

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 14.12.2010
KOM(2010) 747 lõplik

ROHELINE RAAMAT

Vähem bürokraatiat kodanike jaoks:

**avalike dokumentide vaba ringluse edendamine ja
perekonnaseisuaktide õigusjõu tunnustamine**

1. SISSEJUHATUS

Euroopa kodanike liikuvus on igapäevarealaalsus: ligi 12 miljonit inimest õpib, töötab või elab liikmesriigis, mille kodakondsust neil ei ole¹. Liikuvust hõlbustavad õigused, mis kaasnevad liidu kodakondsusega, eelkõige vaba liikumise õigus, ja üldisemalt õigus olla elukohaliikmesriigis koheldud kui selle riigi kodakondsusega isik. Need õigused on sätestatud liidu esmases õiguses ja neid on täpsustatud teises õiguses.

Kuid nagu on toodud välja 2010. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta,² mille komisjon võttis vastu 27. oktoobril 2010, puutuvad Euroopa kodanikud iga päev ikka veel oma õiguste kasutamisel kokku mitmete takistustega.

Üks nende probleemide peamine põhjus peitub kodanike kohustuses esitada liikmesriikide ametiasutustele avalikke dokumente, et tõendada oma õigust mingile hüvele või seda, et nad peavad mingit kohustust täitma.

Tegemist võib olla väga erinevate dokumentidega. Need võivad olla haldusdokumendid, notariaalaktid, nagu omandiõigust tõendav dokument, perekonnaseisuaktid, nagu sünni- või abielutõend, erinevad lepingud või kohtuotsused.

Sageli ei võta liikmesriigi ametiasutused neid dokumente vastu enne, kui kodanikud on täitnud mitmed haldusformaalsused.

Nendel puhkudel puutuvad inimesed kokku väga konkreetsete küsimustega, millele aga üheseid vastuseid sageli ei ole. Millised on pädevad ametiasutused, kelle poole formaalsuste täitmiseks pöörduda? Palju nende täitmine maksma läheb? Kas tuleb isiklikult kohale ilmuda? Kas nõutavaid formaalsusi täidetakse mõistliku aja jooksul? Kas dokumendid tuleb tõlkida?

Nendele küsimustele esitatud ebaselged vastused tekitavad pingeid ja ärritust ning ei sobi kokku kodanike Euroopa loomise eesmärgiga.

Lisaks seondub perekonnaseisuaktidega teinegi mõõde, mis ei tulene dokumentidest endist, vaid nende õigusjõust.

Liikmesriigi ametiasutus registreerib perekonnaseisuaktides peamised sündmused, mis on isikuga seotud (sünd, abielu, surm). Kuid muus liikmesriigis ei pruugi neil aktidel alati olla sama õigusjõud. Igal liikmesriigil on selles valdkonnas oma eeskirjad ja need on liikmesriigiti väga erinevad. Näiteks lapse sünni korral ei pruugita ühes liikmesriigis määratud põlvnemist alati teises liikmesriigis tunnustada, sest riikide õigus on selles valdkonnas erinev.

Nende probleemide lahendamiseks algatab komisjon käesoleva roheline raamatuga laiaulatusliku konsulteerimise küsimustes, mis hõlmavad avalike dokumentide vaba ringlust (3. osa) ja perekonnaseisuaktide õigusjõu tunnustamist (4. osa). Konsulteerimise eesmärk on koguda arvamusi sidusrühmadelt ja üldsuselt, et töötada välja liidu poliitika nendes valdkondades ja nendega seotud õigusaktide ettepanekud.

¹ Seda kinnitab ka liidus registreeritud abielude ja lahutuste arv: hinnanguliselt ligi 122 miljonist abielust on 16 miljonil (13 %) piiriülene mõõde.

² KOM(2010)603 (lõplik), 2010. aasta aruanne ELi kodakondsuse kohta – ELi kodanike õigusi piiravate takistuste kõrvaldamine.

2. TAUSTTEAVE

Komisjon on rõhutanud alates 2004. aastast, kui oluline on hõlbustada eri liiki dokumentide tunnustamist ja isikute perekonnaseisuolukordade vastastikust tunnustamist.³

Nendel teemadel avaldas komisjon 2007. ja 2008. aastal kaks uuringut,⁴ milles käsitleti raskusi, millega kodanikud puutuvad kokku seoses liikmesriikide vahelise kohustusega legaliseerida dokumente ning seoses perekonnaseisudokumentidega.

Euroopa Ülemkogu kutsus komisjoni Stockholmi programmi⁵ raames edendama nende uuringute põhjal tööd jätkamist, et tagada vaba liikumise õiguse täielik teostamine.

Selleks on Stockholmi programmi tegevuskavaga ette nähtud kaks õigusakti ettepanekut.

2013. aastaks kavandatud algatused hõlmavad järgmist:

- dokumentide vaba ringlus: selleks on kavas kaotada dokumentide legaliseerimine teises liikmesriigis, ja
- teatavate perekonnaseisuaktide (nt põlvnemise, lapsendamise või nimega seotud dokumendid) õigusjõu tunnustamine, et ühes liikmesriigis antud õiguslikku seisundit oleks võimalik tunnustada ja sel oleks samad õiguslikud tagajärjed teises liikmesriigis.

Euroopa Parlament on korduvalt väljendanud avalike dokumentide ja perekonnaseisuaktide õigusjõu tunnustamisele oma heakskiitu.⁶ Viimati tegi ta seda 2010. aasta novembris⁷.

3. AVALIKE DOKUMENTIDE VABA RINGLUS

3.1. Probleemistik

2010. aasta oktoobris avaldatud tsiviilõigust käsitleva Eurobaromeetri küsitlustulemustest nähtub, et kolmveerand liidu kodanikest (73 %) leiab, et liikmesriikide vahelise avalike dokumentide ringluse hõlbustamiseks tuleks võtta meetmeid.

Euroopa kodanikel, kes asuvad elama muus liikmesriigis kui nende päritoluriik, tuleb täita mitmeid haldusformaalsusi, mille kõigi puhul nõutakse avalike dokumentide esitamist, olgu siis tegemist lapse sünnitõendiga või kodakondsust, põlvnemist või perekondlikku sidet tõendava dokumendiga.

Sama kadalipp tuleb läbida Euroopa kodanikel, kes naasevad oma päritoluriiki pärast vastuvõttvas liikmesriigis elamist. Nad puutuvad eri asjaolude tõendamisel kokku täpselt samade probleemidega kui vastuvõttvas liikmesriigiski.

³ KOM(2004)401 (lõplik), teatis „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala: hinnang Tampere programmile ja tulevikusuundumused”, lk 11.

⁴ Uuringutega saab tutvuda aadressil: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm#5

⁵ Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel, ELT C 115, 4.5.2010, lk 1.

⁶ Resolutsioon soovitustega komisjonile Euroopa autentse dokumendi kohta, detsember 2008.

⁷ Raport: Stockholmi programmi rakendamise tegevuskava tsiviil-, kaubandus- ja perekonnaõiguslike ning rahvusvahelisest eraõigusest tulenevate aspektide kohta, 22. november 2010.

Komisjon soovib algatada mõtiskluse kõigi avalike dokumentide üle, mida nõutakse haldusformaalsuste täitmiseks, et neid dokumente oleks võimalik kasutada ka mujal kui neid välja andnud riigis. Need formaalsused hõlmavad ehtsuse tõestamist või kinnitatud kirjaliku tõlke esitamist.

Avalikke dokumente on mitmeid ja nende alla kuuluvad mis tahes ametlikud aktid, mis liikmesriigi ametiasutused on koostanud. Näitena võib tuua haldusdokumendid (diplomid ja patendid), notariaalaktid (hoone müügileping või abieluvaraleping), perekonnaseisuaktid (sünni-, abielu-, surmatõend) või kohtuaktid (kohtuotsus või muu kohtu välja antud dokument).

Kõigi nende ühine omadus on see, et nendega saab tõendada konkreetse ametiasutuse registreeritud sündmust. Üldjuhul nõutakse neid näiteks mingi õiguse kasutamiseks või sotsiaaltenuse saamiseks või maksukohustuse täitmiseks.

Selleks et dokumente oleks võimalik kasutada väljaspool neid välja andnud riiki, tuleb nende ehtsuse tõestamiseks täita mitmeid haldusformaalsusi, mis on mõeldud pettuste ärahoidmiseks. Formaalsused hõlmavad näiteks allkirja ehtsuse tõestamist või volitust, mille alusel dokumendile allakirjutanu tegutses.

Tavaviis välismaal kasutamiseks mõeldud ametlike dokumentide ehtsuse tõestamiseks on *legaliseerimine*. Legaliseerimine koosneb dokumendi õigsuse kontrollide ahelast. Üldjuhul peavad dokumendi kõigepealt legaliseerima selle välja andnud riigi pädevad ametiasutused ja seejärel selle riigi saatkond või konsulaat, kus seda dokumendi kasutama hakatakse. Kuna asjaosalisi on palju, on legaliseerimine sageli aeglane ja kulukas⁸.

Tavapärasest legaliseerimisest lihtsam menetlus on see, kui riik annab koos väljaantava dokumendiga kinnitava tunnistuse ehk *apostille*'i. Tunnistusel on samad eesmärgid kui legaliseerimiselgi, kuid tegemist on lihtsustatud menetlusega. Tunnistuse kinnitavad dokumendi välja andnud riigi pädevad ametiasutused ning selle riigi ametiasutuste sekkumine, kus dokumenti kasutama hakatakse, ei ole enam vajalik.

Kuigi tunnistus hõlbustab võrreldes legaliseerimise menetlusega avalike dokumentide ringlust, on ka selle menetluse puhul vaja täita haldusformaalsusi, millele kulub aega ja millel on oma hind, mis võib olla küllaltki soolane ja liikmesriigiti oluliselt erineva⁹.

Eespool nimetatud tsiviilõigust käsitlevas Eurobaromeetri uuringus küsitleti inimesi kõiksugu formaalsuste kohta, mida neil oli vaja täita dokumentide esitamisel muus liikmesriigis kui neid välja andnud riik. Kümnest küsitlusest kuus vastas, et neil tuli täita dokumentide esitamisel elukohajärgses liikmesriigis mitmeid formaalsusi. Tegemist oli tõlkega (26 %), legaliseerimisega (24 %), tunnistusega (16 %) ja ärakirja kinnitamisega (19 %).

Lisaks võib osutada probleemiks asjaolu, et teatavates liikmesriikides võidakse nõuda selliste dokumentide esitamist, mida kodaniku päritoluliikmesriigis ei kasutatagi. Heaks näiteks on abieluvõimetõend.

⁸ Nii tasutav lõiv kui ka hinnakujundus varieeruvad liikmesriigiti oluliselt (sõltuvalt dokumendist teatavates liikmesriikides alla 20 euro, teistes muutuv, ulatudes kuni 50 euroni).

⁹ Ka *apostille*'iga kaasnevad kulud: mitmes riigis tuleb selle eest tasuta lõivu. Lõivu suurus erineb liikmesriigiti oluliselt: teatavates liikmesriikides kinnitatakse see tasuta või see maksab vähem kui 5 eurot, teistes liikmesriikides võib lõivu suurus ulatuda 50 euroni.

Soomes elav Küprose kodanik, kes soovib abielluda Soome kodanikuga, peab esitama abieluvõimetõendi, mida Küprose õiguses ei tunta. Seega ei ole kõnealusel kodanikul võimalik sellist dokumenti muretseda ning ainsa lahendusena näib elukohajärgse liikmesriigi õigusasutuste poole pöördumine.

Kuid kas selline lahendus on kodaniku jaoks vastuvõetav? Kohtu poole pöördumine ei ole lihtne ning nõuab aega ja raha, samas kui abiellumine teises liikmesriigis ei tohiks olla keeruline ega olla tulevastele kaasadele stressiallikaks.

Kõik need formaalsused vähendavad vaba liikumise atraktiivsust Euroopa kodanike jaoks ja võivad neil isegi takistada oma õigusi täiel määral kasutamast.

3.2. Õigusraamistik

Praegu iseloomustab liikmesriikide õigusraamistikku, millega on reguleeritud sellised haldusformaalsused nagu avalike dokumentide legaliseerimine ja tunnistuse kinnitamine, killustatus mitme aluse vahel: erinevad siseriiklikud õigused, arvukad rahvusvahelised mitme- või kahepoolsed konventsioonid, mille on ratifitseerinud eri ja piiratud arv riike ning mis ei paku lahendusi, mis on vajalikud Euroopa kodanike vabaks liikumiseks, ja killustatud liidu õigus, milles käsitletakse vaid teatavaid küsimusi.

Sellest tuleneb selguse puudumine ja reguleeriv raamistik, mis ei paku õiguskindlust, mida Euroopa kodanikud eeldavad küsimuste puhul, mis mõjutavad otse nende igapäevaelu.

Üldreegel on, et avalikke dokumente legaliseerivad selle liikmesriigi pädevad asutused, kus dokumente kasutatakse, või neile kinnitavad tunnistuse päritoluliikmesriigi ametiasutused, kuid sellele lisanduvad rahvusvahelistest konventsioonidest ja liidu õigusest tulenevad arvukad erandid.

Inimestel on raske teha kindlaks, milliseid erandeid saaks kohaldada just nende konkreetse olukorra suhtes.

Kehtivate rahvusvaheliste eeskirjade arvukuse illustreerimiseks võib tuua mitmeid näited. Teatavad tekstid käsitlevad avalikke dokumente laiemas mõistes, teised hõlmavad vaid teatud osa, nagu perekonnaseisuaktid või diplomaatilise või konsulaaresindaja välja antud aktid.

1961. aasta Haagi konventsiooniga¹⁰ tühistatakse konventsiooni artiklis 1 nimetatud välisriigi avalike dokumentide legaliseerimise nõue ja asendatakse tunnistusega. Kõik liidu liikmesriigid on selle konventsiooni osalised, samuti mitmed kolmandad riigid. Konventsiooni kohaldatakse avalike aktide, s.t haldusdokumentide, notariaalaktide, ametlike avalduste ja õigusasutuse väljaantud dokumentide suhtes, välja arvatud diplomaatilise või konsulaaresindaja koostatud dokumendid.

Kui kodanikul on tegemist diplomaatilise või konsulaaresindaja koostatud dokumendiga, võidakse selle suhtes kohaldada Euroopa Nõukogu 1968. aasta konventsiooni, millega tühistatakse diplomaatilise või konsulaaresindaja koostatud dokumendi legaliseerimise nõue.

¹⁰ Välisriigi avaliku dokumendi legaliseerimise nõude tühistamise Haagi 5. oktoobri 1961. aasta konventsioon: http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.text&cid=41. See ei kehti diplomaatilise või konsulaaresindaja koostatud ega kaubandus- või tollimenetlusega vahetult seotud haldusdokumendi kohta. Tunnistus on määratletud konventsiooni artiklites 4 ja 5.

Samas ei saa seda võimalust kasutada kõik Euroopa kodanikud, sest vaid 15 riiki on selle konventsiooni osalised.

Perekonnaseisuküsimustes tehtava koostöö edendamiseks ja perekonnaseisuasutuste toimimise parandamiseks asutasid viis riiki¹¹ 1949. aastal rahvusvahelise perekonnaseisukomisjoni. Praegu on 12 liidu liikmesriiki selle organisatsiooni liikmed¹². Perekonnaseisukomisjonil on oluline osa eelkõige riikidele ratifitseerimiseks avatud rahvusvaheliste konventsioonide väljatöötamisel. Mitmes konventsioonis käsitletakse perekonnaseisuaktide legaliseerimist: perekonnaseisuaktide tasuta väljastamist ja legaliseerimise nõudest vabastamist käsitlev 1957. aasta konventsioon, perekonnaseisuaktide mitmekeelsete väljavõtete väljastamist käsitlev 1976. aasta konventsioon ning teatavate aktide ja dokumentide legaliseerimise nõudest vabastamist käsitlev 1977. aasta konventsioon.¹³

Ka liidu õiguses on mitmeid sätteid, millega liikmesriikide vaheline legaliseerimise nõue on täielikult tühistatud.

1987. aasta konventsiooniga¹⁴ tühistati legaliseerimise nõue täielikult mitme dokumendiliigi puhul: ametiasutuse või ametniku, sealhulgas prokuratuuri, kohtusekretäri või kohtutäituri välja antud dokumendid, haldusdokumendid, notariaalaktid, ametlikud avaldused ja eelkõige lihtkirjalikele tehingutele lisatud tunnistused ning diplomaatilise või konsulaaresindaja koostatud aktid. Selle konventsiooni on ratifitseerinud vaid üksikud liikmesriigid, mistõttu ei ole see jõustunud, välja arvatud kuue riigi suhtes,¹⁵ kes otsustasid konventsiooni ajutiselt kohaldada vastastikes suhetes.

Teatavate liidu vastu võetud õigusaktidega, mis käsitlevad õigusala koostööd tsiviilasjades, eelkõige määrustega (EÜ) nr 44/2001 ja (EÜ) 2201/2003, tühistati legaliseerimise nõue nende õigusaktide reguleerimisalasse kuuluvate dokumentide suhtes¹⁶.

3.3. Võimalikud lahendused, et hõlbustada avalike dokumentide vaba ringlust liikmesriikide vahel

a) Haldusformaalsuste kaotamine avalike dokumentide ehtsuse tõestamisel

Avalike dokumentide esitamisega seotud haldusformaalsused, mis põhinesid algselt konsulaar- ja valitsusvahelistel tavadel, on Euroopa kodanike jaoks endiselt tülikad ega vasta tänapäevase ühiskonna nõuetele ega arengule, eriti ühise õigusala kontekstis.

¹¹ Viis asutajariiki on Belgia, Prantsusmaa, Luksemburg, Madalmaad ja Šveits.

¹² Rahvusvahelise perekonnaseisukomisjoni veebisait <http://www.ciecl.org/>. Lisaks rahvusvahelise perekonnaseisukomisjoni neljale eespool nimetatud Euroopa Liidu liikmesriigist asutajariigile veel Saksamaa, Kreeka, Itaalia, Portugal, Hispaania, Poola, Ühendkuningriik ja Ungari.

¹³ Konventsioonid nr 2, 16 ja 17.

¹⁴ 25. mai 1987. aasta konventsioon aktide legaliseerimise nõude tühistamise kohta Euroopa ühenduste liikmesriikides.

¹⁵ Need liikmesriigid on Belgia, Taani, Prantsusmaa, Itaalia, Iirimaa ja Läti.

¹⁶ Tegemist on järgmiste sätetega: nõukogu määruse (EÜ) nr 44/2001 (kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades) artikkel 56 ja nõukogu 27. novembri 2003. aasta määruse (EÜ) nr 52/2000 (mis käsitleb kohtualluvust ning kohtuotsuste tunnustamist ja täitmist kohtuasjades, mis on seotud abieluasjade ja vanemliku vastutusega, ning millega tunnustatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1347/2000) artikkel 52.

Võib täiesti õigustatult küsida, kas nimetatud formaalsused on ikka vajalikud. Need ei sobi kokku liikmesriikide vaheliste suhetega, mis põhinevad vastastikusel usaldusel, ega kodanike järjest suurema liikumisega.

Alates 1997. aastast on Euroopa Liidu Kohus olnud teejuhiks. Dafeki kohtuasjas,¹⁷ mille vaidluspoolteks olid Saksamaal töötav Kreeka kodanik ja Saksamaa pensionikassa, kinnitas kohus vajadust tunnustada ühes liikmesriigis välja antud dokumente, mis esitatakse teises liikmesriigis töötõu vaba liikumise kontekstis. Kohus sedastas oma otsuses, et liikmesriigi ametiasutused peavad tunnustama teise liikmesriigi pädeva asutuse välja antud analoogilisi perekonnaseisudokumente ja muid isikuid käsitlevaid dokumente, välja arvatud juhul, kui on konkreetseid märke, mille alusel võib tõsiselt kahelda asjaomaste dokumentide õigsuses.

Aeg on küps, et kaaluda legaliseerimise ja tunnistuse kinnitamise nõude tühistamist kõigi avalike dokumentide suhtes, et tagada nende vaba ringlus liidus.

Tühistamine peaks hõlmama kõiki avalikke dokumente: valdkondlik käsitlus ei annaks piisavalt head tulemust. Kaotada võiks nii legaliseerimise kui ka tunnistuse kinnitamise nõude.

Praktikas tähendaks nende tühistamine seda, et kodanik saab esitada ühe liikmesriigi pädeva ametiasutuse välja antud originaaldokumendi ilma täiendavate toiminguteta, nagu oleks see dokument välja antud samas liikmesriigis.

Seega teeb komisjon ettepaneku kaaluda kõigi nende ajast ja arust formaalsuste tühistamist ning luua õigusraamistik, mis oleks Euroopale omane, ühtne ja ajakohastatud ning milles võetakse arvesse tegelikke piiriüleste olukordade vajadusi.

1. küsimus. *Kas selliste haldusformaalsuste nagu legaliseerimise või tunnistuse tühistamisega saaks lahendada probleeme, millega kodanikud kokku puutuvad?*

b) Koostöö pädevate riiklike ametiasutuste vahel

Haldusformaalsuste tühistamise võiks ühendada pädevate riiklike ametiasutuste koostööga.

Selleks võiks edasi arendada halduskoostööd, mida teevad praegu omavahel teatavate liikmesriikide perekonnaseisuametnikud mitteametlikul alusel ja rahvusvahelise perekonnaseisukomisjoni konventsioonide¹⁸ raames.

Kui on tõsiseid kahtlusi dokumendi ehtsuse suhtes või kui mingit dokumenti mõnes liikmesriigis ei kasutatagi, saavad pädevad riiklikud ametiasutused vahetada vajalikke andmeid ja leida sobiliku lahenduse.

Sellise teabevahetuse kaudu oleks võimalik teavitada ka isiku päritoluliikmesriigi perekonnaseisuregistrilt asjaolust, et sama isiku kohta on koostatud dokument teises liikmesriigis. Samuti aitaks see perekonnaseisuakte ajakohastada. Siinkohal võib mõelda ka

¹⁷ Kohtuasi C-336/94 Eftalia Dafeki vs. Landesversicherungsanstalt, EKL 1997, lk I-06761, punkt 19.

¹⁸ Vt eelkõige konventsioonid nr 3, 8 ja 26. Konventsiooni nr 3 kohaselt teavitab perekonnaseisuametnik abielutõendi koostamisel sellest toimingust ka tulevaste kaasade sünnikohta tüüpvormi abil. Nimetatud konventsioon kehtib 11 osalisriigi vahel, millest 10 on liidu liikmesriigid: Saksamaa, Austria, Belgia, Prantsusmaa, Luksemburg, Madalmaad, Itaalia, Portugal, Hispaania ja Poola.

kesksele registrit, kus registreeritakse perekonnaseisuregistris kajastatavad sündmused, mis toimuvad muus liikmesriigis kui kodaniku päritoluriik. Selline teabe koondamine hõlbustaks aktide väljaandmist ning seeläbi nende ajakohastamist.

Neid rakendusi saaks viia ellu selleks otstarbeks kohandatud elektrooniliste vahenditega¹⁹.

Võrgupõhise õiguskeskkonna (e-õiguskeskkond) raames teostatud projektid ja saavutatud tulemused võiksid sellele teabevahetusele kaasa aidata. E-õiguskeskkonna portaali kaudu saaks kodanikke teavitada olemasolevatest perekonnaseisuaktidest ja nende õiguslikest tagajärgedest (näiteks vajadusest saada pädeva haldusametuse käest surmatõend enne pärimistunnistuse saamiseks kohtusse pöördumist). Samuti võib kaaluda varianti pakkuda kodanikele võimalust taotleda ja saada veebipõhiselt perekonnaseisuakte turvalise süsteemi kaudu.

Võttes arvesse, kui palju on liikmesriikides haldusstruktuure, tuleks kodanikke teavitada korrapärasemalt ametiasutustest, kes on pädevad perekonnaseisuregistrisse kandeid tegema ja akte välja andma. Komisjon ongi teatanud²⁰ internetiportaali „Teie Euroopa”²¹ muutmisest ühtseks kasutajasõbralikuks ja lihtsalt juurdepääsetavaks teabeportaliks, mis käsitleb kodanike ja ettevõtjate õiguseid liidus.

2. küsimus. Kas liikmesriikide riigiasutused peaksid tegema perekonnaseisuaktide osas tihedamat koostööd ja millises elektroonilises vormis tuleks seda teha?

3. küsimus. Mida arvate ühe isiku kohta perekonnaseisukannete tegemisest ühes kohas, ühes riigis? Kus oleks seda kõige asjakohasem teha: sünnikoha-, kodakondsus-, elukohajärgses riigis?

4. küsimus. Kas oleks mõttekas avaldada liikmeriigiti nende riiklike ametiasutuste loetelu või teabepunkti kontaktandmed, kes on perekonnaseisuküsimustes pädevad?

c) Avalike dokumentide tõlkimise püramine

Selliste haldusformaalsuste kõrval nagu legaliseerimine ja tunnistuse kinnitamine võidakse kodanikelt nõuda ka liikmesriigis välja antud avalike dokumentide tõlkimist. Nagu eespool nimetatud haldusformaalsuste puhul, kulub tõlkimisele aega ja sellel on oma hind²².

Kaaluda võiks vähemalt kõige rohkem kasutatavatele avalikele dokumentidele (nt avaldus isikut tõendava dokumendi, rahakoti kaotamise või varastamise kohta) valikuliste tüüpvormide koostamist mitmes haldusvaldkonnas, et kaotada tõlkimise vajadus ja vältida kulusid.

¹⁹ Siseturu infosüsteem (IMI-süsteem), mida praegu kasutatakse ametiasutuste vaheliseks teabevahetuseks kutsekvalifikatsioonide tunnustamise ja teenuste valdkonnas, võib olla kohaseks elektrooniliseks vahendiks, et parandada koostööd liikmesriikide pädevate ametiasutuste vahel ja hoida ära dokumentide tõlkimise vajadus, vt <http://ec.europa.eu/imi-net>. Ka komisjoni kaasrahastatud projekt „Perekonnaseisukomisjoni platvorm” võiks olla tulevikus väga kasulikuks töökeskkonnaks. Selles täpsustatakse elektrooniliste vahendite väljatöötamine ja kasutamine tsiviilasjades, eelkõige perekonnaseisuametnike võrgustiku loomine, millest tõuseks kodanikele kasu. Nimetatud platvorm toetab ka valitsustevahelise koostöö käigus väljatöötatud parimaid tavaid.

²⁰ Eespool nimetatud KOM(2010) 603 ja KOM(2010) 608 – Teatis „Ühtse turu akt – Kõrge konkurentsivõimega sotsiaalse turumajanduse parendamiseks”.

²¹ Vt <http://ec.europa.eu/youreurope>.

²² Tavadokumendi tõlkimise keskmine maksumus võib ulatuda 30 eurost 150 euroni.

Tüüpvormide aluseks võiks võtta rahvusvahelise perekonnaseisukomisjoni väljatöötatud mitmekeelsed vormid. Nendel on suur menu, sest nende kasutamise korral ei ole vaja akti sihtriigis enam tõlkida²³.

5. küsimus. Millist lahendust pakute tõlkimise kaotamiseks või vähemalt tõlkimise piiramiseks?

d) Euroopa perekonnaseisutõend

Meil on juba olemas Euroopa autojuhiloa ja passid. Komisjon tegi ettepaneku Euroopa pärimistunnistuse kohta. Kaaluda võiks Euroopa perekonnaseisutõendit.

See Euroopa tõend eksisteeriks kõrvalt liikmesriikide perekonnaseisuaktidega. Kodanikele ei oleks see mitte kohustuslik, vaid vabatahtlik. Kodanikud võivad jätkuvalt nõuda endale perekonnaseisuakti väljastamist. Euroopa tõend ei asendaks liikmesriikide olemasolevaid perekonnaseisuakte.

Segapaar, mille ühel poolel on Saksa ja teisel Hispaania kodakondsus, asub koos oma lapsega elama Hispaaniasse. Vanematel on peretoetuste saamiseks või lapse kooli registreerimiseks Hispaanias vaja esitada lapse sünnitõend. Vanemad saaksid taotleda, et Saksamaa kui sünnikohajärgse riigi perekonnaseisuametnik väljastaks Hispaania pädevatele ametiasutustele esitamiseks Euroopa sünnitõendi. Tõendi saaks väljastada hispaaniakeelsena. Tõendi saaks Hispaania ametiasutustele esitada, ilma et seda oleks vaja tõlkida, mis hoiaks kokku märkimisväärseid tõlkimiskulusid. Vanemad võiksid taotleda ka riiklikku ehk Saksa sünnitõendit. Sellisel juhul nõuaksid Hispaania ametiasutused kahtlemata selle tõlkimist.

Euroopa tõendit peab olema võimalik kasutada ka selle välja andnud liikmesriigis.

Vanemad saaksid ka Saksamaal haldusformaalsuste täitmisel kasutada Euroopa perekonnaseisutõendit, hoides ära uute formaalsuste täitmise perekonnaseisuametniku juures.

Praegu erinevad perekonnaseisuaktide kanded liikmesriigiti oluliselt. Näiteks kannavad liikmesriigid sünnitõenditele kokku üle 40 erineva andme, millest osa ei ole kasutusel kõikides riikides. Sellised erinevused tekitavad perekonnaseisuametnikele probleeme, kui nad puutuvad oma töös kokku kannetega, mida nende õigussüsteemis ei tunta. Selliste erinevuste korral peavad nad sageli küsima lisateavet, mis teeb kodanike jaoks asja keeruliseks ja põhjustab ajakulu.

Lisaks sisule esineb liikmesriigiti erinevusi ka vormis. Vormide paljusus raskendab nendest arusaamist ja dokumentide tuvastamist nii ametiasutuste kui ka kodanike jaoks, eriti kui on tegemist neile võõra keelega.

Tõendi vormi ja sisu saaks ühtlustada ühe kandja, Euroopa tõendi abil. Tõend hõlbustaks seega oluliselt perekonnaseisudokumentide kannete mõistmist ja hoiaks ära küsimused, mis tekivad riiklike aktide puhul, kuhu liikmesriik on teinud kanded, mida ei tunta riigis, kus dokument esitatakse.

²³ Konventsioon nr 16 kehtib 20 riigi suhtes, millest 12 on liidu liikmesriigid.

6. küsimus. Milliste perekonnaseisuaktide puhul võiks kasutada Euroopa perekonnaseisutõendit? Millised andmed tuleks sinna kanda?

4. PEREKONNASEISUAKTIDE ÕIGUSJÕU VASTASTIKUNE TUNNUSTAMINE

4.1. Probleemistik

Perekonnaseisuaktidega kaasnevad võrreldes muude avalike dokumentidega eri probleemid, mis on tingitud nende õigusjõust.

Iga liikmesriik on perekonnaseisuregistri kujundanud välja omamoodi, arvestades riigi ajalugu, kultuuri ja õiguslikku süsteemi. Selle alusel saab määrata kindlaks isiku olukorra ja positsiooni ühiskonnas. Perekonnaregistris kajastub isiku õiguslik olukord. Perekonnaseisuandmeid käsitleva dokumendi on koostanud ametiasutused ja nendes registreeritakse isiku eluga seotud seigad, näiteks isiku sünd, vanemad, lapsendamine, abielu, isaduse tunnustamine, surm või nime andmine või muutmine pärast abiellumist, lahutust, registreeritud partnerlust, isaduse tunnustamist, soovahetust või lapsendamist.

Kui asjasse on segatud kaks liikmesriiki, siis tuleb kõigepealt teha selgeks, kas ühes liikmesriigis perekonnaseisuregistris dokumenteeritud õiguslikku olukorda tunnustatakse teises liikmesriigis.

Kolm aastat abielus olnud prantslastest abielupaar asub elama Taani. Neil on plaanis jääda tööga seotud asjaoludel Taani neljaks aastaks. Pärast mõneaastast kooselu sünnib neile esimene laps. Lapsele nime andmiseks kohaldavad Taani ametiasutused Taani õigust. Taani on nii lapse kui ka tema vanemate elukohajärgne liikmesriik. Pere naasmisel Prantsusmaale keelduvad Prantsuse ametiasutused tunnustamast nime, mis on lapsele antud Taani õiguses sätestatu kohaselt. Selline olukord loob lapse seisukohast õigusliku ebakindluse, sest Taanis ja Prantsusmaal kannab ta erinevat nime. See omakorda mõjutab tema vaba liikumise õiguse kasutamist.

Nimi on isiku kindlakstegemisel keskse tähtsusega ning nime andmise korda mõjutab ajalooline, usuline, keeleline ja kultuuriline taust, mis on liikmesriigiti erinevad. Euroopa Liidu Kohtu praktikast²⁴ ilmneb, milliseid probleeme toovad endaga kodanike jaoks kaasa erinevused, mis eksisteerivad riigiti nime andmist käsitlevates õigusaktides. Nendest kohtuasjadest nähtub, et erinevused perekonnanime andmisel võivad isiku jaoks tuua kaasa suuri ebameeldivusi nii tema eraelus kui tööalaselt²⁵.

Igale Euroopa kodanikule, kes kasutab vaba liikumise õigust, peab olema tagatud perekonnaseisuregistris dokumenteeritud olukorra järjepidevus. Kui isik otsustab minna elama, töötama või õppima teise liikmesriiki, siis ei tohiks uue liikmesriigi ametiasutused seada kahtluse alla esimeses liikmesriigis selle isiku suhtes registreeritud õiguslikku olukorda (nt kui naine on abiellumisel võtnud endale mehe perekonnanime), kui see takistaks ja raskendaks objektiivselt selle isiku õiguste kasutamist.

²⁴ Kohtuasi C-168/91 Christos Konstantinidis, EKL 1993, lk I- 01191; kohtuasi Carlos Garcia Avello C-148/02, EKL 2003, lk I-16613; kohtuasi C-353/06 Grunkin-Paul, EKL 2008, lk I-07639; kohtuasi Ilonka Sayn-Wittgenstein C-208/09, pooleli ELi Kohtus.

²⁵ Eespool nimetatud kohtuasi C-353/06, punktid 22, 23, 25 ja 27, ning eespool nimetatud kohtuasi C-148/02, punkt 36.

Teine küsimus tõstatub piiriülese juhtumi korral, kui perekonnaseisuaktis registreeritud õigusliku olukorraga võivad kaasneda tsiviilõiguslikud tagajärjed.

Rootslane ja sakslane elavad koos Soomes, ilma seejuures abielus olemata. Pärast mõneaastast kooselu sünnib neile esimene laps. Kuidas määravad elukohajärgse liikmesriigi ehk Soome ametiasutused selle lapse põlvnemise, s.t vanemad? Milliste õigusaktide alusel Soome ametiasutused seda teevad? Kas isa päritoluriigi, s.t Rootsi õiguse alusel, ema päritoluriigi, s.t Saksa õiguse alusel, või hoopis Soome õiguse alusel, mis on vanemate elukohariik ja lapse sünnikoht? Juhul kui Soome kohaldab oma riigi õigust, kas seda tunnustaksid kahe vanema päritoluriigid, s.t Rootsi ja Saksamaa, ning muud ELi riigid? Arvestades, et iga riik kohaldab omi eeskirju, ei ole välistatud, et Saksa ametiasutused ei tunnusta Soome õiguse alusel kindlaks määratud põlvnemist.

Iga liikmesriik määrab piiriülese juhtumi suhtes kohaldatava õiguse kindlaks rahvusvahelise eraõigusega ette nähtud ühendava teguri alusel. Selleks on üldjuhul kodakondsus või alaline elukoht. Selliselt kindlaks määratud kohaldatav õigus võib liikmesriigiti olla väga erinev. Seega tekib paratamatult olukord, kus ühe liikmesriigi perekonnaseisuregistris dokumenteeritud olukorda ei tunnustata automaatselt teises liikmesriigis, sest selle alusel kohaldatav õigus võib erineda asjaomase liikmesriigi õigusest.

Tekib küsimus, kas liit ei peaks sekkuma, et pakkuda kodanikele perekonnaseisuküsimustes suuremat õiguskindlust ja kaotada takistused, mis tekivad ühes liikmesriigis teise liikmesriigi dokumenteeritud õigusliku olukorra tunnustamise taotlemisel. Selline tunnustamine on vajalik, et kasutada konkreetsest olukorrast johtuvaid kodanikuõigusi elukohaliikmesriigis.

4.2. Õigusraamistik

Perekonnaseisuküsimused ei ole Euroopa seadusandja jaoks uus teema. Euroopa esmasel ja teisel õiguses on kehtestatud Euroopa kodanikele mitmed õigused. Liit on perekonnaseisuküsimusi juba ka käsitlenud, eelkõige abieluasjadega seoses. Määruse (EÜ) nr 2201/2003 artikli 21 lõikega 2 on ette nähtud, et „ei nõuta erimenetluse järgimist liikmesriigi perekonnaseisuregistrite ajakohastamise puhul, mille aluseks on abielulahutus, lahusele või abielu kehtetuks tunnistamist käsitlev kohtuotsus, mis on tehtud teises liikmesriigis ja mida ei ole selle liikmesriigi õiguse kohaselt võimalik edasi kaevata”. Samal ajal on liit teiseses õiguses siiaamaani sekkunud väga konkreetsetes küsimustes ning praegu ei ole olemas õigusakte, mis käsitleksid ühes liikmesriigis registreeritud perekonnaseisuga seotud olukordade tunnustamist teises liikmesriigis.

Rahvusvahelisel tasandil aitavad piiriüleste juhtumite puhul tekkivaid perekonnaseisuküsimusi lahendada konventsioonid. Tegemist on peamiselt rahvusvahelise perekonnaseisukomisjoni konventsioonidega,²⁶ mille eesmärk on luua isikute õigusi käsitletavate kollisiooninormide ühtsed eeskirjad. Samal ajal on need konventsioonid üldjuhul ratifitseerinud vaid vähesed riigid, tavaliselt mitte üle kümne. See aitab aga kaasa piiriüleste juhtude puhul kohaldatava õiguse killustatusele. Lisaks ei ole liidu liikmesriigid, kes on rahvusvahelise perekonnaseisukomisjoni liikmed, kõigi selle organisatsiooni konventsioonide

²⁶ Vt konventsioon nr 2 bioloogiliste laste seadustamise kohta abielu teel, konventsioon nr 18 väljaspool abielu sündinud laste vabatahtliku tunnustamise kohta ning konventsioon nr 19 ees- ja perekonnanime suhtes kohaldatav õiguse kohta. Konventsiooniga nr 7, millega soovitakse hõlbustada abielude sõlmimist välismaal, on ette nähtud ka kollisiooninormid, mis käsitlevad enne abielu kuulutuse avaldamist.

osalised. Ühtki rahvusvahelise perekonnaseisukomisjoni konventsiooni ei ole ratifitseerinud kõik rahvusvahelise perekonnaseisukomisjoni liikmed, kes on liidu liikmesriigid.

4.3. Võimalikud lahendused, et tunnustada perekonnaseisuaktide õigusjõudu

Teatavad lahendused on mõeldavad, et tagada perekonnaseisuakti õigusjõu või teises liikmesriigis registreeritud perekonnaseisuga kaasnevate õiguslike olukordade tunnustamine teises liikmesriigis.

Siinkohal on oluline rõhutada, et Euroopa Liit ei ole pädev sekkuma liikmesriikide perekonnaõiguse materiaalõiguslikes küsimustes. Seega ei ole komisjonil ei volitusi ega kavatsust teha ettepanekut ühiste Euroopa materiaalõiguslike õigusaktide väljatöötamiseks sellistes valdkondades nagu nime andmine, lapsendamine, abiellumine või riigi tasandil kohaldatava abielu mõiste muutmine. Euroopa Liidu toimimise lepinguga ei ole selleks ette nähtud ühtki õiguslikku alust.

Eespool nimetatud arvestades oleks võimalik lahendada teatavaid praktilisi igapäevaküsimusi, millega kodanikud puutuvad kokku piiriüleste juhtumite korral, kui hõlbustataks teises liikmesriigis seaduslikult koostatud perekonnaseisudokumentide õigusjõu tunnustamist. Nimetatud probleemide lahendamiseks on Euroopa Liidul kasutada kolm poliitikavalikut: riigi ametiasutuste abistamine praktiliste lahenduste leidmisel, automaatne tunnustamine ja kollisiooninormide ühtlustamisel põhinev tunnustamine.

a) Riigi ametiasutuste abistamine praktiliste lahenduste leidmisel

Võib väita, et probleeme, millega inimesed seoses perekonnaseisudokumentidega igapäevaelus piiriüleste juhtumite korral kokku puutuvad, on parem reguleerida liikmesriigi tasandil, sest riigi ametiasutustel on võimalik leida neile oma riigi õiguses praktilisi lahendusi. Oodates perekonnaseisuküsimuste suhtes kohaldatava õiguse suuremat ühtlustamist või seda, et liikmesriigid lähendaksid omavahel rohkem perekonnaõiguse materiaalõiguslike sätteid, oleks Euroopa Liidu peamine ülesanne abistada riigi ametiasutusi tõhusama koostöö tegemisel.

7. küsimus: *Kas teie meelest saavad riikide ametiasutused perekonnaseisuküsimustega seotud piiriüleste olukordade lahendamiseks üksi hakkama? Kas Euroopa Liidu institutsioonid ei peaks riigi ametiasutustele andma vähemalt mingeidki suuniseid (võib-olla ELi soovitusena), et tagada minimaalne ühtsus meetmete puhul, mille eesmärk on leida kodanike probleemidele praktilisi lahendusi?*

b) Automaatne tunnustamine

Teise võimalusena võiks liikmesriik tunnustada teistes liikmesriikides koostatud perekonnaseisudokumente automaatselt. Selliseks tunnustamiseks ei ole vaja olemasolevaid õigusakte ühtlustada ja jääks puutumata ka liikmesriikide õigussüsteem.

Selline lahendus eeldab, et iga liikmesriik aktsepteerib ja tunnustab vastastikuse usalduse alusel teises liikmesriigis registreeritud õiguslikust olukorrast tulenevaid tagajärgi. Eespool toodud näidete puhul tähendaks see seda, et liikmesriigi ametiasutused peaksid tunnustama lapse nime ja põlvnemist isegi juhul, kui asjaomase liikmesriigi õiguse alusel oleks jõutud teistsuguse lahenduseni.

Teises liikmesriigis registreeritud õigusliku olukorra automaatne tunnustamine kõikjal liidus pakuks inimestele mitmeid eeliseid.

Kõigepealt oleks eeliseks selle lihtsus ja läbipaistvus kodanikele, kes kasutavad oma õigust liidu territooriumil vabalt liikuda. Iga kodanik, kelle perekonnaseis muutub või keda ühes liikmesriigis registreeritud perekonnaseis hõlmab, teaks juba ette, et seda ei seata kahtluse alla juhul, kui ta ületab piiri või kui ta otsustab näiteks veeta mõne aasta muus liikmesriigis kui tema päritoluriik. Tema perekonnaseisu järjepidevus on tagatud ning tema päritoluliikmesriigis registreeritud olukorda tunnustatakse automaatselt teistes liikmesriikides aluslepingu alusel.

Teises liikmesriigis registreeritud õigusliku olukorra automaatse tunnustamise korral ei peaks vastuvõttev liikmesriik (s.t riik, kuhu kodanik otsustab elama või tööle asuda) muutma oma materiaalõigust ega olemasolevat õigussüsteemi.

Sellises tunnustamises peitub ka eelis pakkuda õiguskindlust, mida kodanik võib eeldada, kui ta kasutab oma õigust vabalt liikuda. Võib väita, et õiguslik ebakindlus ja eri probleemid, millega kodanik võib kokku puutuda seoses selles liikmesriigis registreeritud õigusliku olukorra tunnustamisega, millest ta lahkub, ei tohiks mõjuda heidutavalt ega olla takistuseks Euroopa kodanikule tema õiguste kasutamisel.

Sellisel juhul tuleks siiski võtta tasakaalustavad meetmed, et hoida ära võimalik pettus ja kuritarvitamine ning võtta täiel määral arvesse liikmesriikide avaliku korra norme. Lisaks võiks automaatset tunnustamist vajaduse korral paremini kohandada teatavate perekonnaseisuküsimuste suhtes, nagu nime andmine või muutmine. Samal ajal võib küsimus osutada keerukamaks muudes perekonnaseisuküsimustes, nagu abiellumine.

8. küsimus. *Mida arvate automaatsest tunnustamisest? Milliste olukordade puhul saaks sellist lahendust kasutada? Milliste puhul aga mitte?*

c) Kollisiooninormide ühtlustamisel põhinev tunnustamine

Kollisiooninormide ühtlustamisel põhinev tunnustamine võiks olla veel üheks võimaluseks, kuidas kodanikud saaksid kasutada täiel määral oma vaba liikumise õigust, pakkudes neile samal ajal suuremat õiguskindlust teises liikmesriigis registreeritud õigusliku olukorra suhtes.

Liidu tasandil väljatöötatud ühiste eeskirjade kogumikuga oleks ette nähtud, millist õigust kohaldada perekonnaseisuga seotud sündmuste korral piiriülestes olukordades.

Kõnealune õigus määrataks kindlaks ühe või mitme ühendava teguri alusel, arvestades kodaniku liikuvust. Nii oleks kohaldatav õigus prognoositav ja ette teada. Näiteks kodanik, kes elab muus liikmesriigis kui tema päritoluliikmesriik, võib eeldada, et tema suhtes kohaldatakse selle riigi õigust, millega tal on kujunenud välja side, mitte tema päritoluriigi õigust, kust ta on võib-olla lahkunud juba pikka aega tagasi.

Lisaks tuleb otsustada, kas valitud ühendav tegur peaks hõlmama kõiki perekonnaseisuküsimusi või peaksid need tegurid olema eri olukordade puhul erinevad.

9. küsimus. *Mida arvate kollisiooninormide ühtlustamisel põhinevast tunnustamisest? Milliste olukordade puhul saaks sellist lahendust kasutada?*

Kohaldatavat õigust, mis on kindlaks määratud Euroopa normidega ette nähtud ühe või mitme ühendava teguri alusel, võiks kohaldada juhul, kui kodanik ei ole oma eelistust väljendanud. Põhimõtteliselt võib kodanikule anda piiriüleste juhtumite korral võimaluse valida, millist õigust perekonnaseisuga seotud sündmuse suhtes kohaldada. See võib olla kodaniku huvides,

sest nii saaks ta väljendada seotust oma kultuuri ja päritoluriigiga või muu liikmesriigiga. Selline võimalus arvestab isikuvabadust perekonnaseisuküsimustes, ilma et kahjustaks kolmandaid isikuid või oleks vastuolus avaliku korraga. Selline valikuvabadus peaks siiski olema reguleeritud ning peaks viima vaid selle õiguse kohaldamiseni, millega kodanikul on kõige tihedamad seosed.

10. küsimus. Mida arvate võimalusest lasta kodanikel valida kohaldatav õigus? Milliste olukordade puhul võiks sellist valikut kasutada?

11. küsimus. Kas arvate, et peale automaatse tunnustamise ja kollisiooninormide ühtlustamisel põhineva tunnustamise on veel muid võimalusi, millega saaks lahendada perekonnaseisuga seotud õiguslike olukordade piiriüleseid tagajärgi?

5. KOKKUVÕTE

Käesoleva rohelise raamatu eesmärk on algatada avalik konsulteerimine, et koguda asjaomastelt osalistelt suundumusi ja arvamusi võimalike variantide kohta, et parandada kodanike elu avalike dokumentide ringlusega seotud küsimustes ja vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamist perekonnaseisuküsimustes.

Raamat avaldatakse komisjoni veebisaidil.

Konsulteerimine toimub 14. detsembrist 2010 kuni 30. aprillini 2011. Komisjon kutsub huvitatud isikuid edastama oma tähelepanekuid järgmisel aadressil:

European Commission
Direction générale Justice
Unité A1 - Coopération judiciaire en matière civile
B – 1049 Bruxelles
Faks: + 32-2/299 64.57

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

Nii era- kui ka avaõigusliku sektori tähelepanekud avaldatakse komisjoni veebisaidil, välja arvatud juhul, kui nende saatjad on sõnaselgelt oma isikuandmete avaldamise vastu põhjusel, et selline avaldamine kahjustaks nende legitiimseid huve.

Komisjon võib rohelises raamatus käsitletud temadel korraldada avaliku arutelu.