

Mnenje Odbora regij – Manj upravnih formalnosti za državljane: spodbujanje prostega pretoka javnih listin in priznavanje pravnih učinkov listin o osebnem stanju

(2012/C 54/05)

ODBOR REGIJ

- meni, da so listine o osebnem stanju, kot so izpisek iz matičnega registra o rojstvu, izpisek o sklenjeni zakonski zvezi in izpisek o smrti, prenehanje zakonske zveze, spremembe osebnega imena itd., temeljnega pomena za identiteto posameznika in njegovo zmožnost za polno sodelovanje v družbenem, gospodarskem in političnem življenju;
- poudarja, da so javne listine nujne za to, da lahko državljani EU učinkovito uveljavljajo svoje pravice;
- poudarja, da je zakonodaja o osebnem stanju v izključni pristojnosti držav članic in njihovih sestavnih delov (regij in občin); poudarja, da je treba upoštevati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti;
- se strinja s širšim ciljem Komisije, da opredeli in odstrani ovire za uresničevanje pravic EU, zlasti v čezmejnih primerih, da bi državljanom omogočili, da bodo imeli še več praktičnih in vidnih koristi od sedanjega povezovanja v EU; meni, da je treba pri pripravi politik na tem področju upoštevati predvsem potrebe državljanov;
- se strinja, da legalizacija javnih listin med državami članicami v EU ne bi smela biti obvezna, vendar glede na to, da ni zanesljivih ali popolnih informacij o izmenjavi, meni, da bi bilo morda treba pred uvedbo zakonodaje vzpostaviti upravno sodelovanje, da bodo matičarji lahko po potrebi zaprosili za potrdilo o avtentičnosti dokumenta; meni, da bi morale države članice najprej – tudi zato, da bi olajšali stike z državami izven EU – preučiti možnost sprejetja sistema e-APP za izdajanje in uporabo elektronskih žigov *Apostille*;
- meni, da ne bi smeli pozabiti na možnost ustanovitve evropskega urada za osebna stanja, če bi bilo to bolj učinkovito od ustanovitve številnih novih uradov ali vzdrževanja podobnih že delujočih uradov v različnih državah članicah;
- predlaga uvedbo navodil s primeri najboljše prakse za države članice, da bi olajšali zagotavljanje listin o osebnem stanju v čezmejnih primerih.

Poročevalec	Patrick McGOWAN (IE/ALDE), član grofijskega sveta Donegal in obmejne regionalne oblasti
Referenčni dokument	Zelena knjiga: Manj upravnih formalnosti za državljane: spodbujanje prostega pretoka javnih listin in priznavanje pravnih učinkov listin o osebnem stanju COM(2010) 747

I. POLITIČNA PRIPOROČILA

ODBOR REGIJ

1. pozdravlja pobudo Evropske komisije, da bi ustvarili unijo državljanov, in objavo zelene knjige za razpravo na ravni EU o možnih zakonodajnih predlogih o dveh različnih, a sorodnih temah:

(a) prosti pretok javnih listin z odpravo njihove legalizacije med državami članicami in

(b) priznavanje pravnih učinkov nekaterih listin o osebnem stanju, da se lahko pravni status, priznan v eni državi članici, z istimi pravnimi posledicami prizna v drugi državi članici;

2. ugotavlja, da med javne listine spadajo različne upravne, notarske in sodne listine in dokumenti, pa tudi listine o osebnem stanju, ki označujejo in predstavljajo prelomne točke v življenju posameznika; meni, da so listine o osebnem stanju, kot so izpisek iz matičnega registra o rojstvu, izpisek o sklenjeni zakonski zvezi in izpisek o smrti, prenehanje zakonske zveze, spremembe osebnega imena itd., temeljnega pomena za identiteto posameznika in njegovo zmožnost za polno sodelovanje v družbenem, gospodarskem in političnem življenju;

3. poudarja, da so javne listine nujne za to, da lahko državljani EU učinkovito uveljavljajo svoje pravice. Pri tem gre za prosto gibanje državljanov in njihovih družinskih članov, prosti pretok delavcev, pravico do ustanavljanja podjetij, socialno varnost, prosti pretok blaga in storitev ter učinkovito pravosodje za državljane v civilnih in gospodarskih zadevah. Za priznanje pravic EU se uporablja res veliko različnih javnih listin;

4. se strinja s širšim ciljem Komisije, da opredeli in odstrani ovire za uresničevanje pravic EU, zlasti v čezmejnih primerih, ter na splošno omeji upravne formalnosti, da bi olajšali čezmejno sodelovanje in državljanom omogočili, da bodo imeli še več praktičnih in vidnih koristi od sedanjega povezovanja v EU; meni, da je treba pri pripravi politik na tem področju upoštevati predvsem potrebe državljanov;

5. poudarja, da so temeljna raznolikost sistemov osebnega stanja (register dogodkov, oseb in prebivalstva) in različni veljavni postopki v EU odraz ustavne in zakonodajne ureditve javnih organov v posameznih državah in predstavljajo njihove

različne družbene vrednote; primer teh razlik je dejstvo, da imajo listine o osebnem stanju v različnih državah članicah različne pravne učinke;

6. meni, da so postopki za vpis osebnega stanja v državah članicah v glavnem učinkoviti in da se težave pojavljajo predvsem zaradi čezmejnih primerov; vendar ugotavlja, da je kar tretjina vseh vpisov osebnega stanja v EU čezmejne narave in da se bodo z vse večjo mobilnostjo upravni problemi ustrezno povečevali; dodatna težava, s katero se srečujejo državljani v čezmejnih primerih, so razlike v veljavnem pravu, saj ima vsaka država svoja pravila o koliziji zakonov;

7. poudarja, da nekatere javne listine (npr. dokazila o poklicnih kvalifikacijah) sicer lahko ureja zakonodaja EU, da pa je zakonodaja o osebnem stanju in izključni pristojnosti držav članic in njihovih sestavnih delov (regij in občin), zato poudarja, da je treba pri pripravi politike EU na tem področju upoštevati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti;

8. poudarja, da so razlike v tem, kateri organ je pristojen za legalizacijo določenega dokumenta, med državami članicami in znotraj posamezne države zelo velike, še večje pa so, kar zadeva listine o osebnem stanju in pristojnosti pravosodnih, verskih in upravnih organov na različnih ravneh upravljanja; državljani so s temi organi najpogosteje v stiku ravno na lokalni in regionalni ravni (v EU je približno 80 000 lokalnih matičnih uradov);

9. meni, da se tega vprašanja ne sme obravnavati ločeno, temveč skupaj z drugimi politikami EU, kot so ekonomska politika, digitalna agenda, socialna politika in zunanja politika, da bi okrepili enotnost, učinkovitost in usklajenost ukrepov EU.

Prosti pretok javnih listin

ODBOR REGIJ

10. ugotavlja, da se za potrditev avtentičnosti tujega dokumenta običajno uporabi legalizacija, saj organi v določeni državi niso vedno seznanjeni z različnimi pečati, žigi in podpisi organov, ki izdajajo javne listine, medtem ko so nekatere druge listine, kot so potni listi, vozniška dovoljenja in sodbe, priznane brez dodatnih ukrepov legalizacije;

11. meni, da so za legalizacijo potrebni čas, denar in trud ter da sama po sebi ni primerno sredstvo za preprečevanje goljufij z dokumenti v čezmejnih primerih; strinja se s pogoji iz stockholmskega programa, da bi morala EU izkoristiti svoje članstvo v Haaški konferenci o mednarodnem zasebnem pravu in se zavzeti za relevantne konvencije (tudi s sklicevanjem na Mednarodno komisijo za osebna stanja), saj države članice zaenkrat še ne sodelujejo, ko gre za konvencije o legalizaciji dokumentov;

12. priznava, da je uporaba veljavnih konvencij v zvezi z legalizacijo listin in različnih dvostranskih sporazumov le delna – Bruseljsko konvencijo iz leta 1987 o odpravi legalizacije javnih listin med državami članicami je, na primer, podpisala manj kot polovica držav članic EU, še manj jih je konvencijo ratificiralo in jo začasno izvajajo;

13. se strinja, da legalizacija javnih listin med državami članicami v EU, ki temelji na medsebojnem zaupanju, ne bi smela biti obvezna, meni pa tudi, da bi se lahko tudi druge upravne formalnosti, ki so ovira državljanstvu EU in pravici do prostega gibanja, kot sta "potrdilo o neobstoju zadržkov za sklenitev zakonske zveze" in "potrdilo o sklenjeni zakonski zvezi", v državah članicah izkazale za nepotrebne;

14. glede na to, da ni zanesljivih ali popolnih informacij o izmenjavi med matičnimi uradi držav članic (nekateri države članice niti ne pošiljajo niti ne sprejemajo informacij o "tujih" dogodkih, povezanih z osebnim stanjem), meni, da bi bilo morda treba pred uvedbo zakonodaje vzpostaviti upravno sodelovanje med matičnimi uradi v državah članicah, da bodo matičarji lahko po potrebi zaprosili za potrdilo o avtentičnosti dokumenta; podobno sodelovanje bi bilo morda treba vzpostaviti za lažje pridobivanje potrdil o avtentičnosti za druge javne listine, kot so spričevala in notarske listine; na ta način bi lahko uradnikom pomagali pri preverjanju točnosti vsebine listin, pa tudi njihove avtentičnosti;

15. meni tudi, da je treba preučiti razloge, zakaj veljavne konvencije na tem področju še niso ratificirane (npr. Bruseljska konvencija iz leta 1987), kakor tudi izkušnje držav članic, ki to konvencijo začasno izvajajo;

16. države članice bi morale – tudi zato, da bi olajšali stike z državami izven EU – najprej preučiti možnost sprejetja sistema e-APP⁽¹⁾ za izdajanje in uporabo elektronskih žigov *Apostille* ter uvedbe elektronskega registra, ki bi bil dostopen prek interneta,

⁽¹⁾ V okviru pilotnega programa elektronskega žiga *Apostille* (e-APP) Haaška konferenca o mednarodnem zasebnem pravu (*Hague Conference on Private International Law*, HCCH) in Ameriško združenje notarjev (*National Notary Association of the United States*, NNA) skupaj z vsemi zainteresiranimi državami (ali njihovimi upravnimi enotami) razvijata in predstavljata sistem ter nudita pomoč za poceni, zanesljivo in varno tehnologijo za izdajanje in uporabo elektronskih žigov *Apostille* ter oblikovanje in delovanje elektronskih registrov žigov *Apostille*.

kar je pred kratkim storila Španija v okviru projekta *e-APP for Europe*, ki ga podpira Evropska komisija.

Čezmejni primeri in priznavanje učinkov listin o osebnem stanju

ODBOR REGIJ

17. poudarja, da ima veliko državljanov velike težave s čezmejnimi prenosom listin o osebnem stanju. V nekaterih državah članicah je treba za izpisek o osebnem stanju ali žig *Apostille* zaprositi osebno. Zaradi takšne odvečne birokracije imajo lahko osebe, ki trenutno ne živijo v zadevni državi članici, precejšnje stroške. Ob upoštevanju načela subsidiarnosti predlaga uvedbo navodil s primeri najboljše prakse za države članice, da bi olajšali zagotavljanje listin o osebnem stanju v čezmejnih primerih, hkrati pa omogočili ustrezno varnost, da bi zmanjšali tveganje goljufij;

18. poudarja, da je vsaka država članica sprejela svoje predpise o državljanstvu in osebnem stanju na podlagi svojega zgodovinskega, kulturnega, političnega in pravnega sistema, zato bi lahko imela uvedba velikih sprememb precejšnje ustavne, zakonodajne in upravne posledice za organe znotraj držav članic; potrebne bi lahko bile obsežne zakonske in upravne spremembe, kar zadeva sestavo organov in postopke. Poleg tega bi to lahko pomenilo velike družbene in kulturne spremembe za državljane in družbo;

19. se kljub temu zaveda, da državljani EU, zlasti tisti, ki živijo in delajo v "drugi" državi članici, pričakujejo, da jim življenja ne bodo po nepotrebnem grenila upravna bremena zaradi čezmejne urejanja listin, povezanih z osebnim stanjem;

20. ugotavlja, da je stalno usposabljanje približno 125 000 matičarjev v EU o sistemih in postopkih v zvezi z osebnim stanjem, ki se uporabljajo v drugih državah članicah, nerealno z vidika logistike in stroškov; zato poudarja, da je treba za težave, s katerimi se državljani srečujejo, poiskati rešitve, ki bodo lažje izvedljive;

21. se strinja, da je sedanje nepopolno in ad hoc sodelovanje med matičarji iz različnih držav članic lahko povezano z zakonskimi, postopkovnimi, logističnimi in predvsem jezikovnimi ovirami, zato Komisiji predlaga, naj ustanovi skupino strokovnjakov s področja matičnih zadev iz vsake države članice, da bi zbrali čim več predlogov za reševanje čezmejnih vprašanj in EU omogočili bolj usklajeno delovanje na svetovni ravni;

22. meni, da bi bilo treba drago in zamudno prevajanje ter overjanje prevodov javnih listin omejiti z večjo uporabo standardiziranih obrazcev in sistemov za elektronsko vpisovanje in branje podatkov; to bi lahko še bolj razvili na svetovni ravni;

23. se strinja, da so želje po poenostavitvi birokracije velike, ne le po prehodu na postopke v elektronski obliki, kar je, tudi zaradi možnosti, povezanih s shranjevanjem in pošiljanjem podatkov v elektronski obliki, priložnost za modernizacijo in centralizacijo informacijskih sistemov;

24. meni, da bi bil vpis vseh dogodkov, povezanih z osebnim stanjem posameznika, na enem mestu priporočljiv cilj za države članice, ki tega še ne počnejo, in da bi to olajšalo beleženje dogodkov v zvezi z osebnim stanjem, ki so se zgodili zunaj matične države, vendar se zaveda, da bi to lahko pristojnim organom povzročilo precejšnje stroške in skrbi v zvezi s subsidiarnostjo, poleg tega pa morda ne bi bilo vedno izvedljivo na politični ravni;

25. kljub temu ugotavlja, da v številnih državah članicah uporabljajo centralizirano beleženje, zato bi lahko ena sama kontaktna točka prispevala k zmanjšanju praktičnih težav, s katerimi se srečujejo matičarji in državljani, vendar meni, da bi bilo treba zaradi vprašanj, kot so elektronski dostop do matičnih knjig, velikost držav, razdelitev zakonodajnih pristojnosti, jezikovna vprašanja znotraj države članice itd., takšno osrednjo informacijsko točko ustanoviti na regionalni ravni;

26. meni, da je treba pokazati, da so lahko pilotni programi za elektronsko izmenjavo listin o osebnem stanju učinkoviti in uspešni ter da jih je mogoče prilagoditi za širšo rabo, zato predlaga, da se preverijo trenutna elektronska orodja, ki omogočajo sodelovanje med organi iz EU; najprej pa bi bilo treba uvesti zaščitne mehanizme, da bi preprečili goljufije ter zaščitili zasebnost in osebne podatke državljanov;

27. meni, da bi bilo treba okrepiti povezave med viri informacij na ravni EU in ustreznimi ponudniki informacij v državah članicah, ko gre za obveščanje državljanov o njihovih pravicah na ravni EU na splošno, in da so za to primerni ravno organi na lokalni in regionalni ravni;

28. meni, da je ideja o poenotenem evropskem potrdilu o osebnem stanju zelo ambiciozna, saj so vrste, oblike in vsebina potrdil o osebnem stanju v različnih državah članicah zelo različne. Rojstni list ima, na primer, v različnih državah članicah EU različno dokazno vrednost, razlike so tudi v tem, koliko ga je mogoče spreminjati, ponekod pa lahko vsebuje celo podatke o tem, ali je otrok rojen v zakonski zvezi in kakšna je njegova veroizpoved, ter o zakonskem stanu in socialno-ekonomskem položaju njegovih staršev;

29. ugotavlja, da bo ob sprejetju evropskega potrdila o osebnem stanju v začetni fazi verjetno res potrebno istočasno delovanje sistemov na državni ravni in ravni EU, kar bi lahko privedlo do težav s pravno razlago usklajenosti in relativnosti različnih sistemov; v uporabi so namreč že različne kombinacije civilnega, cerkvenega in tujega prava, o katerih bodo morala odločati sodišča v držav članicah;

30. meni, da bi bil zaradi velikih razlik v pravosodni in upravni sestavi in postopkih v zvezi z vpisovanjem osebnih

stanj v EU predlog za avtomatično priznavanje potrdil o osebnem stanju, ki jih je izdala druga država članica, enako problematičen in ga ne bi bilo možno uresničiti brez precejšnjih sprememb domače zakonodaje posamezne države članice, da bi odpravili neskladja pri ravnanju z državljani;

31. meni, da bi si Komisija zaradi razlik med posameznimi državami članicami na tem področju lahko tudi z okrepljenim sodelovanjem prizadevala za standardizacijo kolizije zakonov in pravosodnih vprašanj tudi za ostala vprašanja v zvezi z osebnim stanjem, da bi jih državljani bolje razumeli;

32. kljub temu meni, da bi lahko bilo problematično, če bi lahko državljani sami izbirali pravo državo članice, ki bo veljavno za vprašanja v zvezi z osebnim stanjem; če se nek par, na primer, ne bi strinjal glede sodne pristojnosti, bi to lahko povzročilo "izbiranje najugodnejšega osebnega stanja", pri čemer posameznik poišče najugodnejšo rešitev za svoj položaj;

33. meni, da ne bi smeli pozabiti na možnost ustanovitve evropskega urada za osebna stanja, če bi bilo to bolj učinkovito od ustanovitve številnih novih uradov ali vzdrževanja podobnih že delujočih uradov v različnih državah članicah; tak urad bi lahko po mnenju Odbora (a) prispeval k oblikovanju enotnejšega pristopa EU do mednarodnih konvencij, (b) izboljšal upravno sodelovanje z zbiranjem in razširjanjem primerov najboljše prakse in izkušenj, npr. v zvezi z združljivostjo na področju IKT, in pomagal nacionalnim organom pri mednarodnih vprašanjih, (c) imel vlogo osrednje kontaktne točke za informacije o osebnem stanju čezmejnne narave, kar bi bilo v pomoč matičnim uradom in bi seveda pripomoglo k reševanju stalnih težav, s katerimi se srečujejo državljani, ko želijo upravičeno uresničiti svoje pravice znotraj EU, ter (d) imel vlogo osrednjega rezervnega in referenčnega matičnega urada na ravni EU za listine o osebnem stanju;

34. poziva k hitrejšemu prenosu in izvajanju veljavne zakonodaje, ki je povezana z državljanskimi pravicami EU, in predlaga, naj države članice pri tem še intenzivneje sodelujejo, in sicer v mednarodnih organizacijah, da bi olajšali mednarodno sodelovanje na področju vprašanj, povezanih z osebnimi stanji, in dosegli večjo ratifikacijo veljavnih konvencij;

35. spodbuja matične urade v državah članicah, naj na internetu predstavijo primere (s prevodom) svojih listin o osebnem stanju, da se bodo matičarji iz drugih držav članic lahko vsaj seznanili z njimi, pri tem pa bi lahko Komisija pomagala pri usklajevanju ali uveljavljanju te pobude;

36. se zavzema za ustanovitev mreže matičarjev oziroma konzularnih strokovnjakov iz vseh držav članic v okviru Evropske komisije, da bi ugotovili, ali bi bilo mogoče organizirati ustrezno upravno sodelovanje za pripravo predlogov v zvezi z uskladitvijo vprašanj, povezanih s kolizijo zakonov; vendar meni, da bi bilo treba natančneje preučiti vprašanje medsebojnega priznavanja in evropskega potrdila o osebnem stanju;

37. meni, da ta zelena knjiga sicer obravnava vprašanja z vidika celotne EU in z dolgoročnega vidika, vendar pa poudarja, da bi bilo treba preučiti tudi lokalne rešitve za težave, s katerimi se državljani redno srečujejo, zlasti tisti z obmejnih območjih, ki živijo in delajo v različnih jurisdikcijah. V zvezi s tem spodbuja nadaljnje dvostranske in večstranske sporazume med državami članicami in drugimi državami ter pobude na podnacionalni ravni, kot so projekti EZTS na področju teritorialnega sodelovanja;

38. poudarja, da je treba pri ocenah učinkov vseh zakonskih predlogov upoštevati predvsem socialne, ekonomske in zakonodajne posledice v državah članicah;

39. glede na pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti na tem področju želi v celoti sodelovati v tej razpravi in Komisiji ponuja svoje posvetovalne mreže ⁽²⁾.

V Bruslju, 14. decembra 2011

Predsednica
Odbora regij
Mercedes BRESSO

⁽²⁾ Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje (EZTS), platforma za spremljanje strategije Evropa 2020 in mreža za nadzor subsidiarnosti (ki je med 13. julijem in 2. septembrom 2011 organizirala posvetovanje o tej zeleni knjigi).