

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Zöld könyv – Kevesebb bürokrácia a polgárok számára: A közokiratok szabad áramlásának és az anyakönyvi okmányok joghatásai elismerésének elősegítése

(COM(2010) 747 végleges)

(2011/C 248/19)

Előadó: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

2010. december 14-én az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikkének értelmében az Európai Bizottság úgy határozott, hogy kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő témában:

Zöld könyv – Kevesebb bürokrácia a polgárok számára: A közokiratok szabad áramlásának és az anyakönyvi okmányok joghatásai elismerésének elősegítése

COM(2010) 747 végleges.

A bizottsági munka előkészítéséért felelős „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2011. május 26-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a június 15-i ülésnapon) 127 szavazattal 2 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB kedvezően fogadja az Európai Bizottság zöld könyvét, és elismeri, hogy elő kell segíteni a közokiratok szabad áramlását az egész Európai Unióban, mivel a fennálló akadályok megszüntetése révén ez megkönnyíti az uniós polgárok életét, és segíti őket jogaik hathatósabb érvényesítésében.

1.2 Az EGSZB támogatja, hogy az Európai Bizottság kezdeményezést tett a közokiratok szabad áramlásának megkönnyítésére, mivel ez a gazdasági és szociális jogok érvényesülésének javítása által az uniós polgárság kiteljesítését szolgálja.

1.3 Az EGSZB úgy véli, hogy az anyakönyvi okmányokkal kapcsolatban az Európai Bizottságnak:

- létre kellene hoznia az európai anyakönyvi tanúsítványok szupranacionális, fakultatív rendszerét;
- meg kellene tennie a szükséges lépéseket a kollíziós szabályok harmonizációjának megvalósítása érdekében, valamint
- a fentiek elvégzése során az anyakönyvi okmányokra vonatkozó minimumkövetelmények meghatározása révén be kellene vezetnie a kölcsönös elismerést, valamint konszenzust kellene elérnie az uniós szintű általános érvényesség vélelméről, miután bizonyosságot nyert, hogy az illetékes hatóság jogszerűen bocsátotta ki őket.

1.4 Az EGSZB ezért arra kéri a többi intézményt és illetékes szervet, hogy haladéktalanul nyújtsanak támogatást az Európai

Bizottság erre irányuló javaslatának, hogy lehetőleg még a jelenlegi jogalkotási időszak alatt elfogadásra kerüljenek az idevonatkozó szupranacionális szabályok.

1.5 Ezért érdemes támogatni az olyan szabványos – például a CIEC által használt modelleket követő –, többnyelvű adminisztratív okiratok általános bevezetését, amelyeknek számos előnye volna, többek között a célországban nem kellene őket lefordíttatni.

2. Bevezetés

2.1 Azok az adminisztratív formák, amelyeknek elvégzésére szükség van ahhoz, hogy a közokiratok a kibocsátás helye szerinti tagállamon kívül is felhasználhatóak legyenek – alapvetően a hitelesség igazolása vagy a dokumentum hiteles fordításának benyújtása –, jelentős időbeli és anyagi ráfordítást követelhetnek meg az érintettől.

2.1.1 E nehézségek egyrészt a polgárok azon kötelezettségére vezethetők vissza, miszerint egy másik tagállam hatóságainak olyan közokiratokat kell bemutatniuk, amelyek hitelt érdemlően bizonyítják, hogy az érintett egy adott jog kedvezményezettje vagy valamely kötelezettség alá esik. E dokumentumok jellege rendkívül különböző lehet. Így szó lehet többek között adminisztratív dokumentumokról, közjegyzői okiratokról, anyakönyvi kivonatokról, különféle szerződésekről és bírósági határozatokról.

2.1.2 A külföldön használni kívánt közokiratok eredetiségének igazolását „hitelesítésnek” nevezik. A szokásos eljárás szerint a dokumentumot hitelesítenie kell a kibocsátási hely szerinti tagállam illetékes hatóságának, majd azt követően azon állam nagykövetségének vagy konzulátusának, ahol felhasználásra kerül. Ennek egyszerűbb módja az ún. „Apostille” tanúsítvány kiadása, ebben az esetben a dokumentumot kibocsátó állam egy eredetiségi tanúsítványt is kiállít.

2.1.3 A Stockholmi Program keretében ⁽¹⁾ az Európai Tanács felkéri az Európai Bizottságot, hogy folytassa a szabad mozgáshoz való jog teljes körű gyakorlásának biztosítására irányuló tevékenységét. Ezzel összefüggésben a Stockholmi Program cselekvési terve két jogszabályjavaslatot helyez kilátásba:

- a dokumentumok szabad áramlása a tagállamok közötti hitelesítési kötelezettség eltörlésének köszönhetően, és
- egyes anyakönyvi okmányok joghatásainak elismerése annak érdekében, hogy egy adott tagállamban odaítélt jogállást ugyanolyan jogi következményekkel ismerjenek el a többi tagállamban is.

3. Az Európai Bizottság zöld könyve

3.1 Az Európai Bizottság konzultációt kezdett a közokiratok szabad áramlásával és az anyakönyvi okmányok joghatásai elismerésével kapcsolatos kérdésekről.

3.2 A közokiratok

3.2.1 Az Európai Bizottság eszmecserét kíván indítani mindazon közokiratokról, amelyek tekintetében adminisztratív formások elvégzésére van szükség ahhoz, hogy a kibocsátás helye szerinti tagállamon kívül is felhasználhatóak legyenek. E formások közé tartozik a hitelesség igazolása vagy a dokumentum hiteles fordításának benyújtása. A felsorolt dokumentumok közös vonása, hogy azok mindegyike egy adott esemény hatóság általi írásos bizonyítékát képezi.

3.2.2 Jelenleg az uniós tagállamokban a közokiratokkal kapcsolatos adminisztratív formásokat – ideértve a hitelesítést és az Apostille tanúsítványt – erősen töredezett jogi keret jellemzi, amely több forráson alapul. E források nevezetesen a következők:

- az egymástól meglehetősen eltérő nemzeti jogszabályok;
- számos több- vagy kétoldalú nemzetközi egyezmény, amelyet változó és ugyanakkor korlátozott számú ország erősített meg, és nem alkalmas arra, hogy az európai polgárok szabad mozgásának biztosításához szükséges megoldásokat kínáljon;
- széttagolt uniós jog, amely a felmerülő kérdéseknek csak egyes vonatkozásaira tér ki.

3.3 A közokiratok tagállamok közötti áramlásának megkönnyítésére javasolt lehetséges megoldások

3.3.1 Az adminisztratív formások eltörlése:

A zöld könyv a hitelesítés és az Apostille tanúsítvány megszüntetését javasolja az összes közokirat vonatkozásában, ezáltal lehetővé téve a közokiratok szabad áramlását.

3.3.2 Az illetékes nemzeti hatóságok közötti együttműködés:

3.3.2.1 Amennyiben komoly kétely merül fel egy dokumentum hitelességét illetően, vagy egy adott okirat valamely

tagállamban nem létezik, az illetékes nemzeti hatóságok a szükséges információk cseréje útján próbálhatják megtalálni a megfelelő megoldást.

3.3.2.2 Az e-Justice internetes portál tájékoztatást nyújthat a polgároknak az anyakönyvi okmányok meglétéről és azok jogi vonatkozásairól; de meg lehetne vizsgálni annak lehetőségét is, hogy a polgárok egy biztonságos rendszeren keresztül elektronikus úton igényelhessék és kaphassák meg anyakönyvi okmányaikat.

3.3.3 A közokiratok fordításának korlátozása

Számos közigazgatási ágazatban a fakultatív szabvány formanyomtatványok bevezetését is mérlegelni lehetne – legalábbis a leggyakoribb közokiratok vonatkozásában, aminek köszönhetően megoldható lenne a fordítás előírásának problémája, illetve költségeket lehetne megtakarítani.

3.3.4 Az európai anyakönyvi tanúsítvány:

E tanúsítvány mellett a tagállamok nemzeti anyakönyvi okmányai is megmaradnának, hiszen a tanúsítvány nem kötelező, hanem fakultatív lenne. A tervek szerint a tanúsítvány formátumát és az azon szereplő információkat egy egységes okirat, az európai tanúsítvány bevezetésével szabványosítják.

3.4 Az anyakönyvi okmányok joghatásainak kölcsönös elismerése:

3.4.1 Az anyakönyvi okmányok olyan, hatóság által kiállított írásos dokumentumok, amelyek az egyes polgárok életében bekövetkező eseményeket – például a születést vagy a leszármazást – rögzítik.

3.4.2 Lehetővé kell tenni a személyi jogállásra vonatkozó helyzet folytonosságának és állandóságának biztosítását a szabad mozgáshoz való jogát gyakorló valamennyi európai polgár számára, valamint azt, hogy az anyakönyvi okmány által megállapított jogállás előidézhesse a belőle eredő joghatásokat.

3.4.3 Felvetődik a kérdés egy olyan uniós fellépés szükségességéről, amelynek célja, hogy nagyobb jogbiztonságot nyújtson az európai polgároknak a személyi jogállással kapcsolatos ügyekben, valamint megszüntesse azon akadályokat, amelyekkel a polgár egy adott tagállamban megállapított jogi helyzetnek egy másik tagállamban való elismertetése kapcsán szembesül.

3.4.4 A másodlagos jogban ⁽²⁾ foglalt uniós rendelkezések még most is igen célzottak, és továbbra sem léteznek jogszabályok a személyi jogállás tekintetében egy adott tagállam által megállapított jogi helyzet másik tagállamban történő elismeréséről. Emellett az Unió nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a tagállamok családjogra vonatkozó anyagi jogi szabályaiba beavatkozzék, hiszen az Európai Unió működéséről szóló szerződés semmilyen jogi alapot nem biztosít ilyen megoldások megvalósítására.

⁽¹⁾ COM(2004) 401 végleges.

⁽²⁾ A 2201/2003/EK rendelet 21. cikkének (2) bekezdése.

3.4.5 E problémák orvosolására az Európai Bizottság három szakpolitikai lehetőséget javasol:

3.4.5.1 Segítségnyújtás a tagállamoknak a gyakorlati megoldások keresésében:

Az Európai Unió elsődleges feladata ezen a téren az, hogy segítse a nemzeti hatóságokat a hatékonyabb együttműködésben.

3.4.5.2 Automatikus elismerés:

Az ilyen elismerésre a meglévő jogszabályok harmonizációja nélkül kerülne sor, és semmilyen változtatást nem tenne szükségessé a tagállamok jogrendszerében, ami azt jelentené, hogy minden tagállam a kölcsönös bizalom elve alapján elfogadja és elismeri a más tagállamokban megállapított jogi helyzet joghatásait.

3.4.5.3 A kollíziós szabályok harmonizációján alapuló elismerés:

Egy uniós szinten kialakított közös „szabályrendszer” létrehozásáról lenne szó, amelynek célja az lenne, hogy biztosítsa azt a jogot, amelyet a határokon átnyúló helyzetekben valamely személyi jogállással kapcsolatos esemény bekövetkeztekor kellene alkalmazni.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az Európai Bizottság zöld könyve jogalkotási szempontból indokolt, mivel a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség működése tökéletesítésre és elmélyítésre szorul, és erősíteni kell e térség kapcsolatát az egyéneket uniós polgárként és az alapvető gazdasági szabadságok értelmében megillető jogok gyakorlásával.

4.2 Ezért az EGSZB örömmel fogadja az Európai Bizottság kezdeményezését, amely a Lisszaboni Szerződés óta az EUSZ-ben és az EUMSZ-ben lefektetett alkotmányos alapelvekkel és értékekkel, valamint az Unió célkitűzéseivel összhangban előtérbe helyezi azt a jogi szemléletet, amely megerősíti az egyének szerepét az európai integrációs folyamatban.

4.3 Következésképpen az Unió intézményeinek és szerveinek feladata az, hogy tagállamainak állampolgárai, és általában minden magánszemély számára – a Szerződések és a hatályos joganyag által szabott határok keretein belül – megkönnyítsék az őket megillető jogok és szabadságok lehető legszélesebb körű gyakorlását.

4.3.1 Az EUSZ 9. cikkében lefektetett elvvel összhangban ez méltányosabb bánásmódot eredményezne, és segítene megszüntetni a nevezett jogok és szabadságok gyakorlása előtt álló, a közrend védelmével nem indokolható akadályokat, amelyek gyakran pusztán bizonyos csoportok érdekeit védik (azaz a köztisztviselők, a közjegyzők, a nyilvántartók esetleges beavatkozása áll mögöttük), vagy az uniós tagállamok szuverenitásukhoz való túlzott ragaszkodását takarják.

4.4 Az adminisztratív vagy nyelvi formáságokból eredő akadályok felszámolására a jövőben meghozandó intézkedések elfogadásához azonban alaposan meg kell vizsgálni azok anyagi hatályát, mivel ezekből eredően az egyének számára hasznos, kívánatos hatások – az adminisztratív akadályok és terhek, valamint a költségek megszüntetése és az, hogy az érintett személyek sokkal hamarabb fel tudják használni a közokiratokat a kiállító országon kívül – mellett súlyos jogviták merülhetnek fel az okiratok hatásaival kapcsolatban olyan kényes kérdésekben, mint a személyi jogállás.

4.5 E vizsgálat során külön elemezni kell, hogy a nevezett intézkedések megvalósíthatóak-e, figyelembe véve egyrészt a pusztán eljárási és nyelvi kérdéseket érintő szempontokat, másrészt pedig az érdekeltek jogállásával kapcsolatos, lényegbevágóbb kérdéseket.

4.6 A többek között a szabad mozgásra, tartózkodásra, letelepedésre és szolgáltatásnyújtásra, valamint a munkavállalók belső piacon belüli szabad mozgására vonatkozó jogok teljes körű gyakorlásához olyan szupranacionális mechanizmusokat és szabályokat kell elfogadni, amelyek a közokiratok hitelesítésével kapcsolatos adminisztratív formáságokat kiküszöbölik, vagy igen konkrét helyzetekre korlátozzák.

4.6.1 A közokiratot kiállító hatóságon kívüli egyéb tagállami hatóságok beavatkozása gyakran az uniós joggal összeegyeztethetetlen érdekekből fakad, és diszkriminatív bánásmódot és indokolatlan terheket okoz a magánszemélyek számára.

4.6.2 A közrend és a tagállamok pénzügyi érdekeinek védelme természetesen a polgárok számára kisebb terhet jelentő és főként az uniós jog által számukra garantált jogokat nem sértő módszerekkel is biztosítható. Amennyiben komoly kétely merül fel egy dokumentum hitelességét illetően, vagy egy adott okirat valamely tagállamban nem létezik, az illetékes nemzeti hatóságok információt cserélnek és megoldást keresnek.

4.6.2.1 Ezzel kapcsolatban azonban az EGSZB hangsúlyozza, hogy véleménye szerint a közhatalóságoknak kötelessége minden lehetséges eszközzel megkönnyíteni a polgárok számára az összes olyan közokirat nemzetközi érvényesítését, amely az Unió által elismert jogok és szabadságok gyakorlásához szükséges személyi jogállást vagy helyzetet igazol.

4.6.3 Az Unión belül számos példát lehet erre hozni:

— a személyi jogállással foglalkozó tisztviselők közötti adminisztratív együttműködés, amely a 3. sz. CIEC-egyezmény⁽³⁾ tizenegy szerződő államában folyik, kiváló eredményekkel, ezért az EGSZB arra biztatja az összes uniós tagállamot, hogy írják alá az egyezményt az idevonatkozó szupranacionális szabályok valószínű elfogadásának előkészítő lépéseként;

— a szakmai képezésekkel kapcsolatos információcsera az elektronikus belső piaci információs rendszer (IMI) révén;

⁽³⁾ Az egyezmény értelmében amikor a személyi jogállással foglalkozó tisztviselő egy házasságkötést a házassági anyakönyvbe bejegyeztet, arról egy formanyomtatvány segítségével tájékoztatja a leendő házastársak születési helye szerint illetékes személyi jogállással foglalkozó tisztviselőt.

— a „végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás” fokozatos automatikussá tétele vagy megszüntetése az elektronikus eljárások (e-igazságszolgáltatás stb.) általános elterjedése keretében.

4.6.3.1 E tapasztalatok fényében logikusnak tűnik, hogy az Európai Bizottság a zöld könyvben foglalt, a közokiratok szabad áramlására vonatkozó jogalkotási javaslatát más kezdeményezésekhez, például a „Digitális Európához” vagy az „e-2020”-hoz kösse. Az EGSZB megítélése szerint ez kiváló alkalom volna egy olyan népszerűségi nyilvántartási hálózat létrehozásának ösztönzésére, amely az összes adminisztratív eljárást egyszerűsítve előmozdítaná annak az elvnek az érvényesülését, hogy az okiratokat csak egyszer kelljen benyújtani.

4.6.3.2 Az EGSZB szerint meg lehetne vizsgálni annak lehetőségét, hogy rövid távon létrehozzanak egy olyan elektronikus adatbázist, amely a tagállamok által leggyakrabban kiállított közokiratok mintáit tartalmazná. Az adatbázist az Európai Bizottság kezelné, célja pedig az lenne, hogy az EU egész területén megkönnyítse a közokiratok kölcsönös elismerését és azt, hogy a tagállamok automatikusan egyenértékűként kezeljék ezeket a saját hivatalos nyelvükön meglévő, azonos tartalmú dokumentumokkal.

4.6.4 Emellett más uniós szakpolitikai területeken szerzett tapasztalatok is azt bizonyítják, hogy az azonos vagy hasonló formátumban, technikával és anyagokból készülő okiratok használata lehetséges. Erre jó példa az európai útlevele,⁽⁴⁾ vagy az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének jelenlegi c) pontjában szereplő segítségnyújtással kapcsolatos okiratok; a különféle kategóriájú, gépkocsikra és motorkerékpárokra érvényes vezetői engedély szabványmodellje stb.

4.6.5 Ezért érdemes támogatni az olyan szabványos – például a CIEC által használt modelleket követő –, többnyelvű adminisztratív okiratok általános bevezetését, amelyeknek számos előnye volna, többek között a célszágban nem kellene őket lefordítani.

4.7 A szorosabb adminisztratív együttműködés és a minden tagállamban érvényes okiratok kibocsátása egy ha nem is a kölcsönös elismerésen, de kölcsönös bizalmon alapuló környezetben bizonyosan megvalósítható célkitűzés, és egyértelműen kívánatos ahhoz, hogy egyszerűbbé váljon az említett uniós polgárjogok és alapvető gazdasági jogok gyakorlása. A minden tagállamban teljes körűen alkalmazandó uniós jogszabályok elfogadása az EU hatáskörébe tartozó intézményi feladat, és szükséges az integráció elmélyítéséhez.

4.8 A személyi jogállás okirattal való igazolásának kérdése azonban bonyolultabb kérdéseket is felvet, ami miatt számos különböző jogalkotási politikai lehetőséget is meg kell vizsgálni.

4.8.1 Arra a problémára kell közös megoldást találni, akár egy európai anyakönyvi tanúsítvány formájában, hogy jelenleg az egyes illetékes tagállami hatóságok által kiállított anyakönyvi

okiratok az egyes magánéleti jogállásokat nem egyformán kezelik, illetve e helyzetek joghatásai az érintett államokban nem teljes mértékben kérhetők számon.

4.8.2 Az uniós tagállamok eltérő jogi, kulturális és vallási hagyományai miatt az egyes polgárok jogi helyzete egyenlőtlen. Ez olyan jelentős különbségeket eredményez, hogy például egyik tagállamban a házasságkötéshez igazolni kell, hogy házasságnak nem áll fenn akadálya, máshol meg elismerik az egyenműiek közötti házasságot, változtatható a vezetéknevek sorrendje, vagy nemváltoztatás esetén az új nem is bejegyezhető.

4.9 Tekintettel arra, hogy ezen a területen jelenleg a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel, hogy a Lisszaboni Szerződés nem kínál konkrét jogalapot a kérdés jogharmonizációjával kapcsolatos nemzetek feletti fellépést illetően, illetve az EUMSZ vízumokról és egyéb rövid távú tartózkodási engedélyekről szóló 77. cikkének (3) bekezdésével ellentétben nem rendelkezik olyan esetekről, amikor a Szerződések nem biztosítottak hatáskört uniós fellépésre, szigorúan ügyelni kell a szubzidiaritás elvének tiszteletben tartására.

4.10 Következésképpen abban az esetben, ha az EUMSZ 81. cikkének (1) bekezdésében foglalt általános rendelkezés alapján valamilyen szupranacionális jogszabály révén esetleg alkalmazni kívánnák a kölcsönös elismerés elvét, az EUMSZ 81. cikkének (3) bekezdésében említett különleges jogalkotási eljárás fényében kellene eljárni, a nemzeti parlamentek szükség-szerű bevonásával.

4.10.1 Ezért nem volna helyes részletes elemzést, illetve megkülönböztető súlyozást végezni az Unió által követhető jogi lehetőségekről annak alapján, hogy milyen személyi jogállásra vonatkozó helyzetet kívánnak elismerni, mivel valószínűleg ez a lezármazás, az örökbefogadás vagy a vezetéknevek sorrendjének megváltoztatása esetén jobban alkalmazható, mint egy házasságkötés elismerése esetén.

4.10.2 Egy szóval az Unió bármely jogi lehetőséget választja is, és bármilyen hosszú ideig tart is ennek bevezetése, a személyi jogállásuk vagy egy erről szóló tanúsítvány hatásainak elismerését kérő polgárok érdekében olyan kötelező elvnyű európai előírásokat vagy iránymutatásokat kell kidolgozni, amelyek segítenek a tagállamok illetékes hatóságainak abban, hogy koherens, rugalmas és nemzetiség alapján nem diszkriminatív megoldásokat találjanak.

4.11 Mivel a közokiratok szabad áramlásának előmozdítása nem tűr halasztást, a tagállamoknak és az uniós intézményeknek támogatniuk kell az Európai Bizottság erre, illetve az európai anyakönyvi tanúsítványok fakultatív szupranacionális rendszerének létrehozására irányuló kezdeményezéseit, megtéve a szükséges lépéseket kollíziós szabályok harmonizációja felé, közben pedig be kellene vezetnie a kölcsönös elismerést az anyakönyvi okmányokra vonatkozó minimumkövetelmények meghatározása révén, valamint konszenzust kell elérnie az uniós szintű általános érvényesség vélelméről, miután bizonyosságot nyert, hogy az illetékes hatóság jogszerűen bocsátotta ki őket.

⁽⁴⁾ HL C 241., 1981.9.19. és HL C 179., 1982.7.26.

4.12 A közokiratok szabad áramlására vonatkozó jövőbeli uniós intézkedések lehető maximális hatékonyságának biztosítása érdekében az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg, jövőbeli jogszabályjavaslatainak alkalmazási köre kiterjeszthető-e az európai gazdasági térség állampolgáira, valamint az olyan harmadik országokra, amelyekkel az EU hatályos társulási megállapodást kötött (az uniós polgárokkal való kölcsönösség rendszerében), továbbá az olyan, hosszú távú tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli polgárookra, akik egy uniós tagállamban jogszerűen letelepedtek vagy állandó lakhellyel rendelkeznek.

Kelt Brüsszelben, 2011. június 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON
