

SK

SK

SK



EURÓPSKA KOMISIA

Brusel, 14.12.2010
KOM(2010) 747 v konečnom znení

ZELENÁ KNIHA

Menej byrokracie pre občanov:

**Podpora voľného pohybu verejných listín
a uznávanie účinkov dokladov o osobnom stave**

1. Úvod

Mobilita európskych občanov je konkrétnou skutočnosťou, o ktorej svedčí najmä fakt, že približne 12 miliónov osôb študuje, pracuje alebo žije v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi¹. Túto mobilitu uľahčujú práva spojené s občianstvom Únie, najmä právo na voľný pohyb a všeobecnejšie právo na zaobchádzanie ako so štátnym príslušníkom členského štátu, v ktorom má bydlisko. Tieto práva sú zakotvené v primárnom práve Únie a sekundárne právne predpisy ich ďalej rozvíjajú.

Ako však zdôrazňuje Správa o občianstve Únie za rok 2010, ktorú Komisia prijala 27. októbra 2010², európski občania sa pri vykonávaní týchto práv stále každý deň stretávajú s množstvom prekážok.

Jedným zo zdrojov týchto ťažkostí je povinnosť občanov predkladať orgánom iného členského štátu verejné listiny, ktoré tieto orgány požadujú ako dôkaz pre určitú výhodu alebo na splnenie určitej povinnosti.

Charakter týchto listín môže byť veľmi rozdielny. Môže ísť o administratívne listiny, notárske listiny, ako sú vlastnícke listy, doklady o osobnom stave, ako sú rodný alebo sobášny list, rôzne zmluvy, súdne rozhodnutia.

Verejné orgány členského štátu často tieto listiny neakceptujú, kým občania nespĺnia pre nich zložité administratívne formality.

Občania v takýchto chvíľach musia riešiť veľmi konkrétne otázky, na ktoré často nie je jasná odpoveď. Na ktoré orgány sa treba obrátiť pri plnení formalít? Koľko môžu tieto formality stáť? Treba sa dostaviť osobne? Budú požadované formality splnené v primeranej lehote? Bude potrebný preklad listín?

Neistota obklopujúca odpovede na tieto otázky, ktorá je zdrojom frustrácie a rozčúlenia, sa nezlučuje s cieľom vytvoriť Európu pre občanov.

V súvislosti s dokladmi o osobnom stave sa navyše objavuje otázka iného rozsahu, ktorá sa netýka dokladov samotných, ale ich účinkov.

Doklady o osobnom stave, ktorým verejné orgány v jednom členskom štáte osvedčujú najdôležitejšie udalosti majúce vplyv na civilný stav osôb (narodenie, sobáš, úmrtie), nemajú nevyhnutne rovnaký účinok v inom členskom štáte. Každý členský štát uplatňuje v tejto oblasti svoje vlastné pravidlá, ktoré sa medzi rôznymi štátmi veľmi líšia. Napríklad otcovstvo uznané jedným členským štátom v súvislosti s dieťaťom, ktoré sa v tomto štáte narodilo, nemusí byť vždy uznané v inom členskom štáte, pretože vnútroštátne pravidlá uplatňované v tejto oblasti nie sú rovnaké.

S cieľom reagovať na tieto problémy Komisia prostredníctvom tejto zelenej knihy začína rozsiahlu konzultáciu o otázkach týkajúcich sa voľného pohybu verejných listín (časť 3)

¹ Ďalším dôkazom tejto skutočnosti je počet sobášov a rozvodov v rámci Únie: podľa približných údajov z asi 122 miliónov sobášov má približne 16 miliónov (13 %) sobášov cezhraničný rozmer.

² KOM(2010) 603 – Správa o občianstve Únie za rok 2010: Odstránenie prekážok vykonávania práv občanov Únie.

a uznávania právnych účinkov dokladov o osobnom stave (časť 4). Účelom tejto konzultácie je zhromaždiť názory zainteresovaných strán a širokej verejnosti, na základe ktorých by sa vypracovala politika Únie v týchto oblastiach a pripravili sa príslušné legislatívne návrhy.

2. SÚVISLOSTI

Komisia už od roku 2004 zdôrazňuje význam uľahčenia uznávania rôznych typov listín a vzájomného uznávania osobného stavu osôb³.

Komisia v tejto súvislosti uverejnila v roku 2007 a 2008 dve štúdie⁴ o ťažkostiach, s ktorými sa občania stretávajú pri plnení povinnosti legalizovať listiny medzi členskými štátmi, a o ťažkostiach týkajúcich sa dokladov o osobnom stave.

Európska rada v rámci Štokholmského programu⁵ vyzvala Komisiu na pokračovanie v prácach nadväzujúcich na tieto štúdie, aby sa mohlo zabezpečiť úplné vykonávanie práva na voľný pohyb.

S týmto cieľom sa v Akčnom pláne na vykonávanie Štokholmského programu počíta s dvomi legislatívnymi návrhmi.

Tieto iniciatívy, ktoré sú naplánované na rok 2013, sa budú týkať:

- voľného pohybu listín umožneného zrušením legalizácie listín medzi členskými štátmi,
- uznávania účinkov určitých dokladov o osobnom stave (týkajúcich sa napríklad príbuzenstva, adopcie, mena a priezviska), aby právny status priznaný v jednom členskom štáte mohol byť uznaný s rovnakými právnymi dôsledkami v inom členskom štáte.

Európsky parlament sa už pri viacerých príležitostiach⁶ vyjadril v prospech uznávania verejných listín a účinkov dokladov o osobnom stave, naposledy v novembri 2010⁷.

3. VOĽNÝ POHYB VEREJNÝCH LISTÍN

3.1. Problematika

Z výsledkov prieskumu Eurobarometra o civilnom súdnictve, ktorý sa uskutočnil v októbri 2010, vyplýva, že tri štvrtiny občanov Únie (73 %) sa domnievajú, že by sa mali prijať opatrenia na uľahčenie pohybu verejných listín medzi členskými štátmi.

³ KOM(2004) 401 – Oznámenie „Územie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti: bilancia Tamperského programu a perspektívy“, s. 11.

⁴ Štúdie sú k dispozícii na adrese: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm#5

⁵ Štokholmský program – otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich (Ú. v. EÚ C 115, 4.5.2010, s. 1).

⁶ Uznesenie s odporúčaniami pre Komisiu o európskej verejnej listine, december 2008.

⁷ Správa o právnych aspektoch občianskeho práva, obchodného práva, rodinného práva a medzinárodného súkromného práva týkajúcich sa Akčného plánu na vykonávanie Štokholmského programu z 22. novembra 2010.

Európski občania, ktorí sa usadia v inom členskom štáte, ako je ich domovský štát, musia vykonať mnohé administratívne formality, vrátane požiadaviek na predloženie verejných listín, ako sú napríklad rodný list dieťaťa alebo dôkaz o štátnej príslušnosti či o rodičovskom alebo príbuzenskom vzťahu.

Toto isté sa vyžaduje od európskych občanov, ktorí sa po pobyte v hostiteľskom členskom štáte vracajú späť do svojho domovského členského štátu. Títo sa stretávajú s rovnakými ťažkosťami vo chvíli, keď je potrebné predložiť dôkaz o udalostiach, ktoré sa ich týkajú a ku ktorým došlo počas ich pobytu v hostiteľskom štáte.

Komisia by chcela otvoriť diskusiu o všetkých verejných listinách, ktoré si vyžadujú splnenie administratívnych formalít, aby mohli byť používané mimo členského štátu, v ktorom boli vydané. K týmto formalitám patrí aj dôkaz o pravosti alebo overený preklad.

Verejné listiny môžu mať veľmi rozdielny charakter a zahŕňajú všetky úradné listiny, ktoré vydal verejný orgán členského štátu. Ako príklad možno uviesť správne listiny ako diplomy alebo patenty, notárske listiny ako zmluva o kúpe nehnuteľnosti alebo manželská zmluva, doklady o osobnom stave ako rodný, sobášny alebo úmrtný list, alebo súdne písomnosti ako rozhodnutie alebo dokument vydaný súdom.

Spoločnou funkciou všetkých týchto listín je poskytnúť dôkaz o skutočnostiach zaznamenaných verejným orgánom. Vo väčšine prípadov je ich predloženie nevyhnutnou podmienkou na získanie určitého práva alebo sociálnej služby alebo na splnenie daňovej povinnosti.

Aby sa tieto verejné listiny mohli používať aj mimo členského štátu, ktorý ich vydal, je potrebné splniť určité administratívne formality spojené s ich overením. Tieto formality sú prostriedkom na predchádzanie podvodom a skúma sa pri nich napríklad pravosť podpisu alebo postavenie, v ktorom vystupovala osoba podpisujúca listinu.

Tradičným spôsobom overenia verejných listín určených na použitie v zahraničí je *legalizácia*. Legalizácia pozostáva zo série jednotlivých overení listiny. V rámci bežného legalizačného postupu listina musí byť legalizovaná príslušnými orgánmi členského štátu, ktorý ju vydal, a potom ambasádou alebo konzulátom členského štátu, kde sa bude používať. Vzhľadom na vysoký počet zapojených orgánov je tento legalizačný proces často zdĺhavý a nákladný⁸.

Iná formalita, ktorá zjednodušuje klasický legalizačný proces, spočíva v tom, že členský štát vydávajúci listinu ju vydá s osvedčením o overení, ktoré sa nazýva *apostila*. Apostila spĺňa rovnaký účel ako legalizácia, ale ide o zjednodušený postup. Na vydanie apostily sú oprávnené len príslušné orgány členského štátu, ktorý vydáva listinu, a žiaden zásah zo strany orgánov členského štátu, kde sa listina predkladá, už nie je potrebný.

⁸ Výška a sadzba poplatkov sa v jednotlivých členských štátoch veľmi líšia (v niektorých členských štátoch do 20 EUR, zatiaľ čo v iných sú variabilné v závislosti od dokumentu a môžu dosiahnuť sumu až 50 EUR).

Hoci apostila v porovnaní s legalizačným postupom uľahčuje pohyb verejných listín, vyžaduje si tiež určité administratívne kroky a predstavuje stratu času a pomerne vysoké náklady, ktoré nie sú zanedbateľné a ktoré sa značne líšia v jednotlivých členských štátoch⁹.

Počas už uvedeného prieskumu Eurobarometra o civilnom súdnictve mali občania uviesť všetky možné formality, ktoré museli splniť pri predložení listín v inom členskom štáte ako v tom, ktorý dokument vydal. Šiesti z desiatich opýtaných odpovedali, že pri predložení listiny v členskom štáte pobytu museli splniť viaceré formality. Išlo najmä o preklad (26 %), legalizáciu (24 %), apostilu (16 %) a overenú kópiu (19 %).

Ďalší problém vyplýva zo skutočnosti, že niektoré členské štáty môžu požadovať predloženie listín, ktoré nie vždy existujú v domovskom členskom štáte občana. V tejto súvislosti je vhodným príkladom napríklad osvedčenie o tom, že neexistuje žiadna prekážka uzatvorenia manželstva.

Cyperský občan, ktorý žije vo Fínsku a chce sa oženiť s fínskou občiankou, musí predložiť osvedčenie o tom, že neexistuje žiadna prekážka uzatvorenia manželstva, ktoré však v cyperskom právnom systéme neexistuje. Tento občan sa tak nachádza v situácii, kedy je pre neho nemožné predložiť takéto osvedčenie v členskom štáte pobytu, a jediným riešením sa zdá byť podanie žiadosti na súdne orgány tohto členského štátu.

Je však takéto riešenie pre tohto občana uspokojivé? Obrátenie sa na súdy nie je jednoduché a vyžaduje si investície vo forme času a peňazí. Uzavretie manželského zväzku v inom členskom štáte ako v domovskom by malo byť jednoduchou záležitosťou a nie zdrojom starostí pre budúcich manželov.

Všetky tieto formality spôsobujú, že voľný pohyb sa pre európskych občanov stáva menej príťažlivým, a dokonca im môžu zabrániť v plnom využívaní ich práv.

3.2. Právny rámec

V súčasnosti sú administratívne formality ako legalizácia či apostila verejných listín v členských štátoch EÚ upravené právnym rámcom, ktorý sa čerpá z viacerých zdrojov: z vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré sa v jednotlivých členských štátoch výrazne líšia; z množstva mnohostranných a dvojstranných medzinárodných dohovorov, ktoré boli ratifikované rôznym a vždy obmedzeným počtom krajín a ktoré neposkytujú riešenia potrebné pre voľný pohyb európskych občanov; z neuceleného práva Únie, ktoré sa týka len niektorých aspektov otázok z tejto oblasti.

Z toho vyplýva, že právna úprava nie je jasná a nezaručuje právnu istotu, ktorú by európski občania mohli očakávať, pokiaľ ide o otázky s priamym vplyvom na ich každodenný život.

Zásada, podľa ktorej verejné listiny musia byť overené príslušným orgánom členského štátu, v ktorom sa predkladajú, alebo musia mať apostilu od orgánov domovského členského štátu, dopĺňujú výnimky ustanovené medzinárodnými dohovormi alebo právom Únie.

⁹ Apostila je tiež spojená s výdavkami: v mnohých členských štátoch je potrebné zaplatiť poplatok. Tento poplatok sa v jednotlivých členských štátoch značne líši. V niektorých štátoch sa apostila poskytuje zdarma alebo za menej než 5 EUR, zatiaľ čo v iných štátoch môže výška poplatku dosiahnuť až 50 EUR.

Pre občanov je ťažké určiť, ktoré výnimky by bolo možné uplatniť na ich situáciu.

Na ilustráciu množstva existujúcich medzinárodných pravidiel možno uviesť viaceré dohovory. Niektoré z týchto dohovorov sa týkajú verejných listín v širšom zmysle, iné len osobitného typu listín, ako sú doklady o osobnom stave alebo listiny vystavené diplomatickými alebo konzulárnymi úradníkmi.

Haagskym dohovorom z roku 1961 sa ruší požiadavka na overovanie zahraničných verejných listín, ktoré sú uvedené v článku 1, a nahrádza sa apostilou¹⁰. Stranami tohto dohovoru sú všetky členské štáty Únie, ako aj mnoho tretích štátov. Dohovor sa vzťahuje na verejné listiny, teda na správne listiny, notárske písomnosti, úradné vyhlásenia a listiny vydané justičným orgánom, s výnimkou listín vystavených diplomatickými alebo konzulárnymi orgánmi.

Ak sa občan stretne s listinou vystavenou diplomatickým alebo konzulárnym orgánom, môže sa na ňu vzťahovať dohovor Rady Európy z roku 1968. Týmto dohovorom sa ruší legalizácia listín, ktoré vystavili diplomatickí alebo konzulárni úradníci. Výhody tohto dohovoru však nemôžu využívať všetci európski občania, pretože ho podpísalo len 15 členských štátov.

S cieľom podporiť medzinárodnú spoluprácu v oblasti osobného stavu a zlepšiť fungovanie evidenčných úradov päť zakladajúcich štátov¹¹ založilo v roku 1949 medzivládnu organizáciu s názvom Medzinárodná komisia pre osobný stav (Commission Internationale de l'Etat Civil, ďalej len „CIEC“). V súčasnosti patrí medzi členov tejto organizácie 12 členských štátov Únie¹². Zohráva dôležitú úlohu, a to najmä pri príprave medzinárodných dohovorov určených na ratifikáciu jednotlivými štátmi. Legalizácie dokladov o osobnom stave sa týka niekoľko dohovorov: dohovor z roku 1957 o bezplatnom vydávaní dokladov o osobnom stave a o ich oslobodení od legalizácie, dohovor z roku 1976 o vydávaní viacjazyčných výpisov z dokladov o osobnom stave a dohovor z roku 1977 o oslobodení niektorých dokladov a listín od legalizácie¹³.

Právo Únie tiež obsahuje rôzne ustanovenia, ktoré úplne rušia legalizáciu medzi členskými štátmi.

Dohovorom z roku 1987¹⁴ sa úplne ruší legalizácia viacerých kategórií listín. Ide o listiny vydané justičným orgánom štátu alebo justičným pracovníkom vrátane listín vydaných verejným žalobcom, vyšším súdnym úradníkom alebo súdnym doručovateľom („huissier de justice“), správne listiny, notárske písomnosti, úradné vyhlásenia a najmä súkromné listiny a listiny vystavené diplomatickými alebo konzulárnymi úradníkmi. Tento dohovor však podpísalo len veľmi málo členských štátov a teda nenadobudol platnosť, s výnimkou šiestich štátov¹⁵, ktoré sa ho v rámci vzájomných vzťahov rozhodli predbežne uplatňovať.

¹⁰ Dohovor z 5. októbra 1961 o zrušení požiadavky overovanie zahraničných verejných listín: http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.text&cid=41. Nevzťahuje sa na listiny vystavené diplomatickými alebo konzulárnymi úradníkmi a na správne listiny bezprostredne sa týkajúce obchodných alebo colných činností. Apostila je definovaná v článkoch 4 a 5 dohovoru.

¹¹ Piatimi zakladajúcimi štátmi sú Belgicko, Francúzsko, Holandsko, Luxembursko a Švajčiarsko.

¹² Webová adresa CIEC: <http://www.ciec1.org/>. Okrem štyroch uvedených členských štátov Únie, ktoré založili CIEC, sú členmi CIEC aj Grécko, Maďarsko, Nemecko, Poľsko, Portugalsko, Spojené kráľovstvo, Španielsko a Taliansko.

¹³ Dohovory č. 2, 16 a 17.

¹⁴ Dohovor z 25. mája 1987 o zrušení legalizácie listín v členských štátoch Európskych spoločenstiev.

¹⁵ Týmito členskými štátmi sú Belgicko, Dánsko, Francúzsko, Írsko, Lotyšsko a Taliansko.

Niektoré nástroje, ktoré Únia prijala v oblasti súdnej spolupráce v civilných veciach, najmä nariadenia (ES) č. 44/2001 a (ES) č. 2201/2003, stanovujú tiež zrušenie legalizácie pre listiny, ktoré patria do ich rozsahu pôsobnosti¹⁶

3.3. Možné riešenia na uľahčenie voľného pohybu verejných listín medzi členskými štátmi

a) Zrušenie administratívnych formalít pri overovaní verejných listín

Administratívne formality spojené s predkladaním verejných listín, ktoré majú pôvod v konzulárnej a medzivládnej praxi, zostávajú naďalej zdrojom ťažkostí pre európskych občanov a už nezodpovedajú požiadavkám a rozvoju súčasnej spoločnosti, a to najmä v spoločnom priestore spravodlivosti.

Právom si možno položiť otázku o potrebe týchto formalít, ktoré nie sú zlučiteľné ani so vzťahmi medzi členskými štátmi, ktoré sú založené na vzájomnej dôvere, ani so zvyšujúcou sa mobilitou občanov.

Od roku 1997 Súdny dvor Európskej únie naznačoval smer ďalšieho vývoja. Vo veci *Dafeki*¹⁷, ktorej predmetom bol spor medzi gréckym štátnym príslušníkom pracujúcim v Nemecku a nemeckým penzijným fondom, Súdny dvor sa zaoberal uznaním listín, ktoré boli vydané v jednom členskom štáte a predložené v inom členskom štáte v profesijnom kontexte. Týmto rozsudkom Súdny dvor rozhodol, že orgány jedného členského štátu musia rešpektovať osvedčenia a obdobné listiny o stave osoby, ktoré vydali príslušné orgány iných členských štátov, pokiaľ nie sú vážne spochybnené konkrétnymi dôkazmi vzťahujúcimi sa na konkrétny prípad.

Nastal čas uvažovať o zrušení legalizácie a apostily pre všetky verejné listiny, a tak zabezpečiť ich voľný pohyb na území EÚ.

Toto zrušenie by sa mohlo vzťahovať na všetky verejné listiny, pretože odvetvový prístup by nemusel priniesť uspokojivé výsledky. Zrušiť by sa nemala len legalizácia, ale aj apostila.

Zrušenie týchto formalít by v praxi znamenalo, že občania by mohli bez ďalších úkonov predložiť originálnu listinu vydanú verejným orgánom členského štátu, ako keby boli v tom istom členskom štáte.

Komisia preto navrhuje uvažovať o zrušení všetkých týchto zastaraných formalít a zavedení moderného a jednotného európskeho právneho rámca, ktorý by zohľadňoval cezhraničné situácie.

Otázka č. 1: *Myslíte si, že by zrušenie administratívnych formalít, ako je legalizácia alebo apostila, vyriešilo ťažkosti, s ktorými sa občania stretávajú?*

¹⁶ Ide o tieto ustanovenia: článok 56 nariadenia Rady (ES) č. 44/2001 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach a článok 52 nariadenia Rady (ES) č. 2201/2003 z 27. novembra 2003 o súdnej právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1347/2000.

¹⁷ Vec C-336/94, *Eftalia Dafeki/Landesversicherungsanstalt*, Zb. 1997, s. I-06761, bod 19.

b) *Spolupráca medzi príslušnými vnútroštátnymi orgánmi*

Zrušenie administratívnych formalít by mohla doplniť spolupráca medzi príslušnými vnútroštátnymi orgánmi.

S týmto cieľom by sa mohla rozvinúť administratívna spolupráca evidenčných úradov, ktorú niektoré členské štáty nadviazali na neformálnom základe a na základe dohovorov CIEC¹⁸.

V prípade vážnych pochybností o pravosti listiny alebo ak listina v danom členskom štáte neexistuje, by si príslušné vnútroštátne orgány mohli vymieňať potrebné informácie a nájsť vhodné riešenie.

Takáto výmena informácií by mala tiež umožniť, aby bol evidenčný úrad domovského členského štátu danej osoby informovaný o všetkých úkonoch týkajúcich sa tejto osoby, ktoré boli vykonané v inom členskom štáte. Dala by sa využiť aj pri aktualizácii záznamov o osobnom stave. Tiež by sa mohlo vytvoriť centrum pre zaznamenávanie informácií, kde by sa zaznamenávali udalosti týkajúce sa osobného stavu, ku ktorým došlo v inom členskom štáte ako v domovskom členskom štáte občana. Toto zhromažďovanie údajov by uľahčilo vydávanie dokladov a ich aktualizáciu.

Tieto aplikácie by mohli fungovať na základe prispôbených elektronických prostriedkov¹⁹.

K tejto výmene informácií by tiež mohli prispieť projekty uskutočnené a výsledky dosiahnuté v rámci elektronickej justície (e-Justice). Portál e-Justice by mohol občanov informovať o existencii dokladov o osobnom stave a ich právnych dôsledkoch (napríklad o tom, že je potrebné, aby si zaopatrili úmrtný list od príslušného správneho orgánu pred tým, než sa obrátia na súd so žiadosťou o vydanie osvedčenia o dedičstve). Takisto možno uvažovať o tom, že by sa občanom ponúkla možnosť požiadať o doklad o osobnom stave a aj ho získať elektronicky prostredníctvom zabezpečeného systému.

Vzhľadom na veľmi rozdielnu správnu štruktúru v členských štátoch by tiež bolo užitočné systematickejšie informovať občanov o orgánoch príslušných na zapisovanie do registrov o osobnom stave a na vydávanie dokladov. Komisia v tejto súvislosti oznámila²⁰ premenu portálu „Vaša Európa“ na jednotné kontaktné miesto s informáciami o právach občanov a podnikov v rámci Únie, ktoré bude pre užívateľov ľahko použiteľné a prístupné na internete²¹.

¹⁸ Pozri najmä dohovory č. 3, 8 a 26. Podľa dohovoru č. 3 evidenčný úrad, ktorý vydáva sobášny list, musí o tom informovať evidenčný úrad v mieste narodenia každého z budúcich manželov, a to prostredníctvom štandardného formulára. Tento dohovor platí v jedenástich štátoch, z ktorých desať sú členskými štátmi Únie. Ide o Belgicko, Francúzsko, Holandsko, Luxembursko, Nemecko, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko, Španielsko a Taliansko.

¹⁹ Informačný systém vnútorného trhu (IMI), ktorý sa v súčasnosti používa na výmenu informácií medzi orgánmi v oblasti odborných kvalifikácií a služieb, môže predstavovať vhodný elektronický prostriedok na zlepšenie spolupráce medzi príslušnými orgánmi členských štátov a tiež na to, aby sa predišlo žiadostiam o preklad listín, pozri <http://ec.europa.eu/imi-net>. Navyše projekt „Platformy CIEC“, ktorý spolufinancuje Komisia, by mohol byť veľmi užitočným základom práce v budúcnosti. Zahŕňa vývoj a používanie elektronických prostriedkov v oblasti súdnictva a najmä vytvorenie siete evidenčných úradov, čo bude veľkou výhodou pre občanov. Platforma CIEC slúži aj na podporu najlepších postupov rozvinutých v rámci medzivládnej spolupráce.

²⁰ KOM(2010) 603, už citované, a KOM(2010) 608, oznámenie s názvom „Na ceste k Aktu o jednotnom trhu – Pre sociálne trhové hospodárstvo“.

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

Otázka č. 2: *Malo by sa uvažovať o užšej spolupráci medzi verejnými orgánmi členských štátov, najmä pokiaľ ide o doklady o osobnom stave, a v akej elektronickej podobe?*

Otázka č. 3: *Čo si myslíte o zaznamenávaní udalostí týkajúcich sa osobného stavu občana na jednom mieste, v jednom členskom štáte? Ktoré miesto by bolo najvhodnejšie: miesto narodenia, domovský členský štát alebo členský štát pobytu?*

Otázka č. 4: *Myslíte si, že by bolo užitočné uverejniť zoznam príslušných vnútroštátnych orgánov v oblasti osobného stavu alebo kontaktné údaje informačného centra v každom členskom štáte?*

c) Obmedziť preklady verejných listín

Popri administratívnych formalitách ako legalizácia alebo apostila sa občan môže stretnúť s ďalším úkonom, ktorým je preklad verejnej listiny vydannej iným členským štátom. Preklad predstavuje rovnako ako uvedené administratívne formality určitú časovú stratu a určité náklady²².

V mnohých správnych odboroch by sa mohlo uvažovať o zavedení nepovinných štandardných formulárov, minimálne pokiaľ ide o najpoužívanejšie verejné listiny (napríklad oznámenie o strate alebo krádeži identifikačných dokladov alebo peňaženky), čím by preklad nebol potrebný a znížili by sa náklady.

Základom štandardných formulárov by mohli byť viacjazyčné formuláre, ktoré vypracovala CIEC. Tieto formuláre sa stretli s veľkým úspechom, pretože vďaka nim zaniká potreba prekladu listiny v členskom štáte určenia²³.

Otázka č. 5: *Aké riešenia navrhujete, aby bolo možné vyhnúť sa prekladom alebo aspoň obmedziť ich potrebu?*

d) Európske osvedčenie o osobnom stave

Európske modely vodičského preukazu a cestovného pasu už existujú. Komisia navrhla európske dedičské osvedčenie. Dalo by sa uvažovať aj o vytvorení európskeho osvedčenia o osobnom stave.

Toto európske osvedčenie by existovalo popri vnútroštátnych dokladoch o osobnom stave, ktoré vydávajú členské štáty. Pre občanov by nebolo povinné, ale voliteľné. Občania by mohli naďalej žiadať o vydanie vnútroštátneho dokladu o osobnom stave. Európske osvedčenie by teda doklady o osobnom stave existujúce v členských štátoch nenahradzovalo.

Zmiešaný pár, v ktorom partneri majú nemeckú a španielsku štátnu príslušnosť, sa usadí aj s dieťaťom v Španielsku. Rodičia potrebujú rodný list dieťaťa, aby mohli požiadať o rodinné prídavky alebo zapísať dieťa do španielskej školy. Požiadali by evidenčný úrad v Nemecku, členskom štáte, kde sa dieťa narodilo, o vydanie európskeho rodného listu, aby ho mohli predložiť príslušným španielskym úradom. Tento rodný list by bol vydaný v španielčine. Pri jeho predložení španielskym orgánom by už nebolo potrebné ho prekladať, čím by sa ušetrili značné výdavky na preklad. Rodičia by mohli požiadať aj o vystavenie vnútroštátneho, t. j.

²² Priemerné náklady na preklad jednej jednoduchej listiny môžu dosahovať 30 až 150 EUR.

²³ Dohovor č. 16 je platný v 20 štátoch, z toho v 12 členských štátoch Únie.

nemeckého rodného listu. V tomto prípade by španielske orgány nepochybne požadovali jeho preklad.

Osvedčenie by po vydaní malo byť použiteľné aj v členskom štáte, ktorý ho vydal.

Pri administratívnom úkone v Nemecku by rodičia opäť mohli použiť európsky rodný list, čím by sa vyhli ďalším úkonom na evidenčnom úrade.

V súčasnosti sa údaje uvedené v dokladoch o osobnom stave medzi jednotlivými členskými štátmi výrazne líšia. Napríklad na rodných listoch členských štátov možno nájsť viac než 40 rôznych údajov, ktoré však nie sú známe v každej krajine. Tieto rozdiely spôsobujú ťažkosti evidenčným úradom, keď sa stretnú s údajmi, ktoré ich právny systém nepozná. V dôsledku týchto rozdielov evidenčné úrady musia často požiadať o dodatočné informácie a pre občanov to znamená ďalšie ťažkosti, napríklad stratu času.

Okrem obsahu sa v jednotlivých členských štátoch líši aj ich forma. Rôznorodosť foriem spôsobuje problémy pri pochopení a určovaní dokladov tak orgánom, ako aj občanom, a to najmä keď neovládajú použitý jazyk.

Jednotný vzor európskeho osvedčenia by formát osvedčenia a v ňom uvedené údaje zjednotil. Toto by značne uľahčilo pochopenie uvedených údajov o osobnom stave a nebolo by potrebné požadovať ďalšie informácie o údajoch, ktoré sú uvedené na vnútroštátnych dokladoch jedného členského štátu, ale nie sú známe v členskom štáte, kde sa doklad predkladá.

Otázka č. 6: *Ktoré doklady o osobnom stave by mohli byť predmetom európskeho osvedčenia o osobnom stave? Aké údaje by mali byť uvedené na takomto osvedčení?*

4. VZÁJOMNÉ UZNÁVANIE ÚČINKOV DOKLADOV O OSOBNOM STAVE

4.1. Problematika

Vzhľadom na svoje účinky spôsobujú doklady o osobnom stave medzi verejnými listinami osobitný problém.

Osobný stav, pre ktorý si každý členský štát vyvinul svoju vlastnú koncepciu, spojenú najmä s jeho históriou, kultúrou alebo právnym systémom, umožňuje poznať stav osoby a určuje jej miesto v spoločnosti. Tvorí základ jej právneho statusu. Doklady o osobnom stave sú písomnosti, ktoré vystavuje verejný orgán s cieľom zaznamenať také životné udalosti každého občana, ako sú narodenie, príbuzenstvo, adopcia, sobáš, uznanie otcovstva, úmrtie, ale aj určenie alebo zmena mena a priezviska napr. v dôsledku sobáša, rozvodu, registrovaného partnerstva, uznania, zmeny pohlavia alebo adopcie.

Hlavnou otázkou v cezhraničnom kontexte je, či právne postavenie určené dokladom o osobnom stave v jednom členskom štáte bude uznané v inom členskom štáte.

Francúzsky pár, ktorý bol zosobášený pred tromi rokmi, sa presťahuje do Dánska. Z pracovných dôvodov zostanú v Dánsku štyri roky. Po niekoľkých rokoch spoločného života sa im narodí prvé dieťa. Pri zapisovaní priezviska dieťaťa dánske orgány použili dánske právo, teda právo členského štátu pobytu dieťaťa a aj jeho rodičov. Po návrate rodiny do Francúzska francúzske orgány odmietajú uznať priezvisko dieťaťa, ktoré mu bolo zapísané

podľa pravidiel ustanovených v dánskych právnych predpisoch. Táto situácia vyvolá právnu neistotu dieťaťa, pretože bude identifikované rozdielnym spôsobom podľa toho, či sa bude nachádzať v Dánsku alebo vo Francúzsku, čo bude mať vplyv na vykonávanie jeho práva na voľný pohyb.

Určenie mena a priezviska je základným prvkom osobnej identifikácie, ktorej pravidlá, ovplyvnené historickými, náboženskými, jazykovými a kultúrnymi faktormi, sa v členských štátoch výrazne líšia. O skutočných problémoch, s ktorými sa občania stretávajú v dôsledku rozdielných vnútroštátnych pravidiel pri určovaní mena a priezviska, svedčí judikatúra Súdneho dvora Európskej únie²⁴, kde sa opisujú vážne ťažkosti, ktoré môžu rozdiely pri určovaní mien a priezvisk spôsobiť jednotlivcom tak v pracovnej, ako aj súkromnej oblasti²⁵.

Pre všetkých občanov, ktorí vykonávajú svoje právo na voľný pohyb, je potrebné zabezpečiť kontinuitu a stálosť ich situácie, pokiaľ ide o osobný stav. Ak sa občan rozhodne prekročiť hranice členského štátu a žiť, pracovať, študovať v inom členskom štáte, jeho právna situácia, v ktorej sa nachádzal v prvom členskom štáte (napríklad zmena priezviska vydatej ženy, ktorá zákonne prijala priezvisko svojho manžela), by nemala byť spochybnená orgánmi druhého členského štátu tak, aby to predstavovalo prekážku alebo zdroj objektívnych ťažkostí pre výkon občianskych práv.

Druhou otázkou je, či právna situácia určená dokladom o osobnom stave môže mať – v situácii s cezhraničným rozmerom – účinky v občianskej rovine, ktoré z tejto situácie vyplývajú.

Dvaja občania so švédskou a nemeckou štátnou príslušnosťou spolu žijú vo Fínsku bez toho, aby boli zosobášení. Po niekoľkých rokoch spoločného života sa im narodí prvé dieťa. Ako fínske orgány v členskom štáte pobytu určujú rodičovské vzťahy k tomuto dieťaťu, t. j. rodinné väzby, ktoré budú spájať dieťa s biologickými rodičmi? Aké pravidlá fínske orgány použijú na stanovenie týchto vzťahov? Bude to švédske právo, právo domovského členského štátu otca; nemecké právo, právo domovského členského štátu matky; alebo fínske právo, právo členského štátu pobytu rodičov a členského štátu, v ktorom k udalosti došlo? Za predpokladu, že Fínsko použije svoju vlastnú právnu úpravu rodičovských vzťahov, uznajú tieto vzťahy domovské členské štáty oboch rodičov, v tomto prípade Švédsko a Nemecko, a ostatné štáty Únie? Vzhľadom na to, že každý členský štát používa vlastné pravidlá, nie je vylúčené, že nemecké orgány neuznajú rodičovské vzťahy stanovené podľa fínskych pravidiel.

Každý členský štát určuje právo uplatniteľné na cezhraničnú situáciu na základe kolízneho kritéria stanoveného jeho medzinárodným právom súkromným. Týmto kolíznym kritériom môže byť predovšetkým štátna príslušnosť a obvyklé bydlisko. Takto určené uplatniteľné právo sa v jednotlivých členských štátoch významne líši. Nevyhnutným dôsledkom tejto rôznorodosti je, že situácia týkajúca sa osobného stavu, ktorá vznikla v jednom členskom štáte, nie je automaticky uznaná v inom členskom štáte, pretože výsledok vyplývajúci z uplatniteľnej právnej úpravy je v každom členskom štáte iný.

Vzniká otázka, či je potrebné, aby Únia podnikla kroky s cieľom ponúknuť európskym občanom v oblasti osobného stavu väčšiu právnu istotu a odstrániť prekážky, na ktoré

²⁴ Vec C-168/91, *Christos Konstantinidis*, Zb. 1993, s. I- 01191; vec C-148/02, *Carlos Garcia Avello*, Zb. 2003, s. I-16613; vec C-353/06, *Grunkin-Paul*, Zb. 2008, s. I- 07639; vec C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, prebiehajúce konanie pred Súdny dvorom EÚ.

²⁵ Vec C-353/06, už citovaná, body 22, 23, 25 a 27, a vec C-148/02, už citovaná, bod 36.

narážajú pri žiadostiach o to, aby bola právna situácia vzniknutá v jednom členskom štáte uznaná v inom členskom štáte. Toto uznanie sa vyžaduje na účely využívania občianskych práv viazaných na takúto situáciu v členskom štáte pobytu.

4.2. Právny rámec

Otázky týkajúce sa osobného stavu nie sú nové pre európskeho zákonodarcu, ktorý v primárnom a sekundárnom práve priznal európskym občanom celý súbor práv. Únia sa už zaoberala otázkami týkajúcimi sa osobného stavu, najmä vo veciach manželských. Už citované nariadenie (ES) č. 2201/2003 tak v článku 21 ods. 2 stanovuje, že „sa najmä nevyžaduje žiadny osobitný postup pri aktualizácii záznamov členského štátu o osobnom stave na základe rozsudku o rozvode, rozluke alebo anulovaní manželstva, ktorý bol vydaný v inom členskom štáte“. Zásahy Únie do sekundárneho práva však zatiaľ zostávali skôr dosť úzko zamerané a doteraz neexistujú pravidlá o uznávaní v jednom členskom štáte situácií spojených s osobným stavom, ktoré vznikli v inom členskom štáte.

Na medzinárodnej úrovni existujú dohovory umožňujúce vyriešiť otázky osobného stavu v cezhraničných situáciách. Sú to predovšetkým dohovory CIEC, ktorých účelom je zaviesť jednotné pravidlá pre prípad kolízie právnych úprav v oblasti osobných práv²⁶. Tieto dohovory však zvyčajne neratifikovalo mnoho krajín, väčšinou nie viac než desať. Preto je situácia v oblasti pravidiel uplatniteľných v cezhraničnom kontexte právne nesúdržná. Navyše nie všetky členské štáty Únie, ktoré sú aj členmi CIEC, sú zmluvnými stranami všetkých dohovorov tejto organizácie. Ani jeden dohovor CIEC neratifikovali všetky členské štáty Únie, ktoré sú aj členmi CIEC.

4.3. Možné riešenia pre uznávanie účinkov dokladov o osobnom stave

Možno uvažovať o určitých riešeniach, pokiaľ ide o uznávanie účinkov dokladov o osobnom stave alebo právnej situácie viazanej na osobný stav, ktorá vznikla v inom členskom štáte než v tom, v ktorom sa na ňu odvoláva.

V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že Európska únia nemá právomoc zasahovať do rodinného hmotného práva v jednotlivých členských štátoch. Komisia teda nemá ani právomoc, ani zámer navrhovať vypracovanie európskych hmotnoprávnych predpisov týkajúcich sa napríklad určovania mena a priezviska, adopcie, sobáša alebo meniť na vnútroštátnej úrovni definíciu sobáša. Zmluva o fungovaní Európskej únie neposkytuje na zavedenie takýchto riešení základ.

Na základe predchádzajúcich úvah by sa niektoré ťažkosti, s ktorými sa stretávajú vo svojom každodennom živote občania nachádzajúci sa v cezhraničnej situácii, dali vyriešiť uľahčením uznávania účinkov dokladov o osobnom stave, ktoré boli zákonne vystavené v inom členskom štáte. Na vyriešenie týchto ťažkostí má Európska únia k dispozícii tri možnosti: pomoc vnútroštátnym orgánom pri hľadaní praktických riešení, automatické uznávanie a uznávanie založené na harmonizácii kolíznych noriem.

²⁶

Pozri dohovor č. 12 o legitimizácii vlastných detí svadbou, dohovor č. 18 o dobrovoľnom uznaní detí narodených mimo manželstva a dohovor č. 19 o zákone týkajúcom sa mena a priezviska. Dohovor č. 7 uľahčujúci uzatváranie sobášov v zahraničí stanovuje tiež pravidlá pre prípad kolízie právnych úprav týkajúcich sa predbežného verejného oznámenia sobáša.

a) Pomoc vnútroštátnym orgánom pri hľadaní praktických riešení

Možno povedať, že ťažkosti, s ktorými sa občania stretávajú v každodennom živote, pokiaľ ide o ich osobný stav v cezhraničných situáciách, sú otázkami, ktoré sa lepšie riešia na úrovni členských štátov, pretože vnútroštátne orgány môžu nájsť praktické riešenia v kontexte svojho vnútroštátneho práva. V očakávaní ďalšej harmonizácie pravidiel týkajúcich sa právnej úpravy uplatniteľnej v otázkach osobného stavu alebo väčšej konvergencii rodinného hmotného práva členských štátov bude hlavnou úlohou Európskej únie napríklad pomoc vnútroštátnym orgánom, aby účinnejšie spolupracovali.

***Otázka č. 7:** Domnievate sa, že otázky týkajúce sa osobného stavu občanov, ktorí sa nachádzajú v cezhraničnej situácii, by sa dali lepšie vyriešiť len na úrovni vnútroštátnych orgánov? V prípade, že áno, nemali by inštitúcie Európskej únie adresovať vnútroštátnym orgánom aspoň určité usmernenia (prípadne prostredníctvom odporúčania EÚ) na zabezpečenie minimálnej jednotnosti prístupov pri hľadaní praktických riešení problémov, s ktorými sa občania stretávajú?*

b) Automatické uznávanie

Inou možnosťou by mohlo byť automatické uznávanie v jednom členskom štáte situácií týkajúcich sa osobného stavu, ktoré vznikli v iných členských štátoch. Toto uznávanie by sa uskutočňovalo bez harmonizácie súčasných pravidiel a ponechalo by právne systémy členských štátov bez zmeny.

Toto riešenie by znamenalo, že každý členský štát s ohľadom na vzájomnú dôveru prijme a uzná účinky právnej situácie, ktorá vznikla v inom členskom štáte. V uvedených príkladoch by mali byť meno a priezvisko dieťaťa a rodičovské vzťahy uznané orgánmi domovského členského štátu tohto dieťaťa, aj keby uplatnenie práva tohto štátu viedlo k inému riešeniu.

Keby sa v celej Únii zabezpečilo automatické uznávanie právnej situácie vzniknutej v niektorom členskom štáte, prinieslo by to európskym občanom mnoho výhod.

Toto riešenie by malo predovšetkým tú výhodu, že by bolo jednoduché a transparentné voči všetkým občanom, ktorí vykonávajú svoje právo na voľný pohyb na území Únie. Každý občan, ktorého osobný stav sa mení alebo ktorého sa týka situácia vyplývajúca z osobného stavu, ktorá vznikla v členskom štáte, by vopred vedel, že jeho osobný stav nesmie byť spochybnený, keď prekročí hranice a rozhodne sa napríklad stráviť niekoľko rokov v inom členskom štáte, ako je jeho domovský členský štát. Stálosť jeho osobného stavu bude zaručená a situácia, ktorá vznikla v jeho domovskom štáte, bude na základe zmluvy automaticky uznaná v ostatných členských štátoch.

Pri pristúpení k automatickému uznávaniu právnej situácie, ktorá vznikla v inom členskom štáte, by hostiteľský členský štát (t. j. ten, do ktorého sa občan rozhodne odísť žiť alebo pracovať) nemal meniť svoje hmotné právo alebo svoj právny systém.

Toto uznávanie by takisto predstavovalo tú výhodu, že by ponúkalo právnu istotu, ktorú môže občan pri vykonávaní svojho práva na voľný pohyb očakávať. Možno povedať, že právna neistota a rôzne ťažkosti, s ktorými sa prípadne môže stretnúť, pokiaľ ide o uznávanie právnej situácie vzniknutej v členskom štáte, z ktorého odchádza, by nemali mať odradzujúci účinok alebo predstavovať prekážku, ktorá by mu bránila, aby vykonával svoje práva európskeho občana.

V tomto prípade by však mala túto možnosť sprevádzať séria kompenzačných opatrení s cieľom vyhnúť sa prípadnému podvádzaniu alebo zneužívaniu a plne zohľadniť pravidlá verejného poriadku jednotlivých členských štátov. Automatické uznávanie by okrem iného mohlo prípadne byť vhodnejšie v určitých situáciách týkajúcich sa osobného stavu, ako je určenie alebo zmena mena a priezviska. Toto by sa však mohlo ukázať komplikovanejšie v iných prípadoch situácií týkajúcich sa osobného stavu, napríklad pri sobášoch.

Otázka č. 8: *Čo si myslíte o automatickom uznávaní? V ktorých situáciách týkajúcich sa osobného stavu by toto riešenie bolo použiteľné? V akých situáciách týkajúcich sa osobného stavu by sa mohlo považovať za nevhodné?*

c) Uznávanie založené na harmonizácii kolíznych noriem

Harmonizácia kolíznych noriem by mohla byť ďalšou možnosťou, ako občanom umožniť, aby mohli plne vykonávať svoje právo na voľný pohyb, a súčasne im poskytnúť väčšiu právnu istotu v situáciách týkajúcich sa osobného stavu, ktoré vznikli v inom členskom štáte.

Súbor spoločných pravidiel vypracovaných na úrovni EÚ by stanovil právo, ktoré by sa použilo v cezhraničných situáciách, v ktorých by išlo o udalosť týkajúcu sa osobného stavu.

Toto právo by sa určilo s pomocou jedného alebo viacerých kolíznych kritérií so zreteľom na mobilitu občanov. Pravidlá by tak boli predvídateľné a vopred známe. V prípade občanov, ktorí majú bydlisko v inom členskom štáte než vo svojom domovskom členskom štáte, by sa tak použilo právo tohto štátu, s ktorým si vytvorili určité väzby, skôr než právo domovského členského štátu, z ktorého možno odišli už pred mnohými rokmi.

Pritom bude potrebné určiť, či sa má zvoliť kolízne kritérium rovnaké pre viac situácií týkajúcich sa osobného stavu, alebo či by so zreteľom na každú posudzovanú situáciu boli vhodnejšie rôzne kritériá.

Otázka č. 9: *Čo si myslíte o uznávaní založenom na harmonizácii kolíznych noriem? V ktorých situáciách týkajúcich sa osobného stavu by toto riešenie bolo použiteľné?*

Právna úprava použiteľná na základe kolíznych kritérií stanovených európskou normou by sa použila v prípade, že by si občan nevybral sám. Občanom nachádzajúcim sa v cezhraničnej situácii by sa v zásade ponúkla možnosť vybrať si právnu úpravu, ktorá by sa použila na udalosť týkajúcu sa osobného stavu. Táto možnosť by uspokojila oprávnené záujmy občanov, ktorí by touto voľbou vyjadrili svoju väzbu na kultúru a na svoj domovský štát alebo na iný členský štát. Možnosť tejto voľby by tiež zohľadňovala slobodu jednotlivca v oblasti osobného stavu bez toho, aby to ovplyvnilo tretiu osobu a bol narušený verejný poriadok. Táto sloboda výberu by však bola obmedzená a mohla by viesť len k použitiu právnej úpravy, s ktorou má občan úzke väzby.

Otázka č. 10: *Čo si myslíte o možnosti občanov vybrať si právnu úpravu, ktorá sa má použiť? V ktorých situáciách týkajúcich sa osobného stavu by sa mohla využiť?*

Otázka č. 11: *Domnievate sa, že okrem automatického uznávania a uznávania založeného na harmonizácii kolíznych noriem existujú iné spôsoby, ktorými by sa mohli riešiť cezhraničné účinky právnych situácií týkajúcich sa osobného stavu?*

5. ZÁVER

Účelom tejto zelenej knihy je začať verejnú konzultáciu s cieľom zorientovať sa v smeroch a získať názory príslušných účastníkov na navrhované možnosti, ktorých zmyslom je zlepšiť život občanov v oblasti pohybu verejných listín a použitie zásady vzájomného uznávania v oblasti osobného stavu.

Zelená kniha bude uverejnená na webových stránkach Komisie.

Konzultácia bude prebiehať od 14. decembra 2010 do 30. apríla 2011. Komisia vyzýva zainteresované strany, aby zaslali svoje príspevky na adresu Generálneho riaditeľstva pre spravodlivosť:

Commission européenne
Direction générale de la justice
Unité A1 – Coopération judiciaire en matière civile
B – 1049 Bruxelles
Fax: + 32 22996457

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

Všetky príspevky zo súkromného aj verejného sektora budú uverejnené na webových stránkach Komisie s výnimkou príspevkov, ktorých autori vyslovene odmietnu uverejniť svoje osobné údaje z toho dôvodu, že by to poškodilo ich legitímne záujmy.

Komisia môže zorganizovať verejné prerokovanie tém tejto zelenej knihy.