EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 14.12.2010
COM(2010) 747 konč.

ZELENA KNJIGA

Manj upravnih formalnosti za državljane:

spodbujanje prostega pretoka javnih listin in priznavanje pravnih učinkov listin o osebnem stanju

1. UVOD

Mobilnost evropskih državljanov se izvaja v praksi, na kar kaže zlasti dejstvo, da približno 12 milijonov oseb študira, dela ali živi v državi članici, v kateri nima državljanstva[1]. To mobilnost olajšujejo pravice, povezane z državljanstvom Unije, zlasti pravica do prostega gibanja in, splošneje, pravica posameznika, da je v državi članici, v kateri prebiva, obravnavan kot državljan. Podlaga za te pravice je primarna zakonodaja Unije, podrobneje pa so urejene s sekundarno zakonodajo.

Kot pa izhaja iz poročila o državljanstvu Unije, ki ga je Komisija sprejela 27. oktobra 2010[2], se evropski državljani pri uveljavljanju teh pravic še vedno vsakodnevno srečujejo s številnimi ovirami.

Eden od vzrokov za te težave je ta, da morajo državljani organom druge države članice predložiti javne listine, s katerimi zagotovijo ustrezen dokaz za uveljavljanje pravice ali spoštovanje obveznosti.

Te listine so lahko zelo različne. Sem spadajo upravne listine, notarske listine, kot je pravni naslov za pridobitev lastninske pravice na nepremičnini, listine o osebnem stanju, kot sta izpisek iz matičnega registra o rojstvu in izpisek iz matičnega registra o sklenjeni zakonski zvezi, različne pogodbe in sodne odločbe.

Organi javne uprave države članice zelo pogosto teh listin ne sprejmejo, če državljani ne opravijo zapletenih upravnih formalnosti.

V takih primerih imajo državljani zelo konkretna vprašanja, na katera pogosto ne prejmejo jasnih odgovorov. Na katere pristojne organe se je treba obrniti za ureditev formalnosti? Kolikšen je lahko strošek teh formalnosti? Ali je za ureditev formalnosti potrebna osebna prisotnost? Ali bodo zahtevane formalnosti opravljene v razumnem roku? Ali bo treba listine prevesti?

Nejasnost odgovorov na ta vprašanja povzroča nezadovoljstvo in jezo, kar je v nasprotju s ciljem oblikovanja Evrope za državljane.

Poleg tega se v zvezi z listinami o osebnem stanju sproža vprašanje, ki ima drugačno razsežnost in ni povezano z listinami v ožjem pomenu besede, temveč z njihovimi pravnimi učinki.

Listine o osebnem stanju, na podlagi katerih organ javne uprave države članice vpiše v register glavne dogodke v zvezi z osebnim stanjem (rojstvo, sklenitev zakonske zveze, smrt), nimajo nujno pravnega učinka v drugi državi članici. Vsaka država članica v zvezi s tem uporablja svoja lastna pravila, ki se od države do države razlikujejo. Očetovstvo, ki je bilo na primer ugotovljeno v eni državi članici za otroka, ki je v navedeni državi rojen, zaradi razhajanj med nacionalnimi pravili, ki se uporabljajo na tem področju, ne bo nujno priznano v drugi državi članici.

---

[1] To v praksi dokazuje tudi število zakonskih zvez in razvez v Uniji, v kateri je približno 122 milijonov zakonskih zvez in od tega 16 milijonov (13 %) čezmejnih zakonskih zvez.

[2] Poročilo o državljanstvu EU iz leta 2010 – Odpravljanje ovir za pravice državljanov EU, COM(2010) 603.

Da bi se lahko Komisija odzvala na te skrbi, je s to zeleno knjigo začela obsežno posvetovanje o vprašanjih, povezanih s prostim pretokom javnih listin (del 3) in priznavanjem pravnih učinkov listin o osebnem stanju (del 4). V okviru posvetovanja namerava prispevke zainteresiranih strani in splošne javnosti, na podlagi katerih bo oblikovala politiko Unije na teh področjih in pripravila ustrezne zakonodajne predloge.

2. OZADJE

Komisija od leta 2004 poudarja pomen poenostavitve priznavanja različnih vrst listin in vzajemnega priznavanja osebnega stanja oseb[3].

Zato je Komisija[4] v letih 2007 in 2008 objavila raziskavi o težavah državljanov zaradi obveznosti legalizacije listin med državami članicami, pa tudi težavah na področju listin o osebnem stanju.

Evropski svet je v okviru Stockholmskega programa[5] Komisijo pozval, naj nadaljuje spremljanje teh raziskav, da bi zagotovila polno uveljavljanje pravice do prostega gibanja.

V ta namen sta v Akcijskem načrtu Stockholmskega programa predvidena dva zakonodajna predloga.

Pobudi sta načrtovani za leto 2013 in bosta obravnavali:

- prosti pretok listin z odpravo legalizacije listin med državami članicami in
- priznavanje pravnih učinkov nekaterih listin o osebnem stanju (na primer v zvezi z določitvijo razmerja med starši in otroki, posvojitvijo, priimkom), da se lahko pravni status, priznan v eni državi članici, z istimi pravnimi posledicami prizna v drugi državi članici.

Evropski parlament se je že večkrat izrekel[6] za priznanje javnih listin in pravnih učinkov listin o osebnem stanju, nazadnje novembra 2010[7].

3. PROSTI PRETOK JAVNIH LISTIN

3.1. Problematika

Iz ugotovitev raziskave Eurobarometer na področju civilnega pravosodja, ki je bila opravljena oktobra 2010, izhaja, da je treba po mnenju treh četrtin državljanov Unije (73 %) sprejeti ukrepe za poenostavitev pretoka javnih listin med državami članicami.

---

3 Sporočilo „Območje svobode, varnosti in pravice: ocena programa Tampere in prihodnje usmeritve“, COM(2004) 401, str. 11.

4 Raziskavi sta na voljo na naslovu: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm#5.

5 Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje, UL C 115, 4.5.2010, str. 1.

6 Resolucija s priporočili Komisiji o evropskih javnih listinah iz decembra 2008.

7 Poročilo o vidikih civilnega, gospodarskega, družinskega in mednarodnega zasebnega prava v Akcijskem načrtu za uresničevanje Stockholmskega programa z dne 22. novembra 2010.

Evropski državljani, ki se preselijo v državo članico, ki ni njihova matična država, se srečujejo s številnimi upravnimi formalnostmi, v okviru katerih morajo predložiti javne listine, kot so na primer izpisek iz matičnega registra o rojstvu otroka, dokazilo o državljanstvu, sorodstvu ali obstoju družinskega razmerja.

Enako velja za evropske državljane, ki se po bivanju v državi članici gostiteljici vrnejo v svojo matično državo članico. Z enakimi težavami se srečujejo, ko morajo predložiti dokazilo o dogodkih, ki so se zgodili med njihovim bivanjem v državi članici gostiteljici.

Komisija želi spodbuditi k razmisleku o vseh javnih listinah, za katere za uporabo zunaj države, v kateri so bile izdane, veljajo upravne formalnosti. Med te formalnosti spadata dokazilo o verodostojnosti in overjeni prevod.

Javne listine so zelo različne in zajemajo vse uradne listine, ki jih sestavi organ javne uprave države članice. Mednje spadajo na primer upravne listine, kot so diplome ali patenti, notarske listine, kot sta notarski zapis o prodaji nepremičnine in predporočna pogodba, listine o osebnem stanju, kot so izpisek iz matičnega registra o rojstvu, izpisek o sklenjeni zakonski zvezi in izpisek o smrti, ali sodne listine, kot je odločba ali listina, ki jo izda sodišče.

Skupni namen vseh teh listin je zagotoviti dokaz o dejstvih, ki jih organ javne uprave vpiše v register. V večini primerov jih je treba predložiti zlasti za pridobitev pravice, prejem socialnovarstvene storitve ali spoštovanje davčne obveznosti.

Da se lahko javne listine uporabljajo zunaj države, v kateri so izdane, je treba izpolniti nekatere upravne formalnosti za njihovo overitev. Te formalnosti so sredstvo za preprečevanje goljufij. S formalnostjo se na primer potrdi verodostojnost podpisa ali funkcija podpisnika listine.

Tradicionalna metoda overjanja javnih listin za namene uporabe v tujini se imenuje *legalizacija.* Legalizacija pomeni verigo posameznih overitev listine. Po rednem postopku legalizacije namreč morajo listino legalizirati pristojni organi države, ki izda dokument, nato pa veleposlaništvo ali konzulat države, v kateri se bo listina uporabljala. Zaradi števila udeleženih organov je postopek legalizacije pogosto počasen in drag[8].

Dodatna formalnost, ki poenostavlja tradicionalni postopek legalizacije, je overitveno potrdilo z žigom *Apostille*, ki ga izda država izdajateljica listine. Namen potrditve z žigom *Apostille* je enak namenu legalizacije, vendar gre za poenostavljeni postopek. Žig *Apostille* lahko izdajo samo pristojni organi države izdajateljice listine in poseganje organov države, v kateri se listina predloži, ni več potrebno.

Potrditev z žigom *Apostille* v primerjavi s postopkom legalizacije olajšuje pretok javnih listin, vendar prav tako predvideva nekatere upravne formalnosti, pomeni izgubo časa in določen strošek, ki ni zanemarljiv in se bistveno razlikuje med posameznimi državami članicami[9].

---

[8] Pristojbina se z vidika zneska in lestvice med posameznimi državami članicami zelo razlikuje (v nekaterih državah članicah znaša 20 EUR ali manj, v drugih državah članicah pa se razlikuje glede na listino in lahko znaša do 50 EUR).

[9] Žig *Apostille* prav tako pomeni strošek: v številnih državah je treba plačati pristojbino, ki se od ene države članice do druge bistveno razlikuje. V nekaterih državah je žig brezplačen ali je treba zanj plačati pristojbino, nižjo od 5 EUR, medtem ko lahko v drugih državah pristojbina znaša do 50 EUR.

V zgoraj navedeni raziskavi Eurobarometer na področju civilnega pravosodja so bili državljani vprašani o vseh možnih formalnostih, ki so jih morali izpolniti ob predložitvi listin v državi članici, ki ni članica izdajateljica listine. Šest od desetih vprašanih je pojasnilo, da so ob predložitvi listine v državi članici prebivališča morali opraviti več formalnosti, med temi prevod listine (26 %), legalizacijo listine (24 %), potrditev z žigom *Apostille* (16 %) in overjeno kopijo listine (19 %).

Dodatna težava je ta, da lahko nekatere države članice zahtevajo predložitev dokumentov, ki pa ne obstajajo vedno v matični državi državljana. Dober tovrsten primer je potrdilo o neobstoju zadržkov za sklenitev zakonske zveze.

Ciprski državljan, ki živi na Finskem, se želi poročiti s finsko državljanko, vendar mora predložiti potrdilo, da zadržki ne obstajajo, tako potrdilo pa v ciprskem pravu ne obstaja. Ta državljan zato ne more predložiti tega dokumenta v svoji državi prebivališča, zato se zdi, da je edina rešitev ta, da zadevo predloži pravosodnim organom države članice prebivališča.

Ali je taka rešitev za državljana zadovoljiva? Postopki pred sodišči niso enostavni, so zamudni in dragi, medtem ko bi morala biti sklenitev zakonske zveze v državi članici, ki ni matična država članica, preprosta in bodočima zakoncema ne bi smela povzročati skrbi.

Zaradi vseh teh različnih formalnosti je uresničevanje prostega gibanja za evropske državljane manj privlačno. Navedene formalnosti jim lahko celo preprečijo, da bi v celoti uveljavljali svoje pravice.

3.2. Pravni okvir

Trenutno se za upravne formalnosti, kot sta legalizacija javnih listin in njihova potrditev z žigom *Apostille*, v državah članicah Unije uporablja razdrobljen pravni okvir, ki temelji na več virih: nacionalnih zakonodajah, ki se med seboj zelo razlikujejo; številnih večstranskih ali dvostranskih mednarodnih konvencijah, ki jih je ratificiralo različno in hkrati omejeno število držav, ki ne morejo zagotoviti potrebnih rešitev za prosto gibanje evropskih državljanov; razdrobljenem pravu Unije, ki obravnava le nekatere omejene vidike vprašanj, ki se postavljajo.

Zaradi tega so postopki nejasni in ureditev ne zagotavlja pravne varnosti, ki bi jo lahko evropski državljani pričakovali v zvezi z vprašanji, ki neposredno vplivajo na njihovo vsakdanje življenje.

Načelo, na podlagi katerega mora javne listine legalizirati pristojni organ države članice, v kateri je listina predložena, oziroma jih mora z žigom *Apostille* potrditi organ matične države članice, ima tudi izjeme, ki jih določajo mednarodne konvencije ali pravo Unije.

Državljani imajo težave pri ugotavljanju, katera izjema bi se lahko uporabila za njihov primer.

Za ponazoritev velikega števila obstoječih mednarodnih pravil je mogoče navesti več konvencij. Nekatere se nanašajo na javne listine v širšem pomenu besede, druge pa na posebno vrsto listin, kot so listine o osebnem stanju ali listine, ki jih izdajo diplomatski ali konzularni predstavniki.

Haaška konvencija iz leta 1961 odpravlja obveznost legalizacije za tuje javne listine iz člena 1 te konvencije in jo nadomešča z žigom *Apostille*[10]. Pogodbenice te konvencije so vse države članice Unije, pa tudi številne države, ki niso članice EU. Uporablja se za javne listine, in sicer upravne listine, notarske listine, uradna potrdila in listine, ki jih izda sodni organ, razen listin, ki jih izdajo diplomatska in konzularna predstavništva.

V primeru listine, ki jo izda diplomatsko ali konzularno predstavništvo, se lahko uporablja Konvencija Sveta Evrope iz leta 1968. Ta konvencija odpravlja legalizacijo listin, ki jih izdajo diplomatski ali konzularni predstavniki, vendar se ne more uporabljati za vse evropske državljane, ker je k njej pristopilo samo petnajst držav članic.

Za spodbujanje mednarodnega sodelovanja na področju listin o osebnem stanju in izboljšanje delovanja organov na tem področju je leta 1949 pet držav[11] ustanovilo medvladno organizacijo, imenovano Mednarodna komisija za osebna stanja. Trenutno je k tej organizaciji[12] pristopilo 12 držav članic Unije. Mednarodna komisija za osebna stanja ima pomembno vlogo, zlasti pri pripravi mednarodnih konvencij, odprtih za ratifikacijo s strani držav. Legalizacijo listin o osebnem stanju obravnava več konvencij: konvencija iz leta 1957 o brezplačnem izdajanju prepisov listin o osebnem stanju in oprostitvi legalizacije, konvencija iz leta 1976 o izdajanju večjezičnih izpiskov listin o osebnem stanju in konvencija iz leta 1977 o oprostitvi legalizacije za nekatere listine in dokumente[13].

Pravo Unije pa vsebuje tudi različne določbe, ki v celoti odpravljajo legalizacijo med državami članicami.

Konvencija iz leta 1987[14] v celoti odpravlja legalizacijo za več kategorij listin. To so listine, ki jih izda organ ali uradnik, vključno z listinami, ki jih izda javno tožilstvo, sodni tajnik ali sodni izvršitelj, upravne listine, notarske listine, uradne izjave in zlasti navedbe na zasebnih listinah ter listine, ki jih izdajo diplomatski ali konzularni predstavniki. To konvencijo pa je ratificiralo le malo držav članic in je zato začela veljati samo za šest članic[15], ki so se odločile, da jo bodo začasno uporabljale v okviru svojih medsebojnih odnosov.

Nekateri instrumenti, ki jih je Unija sprejela na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah, in zlasti uredbi (ES) št. 44/2001 in (ES) št. 2201/2003, prav tako določajo odpravo legalizacije za listine, ki spadajo v njihova področja uporabe[16].

---

10 Konvencija z dne 5. oktobra 1961, ki odpravlja obveznost legalizacije tujih javnih listin: http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=41. Ne velja za listine, ki jih sestavijo diplomatski ali konzularni predstavniki, in upravne listine, ki se nanašajo na trgovinsko ali carinsko zadevo. Potrditev z žigom *Apostille* je določena v členih 4 in 5 konvencije.

11 Države ustanoviteljice so: Belgija, Francija, Luksemburg, Nizozemska in Švica.

12 Spletno mesto Mednarodne komisije za osebna stanja: http://www.ciec1.org/. Poleg zgoraj navedenih štirih držav članic Evropske unije, ki so med ustanoviteljicami Mednarodne komisije za osebna stanja, so članice še Nemčija, Grčija, Italija, Portugalska, Španija, Poljska, Združeno kraljestvo in Madžarska.

13 Konvencije št. 2, 16 in 17.

14 Konvencija z dne 25. maja 1987 o odpravi legalizacije listin v državah članicah Evropskih skupnosti.

15 Te države članice so Belgija, Danska, Francija, Italija, Irska in Latvija.

16 Gre za naslednji določbi: člen 56 Uredbe Sveta (ES) št. 44/2001 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah ter člen 52 Uredbe Sveta (ES) št. 2201/2003 z dne 27. novembra 2003 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v zakonskih sporih in sporih v zvezi s starševsko odgovornostjo ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1347/2000.

3.3. Možne rešitve za olajšanje prostega pretoka javnih listin med državami članicami

a) Odprava upravnih formalnosti za overjanje javnih listin

Upravne formalnosti, ki so povezane s predložitvijo javnih listin ter so prvotno temeljile na konzularnih in medvladnih praksah, evropskim državljanom še vedno povzročajo težave in ne ustrezajo več zahtevam in razvoju sodobne družbe, zlasti v okviru skupnega prostora pravice.

V potrebo po teh formalnostih lahko upravičeno podvomimo, saj niso prilagojene odnosom med državami članicami, ki temeljijo na vzajemnem zaupanju, ter so neusklajene z vse večjo mobilnostjo državljanov.

Sodišče Evropske unije je leta 1997 začrtalo pot, ki jo je treba ubrati. Tako je v zadevi *Dafeki*[17] med grškim državljanom, zaposlenim v Nemčiji, in pokojninskim skladom te države članice potrdilo, da je treba listine, ki se izdajo v eni državi članici in se za poklicne namene predložijo v drugi državi članici, priznati. V tej sodbi je Sodišče menilo, da morajo organi države članice spoštovati sorodna potrdila in listine v zvezi s stanjem oseb, ki jih izdajo pristojni organi drugih držav članic, razen če njihovo točnost resno ogrožajo konkretni dokazi v zvezi z zadevnim primerom.

Odpravo legalizacije in potrditve z žigom *Apostille* bi bilo treba proučiti za vse javne listine in tako zagotoviti njihov prosti pretok v Uniji.

Ta odprava bi lahko veljala za vse javne listine; sektorski pristop ne bi mogel zagotoviti dovolj učinkovitih rezultatov. Poleg legalizacije bi lahko bila odpravljena tudi potrditev z žigom *Apostille*.

V praksi bi odprava teh formalnosti pomenila, da bi lahko državljan predložil originalno listino, ki jo izda organ javne uprave ene države članice, ne da bi mu bilo treba opraviti dodatne formalnosti, ker jo je predložil v drugi državi članici.

Komisija torej predlaga, da se prouči odprava vseh teh zastarelih formalnosti ter vzpostavi enoten in sodoben evropski zakonodajni okvir, ki bi upošteval čezmejne primere v praksi.

Vprašanje 1 *Ali menite, da bi se z odpravo upravnih formalnosti, kot sta legalizacija in potrditev z žigom Apostille, rešile težave, s katerimi se srečujejo državljani?*

b) Sodelovanje med pristojnimi nacionalnimi organi

Pri odpravi upravnih formalnosti bi pristojni nacionalni organi lahko sodelovali med seboj.

Zato bi se lahko upravno sodelovanje med matičarji nekaterih držav članic na podlagi neformalnih odnosov in konvencij Mednarodne komisije za osebna stanja[18] nadalje razvilo.

---

[17] Sodba v zadevi C-336/94, *Eftalia Dafeki proti Landesversicherungsanstalt*, Recueil 1997, str. I-06761, odstavek 19.

[18] Glej zlasti konvencije št. 3, 8 in 26. Na podlagi konvencije št. 3 matičar, ki sestavi izpisek iz matičnega registra o sklenjeni zakonski zvezi, o tem s standardnim obrazcem obvesti matičarja v kraju rojstva vsakega od bodočih zakoncev. Ta konvencija velja v enajstih državah pogodbenicah, med katerimi je

Če bi nastopili resni dvomi o verodostojnosti listine ali če dokument v eni državi članici ne bi obstajal, bi si lahko pristojni nacionalni organi izmenjali potrebne informacije in poiskali ustrezne rešitve.

Ta izmenjava bi morala prav tako omogočiti, da je matični urad matične države članice zadevne osebe obveščen o dejstvu, da je bila listina o isti zadevni osebi izdana v drugi državi članici. To bi bilo koristno tudi za posodobitev listin o osebnem stanju. Predvidelo bi se lahko tudi osrednje registracijsko mesto za registracijo dogodkov v zvezi z osebnim stanjem, ki so se zgodili v državi članici, ki ni matična država članica državljana. Ta centralizacija bi olajšala izdajo listin, pa tudi njihovo posodabljanje.

V ta namen bi se lahko uporabljala ustrezna elektronska sredstva[19].

Projekti, ki so bili uresničeni, in rezultati, ki so bili doseženi v okviru e-pravosodja, bi lahko prispevali k tej izmenjavi informacij. Portal e-pravosodje bi lahko državljanom zagotovil informacije o obstoju listin o osebnem stanju in njihovih pravnih posledicah (da mora na primer zadevna oseba pri pristojnem upravnem organu najprej pridobiti izpisek iz matičnega registra o smrti, preden se obrne na sodišče, da prejme potrdilo o dedovanju). Predvidelo bi se lahko tudi, da se državljanu zagotovi možnost, da za listino o osebnem stanju zaprosi prek varnega sistema na spletu in jo v taki obliki tudi prejme.

Ker se upravne strukture v državah članicah zelo razlikujejo, bi bilo koristno tudi bolj sistematično obveščanje državljanov o organih, pristojnih za vpis v matične registre in izdajo listin. V tem okviru je Komisija napovedala[20], da bo portal „Tvoja Evropa“ preoblikovala v točko vse na enem mestu za informacije o pravicah državljanov in podjetij v Uniji, ki je uporabnikom prijazna in lahko dostopna prek interneta[21].

Vprašanje 2 *Ali je treba predvideti tesnejše sodelovanje med organi javnih uprav držav članic, zlasti v zvezi z listinami o osebnem stanju, in v kakšni elektronski obliki?*

Vprašanje 3 *Kaj menite o registraciji dogodkov v zvezi z osebnim stanjem posameznika na enem mestu in v eni sami državi? Katero mesto bi bilo najustreznejše: kraj rojstva, država državljanstva ali država prebivališča?*

Vprašanje 4 *Ali se vam zdi objava seznama nacionalnih organov, pristojnih za osebna stanja, ali podatkov o mestih za informacije po državah članicah koristna?*

---

deset držav članic Unije (Nemčija, Avstrija, Belgija, Francija, Luksemburg, Nizozemska, Italija, Portugalska, Španija in Poljska).

19 Informacijski sistem za notranji trg, ki se trenutno uporablja za izmenjavo informacij med organi na področju poklicnih kvalifikacij in storitev, bi lahko bilo ustrezno elektronsko sredstvo, s katerim bi se izboljšalo sodelovanje med pristojnimi organi držav članic in prevajanje listin ne bi bilo več potrebno, glej http://ec.europa.eu/imi-net. Poleg tega bi lahko bil projekt „*Platforma Mednarodne komisije za osebna stanja*“, ki ga sofinancira Komisija, zelo koristna podlaga za prihodnje delo. V njegovem okviru se razvijajo in uporabljajo elektronska sredstva na področju pravosodja, zlasti pri povezovanju matičarjev v mreže, kar bo pomenilo veliko prednost za državljane. *Platforma Mednarodne komisije za osebna stanja* prav tako podpira najboljše prakse v okviru medvladnega sodelovanja.

20 Zgoraj navedeno sporočilo COM(2010) 603 in sporočilo COM(2010) 608 „K aktu za enotni trg – Za visokokonkurenčno socialno tržno gospodarstvo“.

21 Glej http://ec.europa.eu/youreurope.

c) Omejitev potrebe po prevajanju javnih listin

Državljan mora v nekaterih primerih poleg upravnih formalnosti, kot sta legalizacija in potrditev z žigom *Apostille*, zagotoviti tudi prevod javne listine, ki jo izda druga država članica. Tako kot zgoraj navedene upravne formalnosti pomeni tudi prevod izgubo časa in določen strošek[22].

V številnih upravnih sektorjih bi se lahko pripravili neobvezni standardni obrazci, vsaj za najpogostejše javne listine (kot je na primer prijava izgube ali kraje osebnih dokumentov ali denarnice), da bi se izognili potrebi po prevajanju listin in preprečili dodatni stroški.

Standardni obrazci bi lahko temeljili na večjezičnih obrazcih, ki jih je sestavila Mednarodna komisija za osebna stanja. Ti obrazci so poželi velik uspeh, saj imajo to prednost, da se posameznik lahko izogne prevodu listine v državi članici, v kateri mora listino predložiti[23].

Vprašanje 5 *Katere rešitve predlagate, da bi se izognili potrebi po prevajanju listin ali to potrebo vsaj omejili?*

d) Evropsko potrdilo o osebnem stanju

Evropski obrazci vozniškega dovoljenja in potnega lista že obstajajo. Komisija je predlagala evropsko potrdilo o dedovanju. Predvidela bi se lahko uvedba evropskega potrdila o osebnem stanju.

To evropsko potrdilo bi obstajalo skupaj z nacionalnimi listinami o osebnem stanju držav članic. Za državljane ne bi bilo obvezno, temveč bi se zanj lahko odločali. Državljani bi lahko še naprej zaprošali za izdajo nacionalne listine o osebnem stanju. Zato evropsko potrdilo ne bo nadomestilo obstoječih potrdil o osebnem stanju v državah članicah.

Mešani par, v katerem ima en partner nemško, drugi pa špansko državljanstvo, se s svojim otrokom nastani v Španiji. Starša potrebujeta izpisek iz matičnega registra o rojstvu otroka za uveljavljanje pravice do družinskih dajatev ali za vpis otroka v špansko šolo. Starša bi lahko zaprosila matični urad v Nemčiji, kjer se je otrok rodil, da jima izda evropsko potrdilo o izpisku iz matičnega registra o rojstvu, ki bi ga predložila španskim pristojnim organom. To potrdilo bi se lahko izdalo v španščini. Za predložitev potrdila španskim organom, potrdila ne bi bilo treba prevesti, s čimer bi se preprečili znatni stroški prevoda. Starša bi lahko prav tako zaprosila za nacionalni izpisek iz matičnega registra o rojstvu, tj. nemški rojstni list. V tem primeru bi španski organi nedvomno zahtevali prevod.

Po tem ko bi bilo potrdilo izdano, bi morala obstajati možnost, da se uporablja tudi v državi članici, ki ga je izdala.

Starša bi lahko za izpolnitev upravne formalnosti v Nemčiji uporabila tudi evropsko potrdilo o osebnem stanju, s čimer bi se izognila dodatnim formalnostim na matičnem uradu.

Trenutno se navedbe na listinah o osebnem stanju od ene države članice do druge zelo razlikujejo. Na izpiskih iz matičnih registrov držav članic o rojstvu je na primer mogoče najti več kot 40 različnih navedb, ki pa se ne uporabljajo povsod. Ta razhajanja matičarjem

---

22 Povprečna cena za prevod enostavne listine lahko znaša med 30 in 150 EUR.

23 Konvencija št. 16 velja v 20 državah, od tega v 12 državah članicah Unije.

povzročajo težave, saj se ti srečujejo z navedbami, ki so v njihovem pravnem sistemu neznane. Zaradi teh razhajanj morajo matični uradi pogosto zaprositi za dodatne informacije, državljani pa imajo zaradi tega težave, kot je na primer izguba časa.

Poleg vsebine se tudi oblika od ene države članice do druge razlikuje. Zaradi različnih oblik imajo organi in državljani težave pri razumevanju in identifikaciji dokumentov, zlasti če jezika ne poznajo.

Oblika potrdil in navedbe na njih bi bile z enotnim evropskim potrdilom poenotene. To potrdilo bi zelo olajšalo razumevanje podatkov o osebnem stanju, ki so v listini navedeni, in bi preprečilo vprašanja v zvezi z navedbami, vsebovanimi v listinah posamezne države članice, ki pa jih v državi članici, v kateri je treba listino predložiti, ne poznajo.

Vprašanje 6 *Za katere listine o osebnem stanju bi se lahko uporabilo evropsko potrdilo o osebnem stanju? Katere navedbe bi moralo vsebovati tako potrdilo?*

4. VZAJEMNO PRIZNAVANJE PRAVNIH UČINKOV LISTIN O OSEBNEM STANJU

4.1. Problematika

V zvezi z listinami o osebnem stanju, ki spadajo med javne listine, se pojavlja še posebna težava, povezana s pravnimi učinki teh listin.

Na podlagi osebnega stanja, za katero je vsaka država članica oblikovala lastno pojmovanje, povezano zlasti z njeno zgodovino, kulturo ali pravnim sistemom, se lahko seznanimo s stanjem posamezne osebe in določimo njen položaj v družbi. Osebno stanje je podlaga za pravni status posameznika. Listine o osebnem stanju so listine, ki jih sestavi organ in s katerimi potrjuje dogodke v življenju vsakega državljana, kot so rojstvo, določitev razmerja med starši in otroki, posvojitev, sklenitev zakonske zveze, priznanje očetovstva, smrt osebe, pa tudi dodelitev ali sprememba priimka, ki nastopi po sklenitvi zakonske zveze, razvezi zakonske zveze, registraciji zunajzakonske skupnosti, priznanju očetovstva, spremembi spola ali posvojitvi.

Prvo vprašanje, ki se nam zastavi v čezmejnem primeru, je to, ali bo pravni status, ki ga listina o osebnem stanju potrjuje v eni državi članici, priznan tudi v drugi državi članici.

Francoski par, poročen tri leta, se nastani na Danskem. Na Dansko se partnerja iz službenih razlogov preselita za štiri leta. Po nekaj letih skupnega življenja se jima rodi prvi otrok. Za dodelitev priimka otroku danski organi uporabijo dansko pravo, torej pravo države članice prebivališča otroka in njegovih staršev. Ob vrnitvi družine v Francijo francoski organi nočejo priznati priimka, ki je bil otroku dodeljen po pravilih danskega prava. To bo za otroka povzročilo pravno negotovost, ker se njegova istovetnost na Danskem in v Franciji ne bo ugotavljala na enak način, kar bo vplivalo na uveljavljanje njegove pravice do prostega gibanja.

Dodelitev priimka je temeljni element ugotavljanja istovetnosti osebe, za katero se pravila, na katera vplivajo zgodovinski, verski, jezikovni in kulturni dejavniki, zelo razlikujejo med državami članicami. Dejanske težave, s katerimi se državljani srečujejo zaradi razhajajočih se nacionalnih pravil na področju dodelitve priimka, so prikazane v sodni praksi Sodišča

Evropske unije[24], v kateri so opisane resne pomanjkljivosti, ki jih razhajanja glede dodelitve priimkov lahko povzročijo v poklicnem in zasebnem življenju posameznikov[25].

Treba bi bilo omogočiti, da se vsakemu evropskemu državljanu, ki uveljavlja svojo pravico do prostega gibanja, zagotovita neprekinjenost in trajnost osebnega stanja. Če se državljan odloči, da bo prečkal mejo države članice in se za bivanje, delo ali študij preselil v drugo državo članico, organi slednje države članice ne bi smeli imeti pomislekov glede pravnega statusa, ki ga je državljan pridobil v prvi državi članici (na primer sprememba priimka za poročeno žensko, ki zakonito prevzame priimek moža), ker bi ti pomisleki pomenili oviro za državljana in mu povzročili objektivne težave pri uveljavljanju pravic.

Drugo vprašanje, ki se zastavlja, je ugotoviti, ali lahko v čezmejnem primeru pravni status, ki ga potrjuje listina o osebnem stanju, povzroči civilne učinke, povezane s tem primerom.

Švedski državljan in nemška državljanka živita skupaj na Finskem, ne da bi bila poročena. Po nekaj letih skupnega življenja se jima rodi prvi otrok. Kako bodo finski organi države članice prebivališča določili razmerje med starši in otrokom, torej družinsko razmerje, s katerim je ta otrok povezan z biološkima staršema? Katera pravila bodo finski organi uporabili za določitev sorodstvene vezi? Pravo Švedske, ki je matična država očeta, pravo Nemčije, ki je matična država matere, ali pravo Finske, ki je država prebivališča staršev in država, v kateri se je zgodil dogodek? Če bo Finska uporabila svoje družinsko pravo, ali bo ta sorodstvena vez priznana v matičnih državah članicah obeh staršev, tj. na Švedskem in v Nemčiji, ter v preostalih državah Unije? Ker vsaka država članica uporablja svoja pravila, ne moremo izključiti, da nemški organi ne bodo priznali sorodstvene vezi, določene na podlagi finskih pravil.

Vsaka država članica na podlagi navezne okoliščine, predvidene v njenem mednarodnem zasebnem pravu, določi, katero pravo se uporabi v čezmejnem primeru. Ta navezna okoliščina je lahko zlasti državljanstvo ali običajno prebivališče. Tako določeno pravo, ki se uporabi, se od ene države članice do druge zelo razlikuje. Neizogibna posledica take raznolikosti je ta, da osebno stanje, ki nastopi v eni državi članici, ni samodejno priznano v drugi državi članici, ker se posledice izbire prava, ki se uporabi, razlikujejo glede na zadevno državo članico.

Postavlja se vprašanje, ali mora Unija sprejeti ukrepe, da evropskim državljanom zagotovi večjo pravno varnost na področju osebnih stanj in odpravi ovire, na katere državljani naletijo, ko zaprosijo, da se pravni status, pridobljen v eni državi članici, prizna v drugi državi članici. Zadevna oseba zaprosi za priznanje, da bi lahko koristila civilne pravice, ki so s tem statusom povezane v državi članici prebivališča.

4.2. Pravni okvir

Evropski zakonodajalec se je že srečal s problematiko v zvezi z osebnimi stanji. Primarna in sekundarna zakonodaja vsebujeta vrsto pravic za evropske državljane. Unija je že obravnavala vprašanja o osebnem stanju, zlasti v zvezi z zakonsko zvezo. Zgoraj navedena uredba (ES) št. 2201/2003 namreč v svojem členu 21(2) določa, da „za vpis spremembe osebnega stanja v

---

24 Zadeva C-168/91, *Christos Konstantinidis*, Recueil 1993, str. I-01191; zadeva C-148/02, *Carlos Garcia Avello*, Recueil 2003, str. I-16613; zadeva C-353/06, *Grunkin-Paul*, Zodl. 2008, str. I-07639; zadeva C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, ki se še obravnava pred Sodiščem.

25 Zgoraj navedena zadeva C-353/06, odstavki 22, 23, 25 in 27, ter zgoraj navedena zadeva C-148/02, odstavek 36.

uradne evidence države članice na podlagi sodne odločbe o razvezi, prenehanju življenjske skupnosti ali razveljavitvi zakonske zveze, izdane v drugi državi članici, ni potrebno začeti kakršnega koli posebnega postopka“. Vendar so ukrepi Unije v sekundarni zakonodaji do zdaj ostali zelo ciljno usmerjeni in trenutno ne obstajajo pravila, ki bi urejala, da se statusi, povezani z osebnim stanjem, ki so nastopili v eni državi članici, priznajo v drugi državi članici.

Na mednarodni ravni se za reševanje vprašanj v zvezi z osebnim stanjem v čezmejnih primerih uporabljajo konvencije. To so v glavnem konvencije Mednarodne komisije za osebna stanja, katerih cilj je vzpostavitev enotnih kolizijskih pravil na področju pravic oseb[26]. Te konvencije pa na splošno ratificira le omejeno število držav, običajno ne več kot deset. To prispeva k pravni razdrobljenosti pravil, ki se uporabljajo v čezmejnih primerih. Poleg tega države članice Unije, ki so prav tako članice Mednarodne komisije za osebna stanja, niso vse pogodbenice vseh konvencij te organizacije. Nobene konvencije Mednarodne komisije za osebna stanja niso ratificirale vse države članice Unije, ki so prav tako članice Mednarodne komisije za osebna stanja.

4.3. Možne rešitve za priznanje pravnih učinkov listin o osebnem stanju

Predvidele bi se lahko nekatere rešitve, ki bi zagotovile, da se priznajo pravni učinki listine o osebnem stanju ali pravnega statusa, povezanega z osebnim stanjem in nastalega v državi članici, ki ni država članica, ki listino zahteva.

V tem okviru je treba poudariti, da Evropska unija ni pristojna za poseganje v družinsko materialno pravo držav članic. Komisija zato ni pristojna in ne namerava predlagati priprave evropskih materialnih pravil, ki obravnavajo na primer dodelitev priimka, posvojitev ali sklenitev zakonske zveze, ali spremeniti opredelitve zakonske zveze na nacionalni ravni. Pogodba o delovanju Evropske unije ne zagotavlja nobene pravne podlage za tako rešitev.

Ob upoštevanju zgoraj navedenega bi se lahko nekatere težave v vsakodnevnem življenju državljanov v čezmejnih primerih rešile z olajšanjem priznavanja pravnih učinkov listin o osebnem stanju, ki so bile zakonito izdane v drugi državi članici. Evropska unija ima za reševanje teh težav tri možnosti politike: zagotavljanje pomoči nacionalnim organom pri iskanju rešitev v praksi, priznavanje listin po uradni dolžnosti in priznavanje listin, ki temelji na uskladitvi kolizijskih pravil.

a) Zagotavljanje pomoči nacionalnim organom pri iskanju rešitev v praksi

Lahko bi trdili, da se težave, s katerimi se državljani srečujejo v svojem vsakdanjem življenju v zvezi z listinami o osebnem stanju v čezmejnih primerih, bolje rešujejo na ravni držav članic, ker lahko nacionalni organi zagotovijo rešitve v praksi v okviru svojega nacionalnega prava. Dokler na primer pravila o tem, katero pravo se uporabi za osebna stanja, ne bodo bolj usklajena ali dokler države članice ne bodo dosegle večje konvergence na področju materialnega družinskega prava, bi bila glavna vloga Evropske unije pomagati nacionalnim organom, da učinkoviteje sodelujejo.

---

[26] Glej konvencijo št. 12 o pozakonitvi otrok s sklenitvijo zakonske zveze, konvencijo št. 18 o prostovoljnem priznanju nezakonskega očetovstva in konvencijo št. 19 o zakonu, ki se uporablja za priimke in imena. Konvencija št. 7 o poenostavitvi postopka sklenitve zakonske zveze v tujini vsebuje tudi kolizijsko pravilo o oklicih pred sklenitvijo zakonske zveze.

Vprašanje 7: *Ali menite, da bi lahko vprašanja o osebnih stanjih za državljane v čezmejnih primerih učinkovito reševali samo nacionalni organi? Ali ne menite, da bi v tem primeru institucije Evropske unije morale nacionalnim organom zagotoviti vsaj nekatere smernice (morebiti s priporočili EU), ki bi zagotovile minimalno uskladitev pristopov k rešitvam težav državljanov v praksi?*

b) Priznavanje listin po uradni dolžnosti

Druga možnost bi lahko bila ta, da se osebna stanja, nastala v eni od držav članic, po uradni dolžnosti priznajo tudi v drugih državah članicah. Za to priznavanje listin ne bi bilo potrebno usklajevanje obstoječih pravil in pravni sistemi držav članic bi ostali nespremenjeni.

Ta rešitev bi pomenila, da mora vsaka država članica na podlagi vzajemnega zaupanja sprejeti in priznati pravne učinke pravnega statusa, ki je nastal v eni drugi državi članici. V zgoraj navedenih primerih bi morali organi matične države članice otroka priznati priimek in sorodstveno vez tega otroka, čeprav bi pravo te države narekovalo drugo rešitev.

Evropski državljan bi imel številne prednosti, če bi se zagotovilo, da se pravni status, nastal v eni državi članici, po uradni dolžnosti prizna po vsej Uniji.

Ta rešitev bi imela prednost predvsem, ker je enostavna in pregledna za vsakega državljana, ki uveljavlja svojo pravico do prostega gibanja na ozemlju Unije. Vsak državljan, kateremu se osebno stanje spremeni ali je nastalo v eni drugi državi članici, bi vnaprej vedel, da se o njegovem osebnem stanju ne bo dvomilo, če bo prečkal mejo in se na primer odločil, da se za nekaj let preseli v državo članico, ki ni njegova matična država. Zagotovljena bo trajnost njegovega osebnega stanja in status, nastal v matični državi članici, bo na podlagi Pogodbe po uradni dolžnosti priznan v drugih državah članicah.

Državi članici gostiteljici (tj. državi, v kateri namerava državljan živeti ali delati), ki bo pravni status, nastal v eni drugi državi članici, priznala po uradni dolžnosti, ne bi bilo treba spremeniti materialnega prava ali pravnega sistema.

Prednost te vrste priznavanja listin bi bila tudi ta, da bi bila zagotovljena pravna varnost, ki jo lahko državljan pričakuje, ko uveljavlja svojo pravico do prostega gibanja. Lahko bi trdili, da pravna negotovost in različne težave, s katerimi se lahko državljan sreča v zvezi s priznanjem pravnega statusa, nastalega v državi članici, iz katere se seli, ne bi smele imeti odvračilnega učinka ali ga ovirati pri uveljavljanju pravic, ki jih ima kot evropski državljan.

V tem primeru pa bi morala to možnost spremljati vrsta izravnalnih ukrepov, da se preprečijo možni primeri goljufije in zlorabe in da se v celoti upoštevajo pravila javnega reda držav članic. Priznavanje listin po uradni dolžnosti bi se lahko poleg tega po potrebi bolje prilagodilo nekaterim osebnim stanjem, kot sta dodelitev ali sprememba priimka. V primerih drugih osebnih stanj, kot je sklenitev zakonske zveze, pa bi se vprašanje lahko izkazalo za bolj zapleteno.

Vprašanje 8 *Kaj menite glede priznavanja listin po uradni dolžnosti? Za katera osebna stanja bi se lahko uporabljala ta rešitev? Za katera osebna stanja bi se ta rešitev lahko izkazala za neprimerno?*

c) Priznavanje listin, ki temelji na uskladitvi kolizijskih pravil

Tudi z uskladitvijo kolizijskih pravil bi bili državljanom zagotovljeni možnost, da v celoti uživajo svojo pravico do prostega gibanja, ter večja pravna varnost v zvezi z osebnimi stanji, ki so nastala v drugi državi članici.

Sveženj skupnih pravil na ravni Unije bi določal pravo, ki bi se uporabilo v čezmejnih primerih, ki se nanašajo na dogodke v zvezi z osebnim stanjem.

To pravo bo določeno z eno ali več naveznih okoliščin ob upoštevanju mobilnosti državljanov. Pravila bi tako bilo mogoče vnaprej predvideti in poznati. Za državljane, ki imajo prebivališče v državi članici, ki ni njihova matična država članica, bi se lahko na primer uporabljalo pravo države, s katero so vzpostavili vezi, in ne pravo njihove matične države članice, ki so jo morda zapustili že pred mnogimi leti.

Poleg tega bo treba določiti, ali bi morala biti izbrana navezna okoliščina ista za več osebnih stanj ali če bi bile različne okoliščine ustreznejše ob upoštevanju vsakega posameznega primera.

Vprašanje 9 *Kaj menite o priznavanju listin, ki temelji na uskladitvi kolizijskih pravil? Za katera osebna stanja bi se lahko uporabljala ta rešitev?*

Pravo, ki se uporabi na podlagi navezne okoliščine ali naveznih okoliščin, ki jih določajo evropska pravila, bi se lahko uporabilo, če državljan ne bi izrazil izbire. Načeloma bi se državljanu v čezmejnem primeru lahko ponudila možnost, da izbere pravo, ki se uporabi za dogodek, povezan z osebnim stanjem. S to možnostjo bi se spoštovali legitimnimi interesi državljana, ki bi s to izbiro lahko izrazil navezanost na svojo kulturo in matično državo ali katero drugo državo članico. Ta izbira bi omogočila tudi, da se upošteva svoboda posameznika na področju osebnih stanj, ne da bi to vplivalo na interese tretje osebe ali bilo v nasprotju z javnim redom. Ta samostojnost pri izbiri pa bi bila urejena in bi lahko privedla le do uporabe prava, s katerim ima državljan tesne vezi.

Vprašanje 10 *Kaj menite o možnosti državljanov, da izberejo pravo, ki se uporabi v konkretnem primeru? Za katera osebna stanja bi se ta izbira lahko uporabljala?*

Vprašanje 11 *Ali menite, da bi se lahko poleg priznavanja listin po uradni dolžnosti in priznavanja listin, ki temelji na uskladitvi kolizijskih pravil, odzvali na pravne čezmejne učinke pravnih statusov, povezanih z osebnim stanjem, tudi z drugimi rešitvami?*

5. SKLEPNA UGOTOVITEV

Cilj te zelene knjige je začeti javno posvetovanje, v okviru katerega bi se zbrali smernice in mnenja udeleženih strani glede možnosti za izboljšanje življenja državljanov na področju pretoka javnih listin in uporabe načela vzajemnega priznavanja na področju osebnih stanj.

Objavljena bo na spletni strani Komisije.

Posvetovanje bo potekalo od 14. decembra 2010 do 30. aprila 2011. Komisija poziva zadevne strani, naj ji svoje prispevke pošljejo na naslov:

European Commission
Directorate-General for Justice

Unit A1 - Judicial Cooperation in Civil Matters
B-1049 Brussels
Telefaks: +32 22996457

E-pošta: JUST-COOP-JUDICIAIRE-CIVILE@ec.europa.eu

Vsi prispevki zasebnega in javnega sektorja bodo objavljeni na spletni strani Komisije, razen če se avtorji teh prispevkov ne bodo strinjali z objavo svojih osebnih podatkov, ker bi ta objava lahko vplivala na njihove legitimne interese.

Komisija lahko organizira javno obravnavo o vsebini zelene knjige.