Stanovisko Výboru regionů „Méně správních úkonů pro občany: podpora volného pohybu veřejných listin a uznávání účinků dokladů osvědčujících osobní stav“

(2012/C 54/05)

VÝBOR REGIONŮ

— konstatuje, že doklady osvědčující osobní stav, jako jsou rodné, oddací a úmrtní listy, registrace rozvodů, změna jména atd. jsou nezbytné pro totožnost osoby a možnost plně se účastnit společenského, hospodářského a politického života;

— zdůrazňuje, že veřejné listiny plní nepostradatelnou funkci tím, že zajišťují, aby oprávněné osoby mohly účinně využívat svá práva v rámci EU;

— zdůrazňuje, že právní úprava dokladů osvědčujících osobní stav je výhradně v pravomoci členských států a jejich jednotlivých místních a regionálních orgánů; zdůrazňuje, že se vyžaduje dodržování zásad subsidiarity a proporcionality;

— sdílí obecný cíl Komise spočívající v určení a odstranění překážek pro využívání práv EU, zejména v přeshraničních situacích, aby se občanům umožnilo pocítit další praktické a viditelné výhody pokračující integrace EU; naléhá na to, aby se rozvoj politik v této oblasti primárně zaměřoval na řešení potřeb občanů;

— souhlasí, že legalizace veřejných listin mezi členskými státy by neměla být nutná, avšak s ohledem na to, že výměna informací je nespolehlivá a neúplná, tvrdí, že před zavedením právní úpravy bude možná nutné vytvořit zařízení pro správní spolupráci, aby matriční úředníci mohli usilovat o ověření dokumentů, budou-li to potřebovat; domnívá se, že v mezidobí by členské státy měly kvůli usnadnění jednání s nečlenskými státy EU přezkoumat e-APP (s cílem ho přijmout) pro vydávání a využívání elektronických apostil;

— se domnívá, že by se neměla opomíjet možnost vytvořit Evropský úřad pro osobní stav, pokud by se dalo prokázat, že bude účinnější a efektivnější než vytvoření mnoha nových úřadů nebo udržování podobných úřadů v členských státech;

— by navrhoval, aby se zvážilo zavedení pokynů k osvědčeným postupům pro členské státy, a tak se usnadnilo poskytování dokladů osvědčujících osobní stav na přeshraničním základě.

Zpravodaj	pan Patrick McGOWAN (IE/ALDE), člen rady hrabství Donegal a správního úřadu Pohraničního regionu
Odkaz	Zelená kniha: Méně správních úkonů pro občany: Podpora volného pohybu veřejných listin a uznávání účinků dokladů osvědčujících osobní stav KOM(2010) 747 v konečném znění

I. **POLITICKÁ DOPORUČENÍ**

VÝBOR REGIONŮ

1. vítá iniciativu Evropské komise zaměřenou na dosažení Unie občanů tím, že bude uvedena zelená kniha k zahájení diskuse v EU o možnostech legislativních návrhů ve dvou odlišných, avšak navzájem souvisejících oblastech:

(a) volný pohyb veřejných listin po odstranění legalizace listin mezi členskými státy a

(b) uznávání účinků určitých dokladů osvědčujících osobní stav tak, aby právní status přiznaný v jednom členském státě mohl být uznán se stejnými právními důsledky v jiném členském státě;

2. konstatuje, že mezi veřejné listiny patří různé listiny vydané správními orgány, notářské listiny a soudní písemnosti a dále doklady osvědčující osobní stav, jež určují a představují životní milníky; dále konstatuje, že doklady osvědčující osobní stav, jako jsou rodné, oddací a úmrtní listy, registrace rozvodů, změna jména atd. jsou nezbytné pro totožnost osoby a možnost plně se účastnit společenského, hospodářského a politického života;

3. zdůrazňuje, že veřejné listiny plní nepostradatelnou funkci tím, že zajišťují, aby oprávněné osoby mohly účinně využívat svá práva v rámci EU. Mezi tato patří volný pohyb občanů a jejich rodinných příslušníků, volný pohyb pracovníků, svoboda usazování, sociální zabezpečení, volný pohyb zboží a služeb a účinný výkon spravedlnosti v občanských a obchodních věcech. Při uznávání práv v rámci EU je skutečně důležitá celá škála veřejných listin;

4. sdílí obecný cíl Komise spočívající v určení a odstranění překážek pro využívání práv EU, zejména v přeshraničních situacích, a obecně ve snižování byrokracie, aby se usnadnila přeshraniční spolupráce a umožnilo se občanům pocítit další praktické a viditelné výhody pokračující integrace EU; naléhá na to, aby se rozvoj politik v této oblasti primárně zaměřoval na řešení potřeb občanů;

5. zdůrazňuje, že zásadní různorodost systémů týkajících se osobního stavu (na základě událostí, na základě osoby a evidence obyvatelstva) a různé postupy platné v rámci EU odrážejí ústavní a legislativní uspořádání jejich veřejných orgánů a představují jejich odlišné společenské hodnoty. Příkladem různorodosti je to, že doklady osvědčující osobní stav mají v různých členských státech různé právní účinky;

6. domnívá se, že ustanovení týkající se zapsání osobního stavu jsou v členských státech obecně účinná, avšak problémy vznikají převážně v souvislosti s vyřizováním přeshraničních záležitostí. Konstatuje nicméně, že přibližně jedna třetina všech zápisů osobního stavu v EU má přeshraniční aspekt a spolu se zvyšující se mobilitou budou narůstat i administrativní problémy. Dalším komplikujícím faktorem, s nímž se musejí občané s přeshraničními záležitostmi vypořádat, je různorodost příslušných právních předpisů, kdy každá země má vlastní pravidla pro kolizní normy;

7. zdůrazňuje, že zatímco některé veřejné listiny (např. odborné kvalifikace) mohou podléhat právu EU, je právní úprava dokladů osvědčujících osobní stav výhradně v pravomoci členských států a jejich jednotlivých místních a regionálních orgánů, a dále zdůrazňuje, že se při rozvoji politiky a legislativy EU v této oblasti vyžaduje dodržování zásad subsidiarity a proporcionality;

8. zdůrazňuje, že příslušné orgány pro ověřování listin se mezi členskými státy i v jejich rámci značně liší, přičemž za doklady osvědčující osobní stav je odpovědná ještě širší škála příslušných orgánů, jejichž odpovědnost na různých úrovních státní správy sahá od soudní, přes církevní až po administrativní. Poukazuje nicméně na to, že občané přicházejí s těmito orgány do styku nejčastěji na místní a regionální úrovni, kde je v celé EU odhadem 80 000 místních rejstříkových úřadů;

9. domnívá se, že na tuto problematiku nelze nahlížet pouze izolovaně, ale je třeba ji zvážit i v souvislosti s širšími politikami EU, jako je hospodářská politika, Digitální agenda, sociální politika a vnější politika, a to s ohledem na posílení soudržnosti, účinnosti a ucelenosti opatření EU;

Volný pohyb veřejných listin

10. konstatuje, že legalizace se obvykle používá k určení presumpce pravosti cizích veřejných listin vzhledem k tomu, že orgány v jednom státě se nemusí vyznat v pečetích, razítkách a podpisech orgánu, který veřejnou listinu vydal, bere však na vědomí, že některé veřejné listiny, například cestovní pasy, řidičské průkazy a rozsudky jsou uznávány bez dalších legalizačních opatření;

11. domnívá se, že legalizace vyžaduje čas, peníze a úsilí a sama o sobě není vhodným opatřením, jak předejít podvodům při přeshraničním využívání veřejných listin. Souhlasí s požadavky Stockholmského programu, aby EU aktivně využívala své členství v Haagské konferenci o mezinárodním právu soukromém k prosazování příslušných úmluv (týkajících se také Mezinárodní komise pro osobní stav), protože členské státy dosud nepřijaly společný přístup při jednání o úmluvách o legalizaci listin;

12. uznává, že uplatňování stávajících úmluv zabývajících se legalizací listin a mozaika dvoustranných smluv jsou nesourodé, například Bruselskou úmluvu z roku 1987 o zrušení legalizace veřejných listin mezi členskými státy podepsala méně než polovina členských států EU a ještě méně států ji ratifikovalo a předběžně ji provádí;

13. souhlasí s názorem, že legalizace veřejných listin mezi členskými státy by neměla být nutná v EU budované na vzájemné důvěře a rovněž se domnívá, že další správní formality, které jsou překážkou k občanství EU a právu volného pohybu, například „osvědčení o tom, že manželství nestojí v cestě žádná překážka" a „potvrzení o právu dané země", se mohou stejně tak stát mezi členskými státy zbytečnými;

14. s ohledem na to, že výměna informací mezi rejstříkovými úřady členských států je nespolehlivá a neúplná (některé členské státy totiž nepředávají ani nepřijímají informace o „zahraničních" událostech týkajících se osobního stavu), však tvrdí, že před zavedením právní úpravy bude možná nutné vytvořit zařízení pro správní spolupráci mezi matričními úředníky v členských státech, aby tito úředníci mohli usilovat o ověření dokumentů, budou-li to potřebovat. Rovněž bude možná nutné vytvořit kanály pro spolupráci, aby se usnadnilo ověřování dalších úředních listin, např. diplomů a výučních listů nebo notářských listin. Tato zařízení pro spolupráci mohou mimochodem také pomoci úředníkům při ověřování správnosti obsahu listiny a její pravosti;

15. kromě toho se domnívá, že je nutné přezkoumat nejen důvody vedoucí k neochotě ratifikovat příslušné stávající úmluvy (například Bruselskou úmluvu z roku 1987), ale také zkušenosti členských států, které tuto úmluvu předběžně provádějí;

16. domnívá se, že v mezidobí by členské státy měly kvůli usnadnění jednání s nečlenskými státy EU přezkoumat e-APP [1] (s cílem ho přijmout) pro vydávání a využívání elektronických apostil a s elektronickým rejstříkem přístupným online, jejž nedávno v Evropě spustilo Španělsko v rámci projektu *e-APP pro Evropu*, který podporuje Evropská komise;

Přeshraniční problematika a uznávání účinků dokladů osvědčujících osobní stav

17. zdůrazňuje, že pro mnoho občanů je vážným problémem přeshraniční přenos dokladů osvědčujících osobní stav. V některých členských státech může být vyžadována osobní přítomnost, aby jedinec získal přístup k údajům o svém osobním stavu nebo získal apostily. Tato přílišná byrokracie může osobám, které nyní sídlí mimo příslušný členský stát, přivodit značné náklady. Při dodržování zásady subsidiarity by Výbor navrhoval, aby se zvážilo zavedení pokynů k osvědčeným postupům pro členské státy, a tak se usnadnilo poskytování dokladů osvědčujících osobní stav na přeshraničním základě, se zavedením vhodných záruk snižujících nebezpečí podvodu;

18. zdůrazňuje, že každý členský stát vypracoval vlastní *acquis* v oblasti občanství a osobního stavu v závislosti na své historii, kultuře, politickém a právním systému a že zavedení významné změny by mohlo mít značné ústavní, legislativní a hospodářské dopady na orgány v daném členském státu a mohlo by vyžadovat hromadné právní a administrativní změny struktur a postupů; rovněž by to mohlo vyvolat podstatné sociální a kulturní změny pro občany a společnost;

19. uznává nicméně, že občané EU, především ti, kteří žijí a pracují v jiném členském státě, očekávají, že by se jejich život neměl zbytečně komplikovat byrokracií při vyřizování přeshraničních záležitostí týkajících se osobního stavu;

20. uznává, že logistika a náklady spojené s poskytováním průběžného školení o systému a postupech týkajících se osobního stavu v jiných členských státech pro přibližně 125 000 matričních úředníků v EU jsou nereálné, a proto podtrhuje potřebu vypracovat jiná, proveditelnější řešení současných problémů, před nimž občané stojí;

21. bere na vědomí, že současné neúplné a ad hoc kontakty mezi matričními úředníky v členských státech mohou být způsobeny právními, procedurálními, logistickými a především jazykovými problémy. Navrhuje tedy, aby Evropská komise přikročila k ustavení expertní skupiny složené z odborníků z matričních úřadů každého členského státu, aby návrhy na řešení přeshraniční problematiky těžily z široké základny zkušeností a aby se usnadnila větší spolupráce EU na mezinárodních fórech;

22. domnívá se, že nákladná a časově náročná potřeba překladů a ověřených překladů veřejných listin by měla být omezena větším využíváním standardizovaných formulářů a uplatňováním elektronického kódování a čtecích systémů; má za to, že k pokroku v této oblasti by mohlo dojít na širších mezinárodních fórech;

[1] Haagská konference o mezinárodním právu soukromém a Národní notářská asociace USA (National Notary Association) v rámci pilotního projektu elektronické apostily (e-APP) společně s kterýmkoli zainteresovaným státem (nebo jeho jakýmkoli vnitrostátním správním orgánem) vypracovávají a prosazují levnou, funkční a bezpečnou softwarovou technologii pro vydávání a využívání elektronických apostil a vytvoření a fungování elektronického rejstříku apostil a napomáhají při jejich zavádění.

23. bere na vědomí, že existuje všeobecná chuť ke zjednodušení byrokracie, a to nejen přesunem listinných postupů na internet, což spolu s možnostmi poskytovanými uchováváním a přenosem údajů v elektronické podobě představuje příležitost a podnět k modernizaci a centralizaci informačních systémů;

24. považuje zaznamenání všech událostí týkajících se osobního stavu jedince v jediném místě za smysluplný cíl v těch členských státech, v nichž se tak neděje. Kromě toho by se tak mělo usnadnit zaznamenávání „mimonárodních" událostí týkajících se osobního stavu; uvědomuje si však, že to může mít značný dopad na náklady a vyvolat u příslušných orgánů obavy, pokud jde o subsidiaritu, a v některých případech to může být politicky neprůchodné;

25. uznává však, že centrální rejstřík existuje v mnoha členských státech a že jediné kontaktní místo by mohlo pomoci minimalizovat praktické problémy, před nimiž stojí matriční úředníci a občané. V závislosti na otázkách, jako je elektronická dostupnost záznamů, velikost země, rozdělení legislativních pravomocí, jazykové záležitosti atd. v rámci členských států, se domnívá, že by bylo možné vytvořit takové centrální informační místo na regionální úrovni;

26. má za to, že existuje potřeba ukázat, že pilotní projekty vytvořené za účelem elektronické výměny dokladů osvědčujících osobní stav mohou být efektivní a účinné a mohou být přizpůsobeny širšímu užití. Uvítal by provedení přezkumu stávajících elektronických nástrojů, jež usnadňují spolupráci mezi veřejnými orgány EU a považuje za prioritní zavést záruky, aby se předešlo podvodům a ochránilo se soukromí občanů a jejich osobní údaje;

27. domnívá se, že by mohly být posíleny vazby mezi informačními zdroji EU a příslušnými poskytovateli informací v členských státech, pokud jde obecně o poskytování informací občanům o jejich právech v rámci EU, a má za to, že místní a regionální orgány mají dobrou pozici k tomu, aby byly v tomto ohledu nápomocny;

28. uznává, že myšlenka harmonizovaného evropského osvědčení o osobním stavu je velmi ambiciózní, protože členské státy mají velmi rozdílné představy o povaze, podobě a obsahu osvědčení o osobním stavu – například rodné listy v rámci EU, nehledě na rozdíly v jejich důkazní hodnotě a na to, jak je lze doplnit, mohou obsahovat informace o manželském původu a náboženském vyznání dítěte a o manželském a sociálně-ekonomickém stavu rodičů;

29. z diskuse vyplývá, že evropské osvědčení o osobním stavu by zpočátku vyžadovalo současné fungování vnitrostátních a unijních systémů, což by mohlo způsobit problémy s právním výkladem souladu a příbuznosti různých systémů vzhledem k tomu, že již existuje mnoho kombinací a obměn občanských, náboženských a zahraničních právních norem, o nichž možná budou muset soudy v členských státech rozhodovat;

30. s ohledem na různorodé právní a správní struktury a postupy, pokud jde o registraci obyvatel v různých zemích EU, je návrh na automatické uznávání osvědčení o osobním stavu, která vydaly jiné členské státy, rovněž problematický a nemohl by fungovat bez doprovodné podstatné změny vnitrostátní právní úpravy v členských státech, aby se odstranily nesrovnalosti v zacházení s občany;

31. domnívá se, že s ohledem na rozdíly mezi členskými státy v této problematice by Evropská komise mohla, i na základě posílené spolupráce, přikročit k tomu, aby usilovala o standardizaci kolizních norem a soudních otázek pro další záležitosti týkající se osobního stavu, a tak je učinit pro občany srozumitelnějšími;

32. domnívá se však, že povolí-li se občanům, aby si pro události týkající se osobního stavu zvolili použitelnou právní úpravu jednoho členského státu místo jiné, mohlo by to způsobit potíže – například manželský pár se neshodne na soudní příslušnosti, což by mohlo vést k praxi, kdy jednotlivci vyhledávají postupy, jež nejvíce vyhovují jejich vlastní situaci;

33. domnívá se, že by se neměla opomíjet možnost vytvořit Evropský úřad pro osobní stav, pokud by se dalo prokázat, že bude účinnější a efektivnější než vytvoření mnoha nových úřadů nebo udržování podobných úřadů v členských státech. Dále má za to, že by tento úřad mohl: a) pomáhat při rozvoji akademičtějšího přístupu EU k mezinárodním úmluvám, b) zlepšit správní spolupráci díky shromažďování a výměně osvědčených postupů a zkušeností, např. za účelem kompatibility v oblastech souvisejících s IT, a také poskytovat rady vnitrostátním orgánům k mezinárodním otázkám, c) fungovat jako ústřední kontaktní místo pro dotazy týkající se osobního stavu s přeshraničním aspektem, což může být ku prospěchu matričním úředníkům, a samozřejmě pomáhat s řešením trvalých problémů, s nimiž se občané potýkají při svých oprávněných očekáváních při výkonu svých práv v EU a d) případně fungovat jako centralizovaná záloha nebo referenční rejstřík EU pro doklady osvědčující osobní stav;

34. vybízí ke včasnějšímu provedení a uplatňování stávajících právních norem, jež ovlivňují užívání práv souvisejících s občanstvím EU a povzbuzuje další spolupráci členských států prostřednictvím jejich účasti ve stávajících mezivládních organizacích, aby se tak usnadnila mezinárodní spolupráce v záležitostech týkajících se osobního stavu a širší ratifikace stávajících úmluv;

35. pobízí rejstříkové úřady v členských státech, aby na internetu zpřístupnily vzory (s překladem) svých dokladů osvědčujících osobní stav, aby se s nimi matriční úředníci z jiných zemí mohli alespoň částečně seznámit; Evropská komise by možná mohla pomoci s koordinací nebo usnadněním této iniciativy;

36. podporuje, aby Evropská komise vytvořila síť matričních úředníků / konzulárních odborníků ze všech členských států, která by zjistila, zda lze zavést dostatečnou správní spolupráci za účelem odstranění legalizace listin, a podporuje kroky vedoucí k vypracování návrhů týkajících se harmonizace kolizních norem. Domnívá se však, že otázka vzájemného uznávání a evropského osvědčení o osobním stavu možná bude potřebovat další podrobnější zvážení;

37. zdůrazňuje, že ačkoli se zelená kniha nezbytně zabývá otázkami z pohledu EU-27 a z dlouhodobějšího hlediska, lze také využít lokalizovanější řešení problémů, před nimiž občané opakovaně stojí, a to zejména občané z pohraničních oblastí, kteří mohou bydlet a pracovat v různých jurisdikcích. V této souvislosti povzbuzuje další dvoustranné a mnohostranné smlouvy mezi členskými státy a s jinými zeměmi, a rovněž iniciativy na nižší než celostátní úrovni, které jsou obdobné projektům ESÚS pro územní spolupráci;

38. podtrhuje, že posouzení dopadu každé navržené právní normy musí být provedeno zvláště s ohledem na sociální, hospodářské a legislativní dopady v členských státech;

39. s ohledem na příslušné pravomoci místních a regionálních orgánů se VR chce plně účastnit rozvíjející se diskuse a chtěl by v tomto smyslu dát své konzultační sítě ([2]) k dispozici Evropské komisi.

V Bruselu dne 14. prosince 2011

předsedkyně
Výboru regionů
Mercedes BRESSO

([2]) Evropské seskupení pro územní spolupráci (ESÚS), Platforma pro monitorování strategie Evropa 2020 a Síť pro monitorování subsidiarity (která v období od 13. července do 2. září 2011 provedla konzultaci k zelené knize).