



**RADA
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel 17. prosince 2010 (20.12)
(OR. fr)**

18122/10

**JAI 1087
JUSTCIV 240**

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel: Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel,
za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí: 16. prosince 2010
Příjemce: Pierre de BOISSIEU, generální tajemník Rady Evropské unie
Předmět: ZELENÁ KNIHA
Méně správních úkonů pro občany: Podpora volného pohybu veřejných listin
a uznávání účinků dokladů osvědčujících osobní stav

Delegace naleznou v příloze dokument Komise KOM(2010) 747 v konečném znění.

Příloha: KOM(2010) 747 v konečném znění



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 14.12.2010
KOM(2010) 747 v konečném znění

ZELENÁ KNIHA

Méně správních úkonů pro občany:

**Podpora volného pohybu veřejných listin a
uznávání účinků dokladů osvědčujících osobní stav**

1. Úvod

Mobilita evropských občanů je konkrétní skutečností, kterou dokládá fakt, že přibližně 12 milionů lidí studuje, pracuje či žije ve členském státě, jehož nejsou státními příslušníky¹. Tuto mobilitu usnadňují práva související s občanstvím Unie, zejména právo volného pohybu a obecněji právo být považován za státního příslušníka členského státu pobytu. Tato práva jsou zakotvena v primárním právu Unie a právo odvozené je dále rozvíjí.

Jak ovšem zdůrazňuje Zpráva o občanství EU za rok 2010, přijatá Komisí dne 27. října 2010², evropští občané se při výkonu těchto práv stále každodenně potýkají s řadou překážek.

Tyto obtíže pramení mimo jiné z povinnosti občanů předkládat orgánům jiného členského státu veřejné listiny, které tyto orgány požadují k doložení práva na určitou výhodu nebo ke splnění určité povinnosti.

Povaha těchto listin může být velmi rozličná. Může jít o správní listiny, notářské listiny, jako jsou vlastnické listy, doklady osvědčující osobní stav, jako rodný či oddací list, různé smlouvy nebo soudní rozhodnutí.

Veřejné orgány členského státu často tyto listiny nepřijmou, dokud občané nesplní správní formality, které jsou pro ně složité.

Občané musí v takových chvílích řešit velmi konkrétní otázky, na něž často není jistá odpověď. Na které orgány je třeba se obrátit při plnění formalit? Kolik mohou tyto formality stát? Je třeba se dostavit osobně? Budou požadované formality splněny v rozumné lhůtě? Bude třeba dodat překlad listin?

Nejistota obklopující odpovědi na tyto otázky, která je zdrojem frustrace a rozčilení, se neslučuje s cílem vytvářet Evropu pro občany.

V souvislosti s doklady osvědčujícími osobní stav se vynořuje ještě otázka jiného rozsahu, která se netýká dokladů jako takových, ale jejich účinků.

Doklady osvědčující osobní stav, kterými se u veřejných orgánů jednoho členského státu dokládají hlavní události, na nichž závisí osobní stav (narození, sňatek, úmrtí), nejsou vždy přijímány v jiném členském státě. Každý členský stát uplatňuje v této věci svá vlastní pravidla a ta se v jednotlivých státech značně liší. Například rodičovské vztahy určené v jednom členském státě k dítěti, které se v něm narodilo, nemusí být nutně uznány v jiném členském státě z důvodů rozdílných vnitrostátních pravidel použitelných v této oblasti.

Ve snaze vyřešit tyto problémy zahajuje Komise touto zelenou knihou širokou debatu nad otázkami volného pohybu veřejných listin (část třetí) a uznávání účinků dokladů osvědčujících osobní stav (část čtvrtá). Jejím cílem je shromáždit příspěvky zainteresovaných stran a široké veřejnosti, stanovit unijní politiku v těchto oblastech a vypracovat příslušné legislativní návrhy.

¹ Jiným důkazem této skutečnosti je počet sňatků a rozvodů v rámci Unie: podle přibližných údajů má asi 16 milionů (13 %) sňatků ze zhruba 122 milionů přeshraniční rozměr.

² KOM(2010) 603 – Zpráva o občanství EU za rok 2010 – Odstranit překážky pro výkon práv občanů EU.

2. SOUVISLOSTI

Komise od roku 2004 zdůrazňuje význam, který má usnadňování uznávání různých typů dokladů a vzájemné uznávání občanského stavu osob³.

Zveřejnila v tomto ohledu dvě studie⁴ (v letech 2007 a 2008), které se týkaly obtíží, s nimiž se potýkají občané při plnění povinnosti legalizovat listiny mezi členskými státy, a obtíží v oblasti osobního stavu.

Evropská rada v rámci Stockholmského programu⁵ vyzvala Komisi, aby pokračovala v práci navazující na tyto studie s cílem zajistit možnost plně využít práva volného pohybu.

Akční plán Stockholmského programu za tímto účelem počítá se dvěma legislativními návrhy.

Předmětem těchto iniciativ, plánovaných na rok 2013, bude

- volný pohyb listin po odstranění legalizace listin mezi členskými státy a
- uznávání účinků určitých dokladů osvědčujících osobní stav (týkajících se například rodičovství, osvojování, jména) tak, aby právní status přiznaný v jednom členském státě mohl být uznán se stejnými právními důsledky v jiném členském státě.

Evropský parlament se již několikrát vyjádřil⁶ pro uznávání veřejných listin a účinků dokladů osvědčujících osobní stav, naposledy v listopadu 2010⁷.

3. VOLNÝ POHYB VEŘEJNÝCH LISTIN

3.1. Problematika

Výsledky průzkumu Eurobarometr o civilním soudnictví z října 2010 ukazují, že se tři čtvrtiny občanů Unie (73 %) domnívají, že je třeba přijmout opatření k usnadnění pohybu veřejných listin mezi členskými státy.

Evropští občané, kteří se usadí v jiném členském státě, než je jejich stát původu, musí vykonat řadu správních úkonů, při nichž je vždy třeba předložit veřejné listiny, jako například rodný list dítěte, doklad o občanství nebo doklad o existenci rodičovských či rodinných vztahů.

Ve stejné situaci se nacházejí evropští občané, kteří se vrací do svého členského státu původu po pobytu v hostitelském členském státě: při předkládání dokladů o událostech, které se jich týkají a udály se v hostitelském členském státě, je čekají obtíže stejného typu.

³ KOM(2004) 401 – Sdělení „Prostor svobody, bezpečnosti a práva: hodnocení programu z Tampere a budoucí směr vývoje“, strana 11.

⁴ Jsou dostupné na adrese: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm#5

⁵ Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je (Úř. věst. C 115, 4.5.2010, s. 1).

⁶ Usnesení obsahující doporučení Evropské komisi k evropské úřední listině z prosince 2008.

⁷ Zpráva o aspektech akčního plánu provádění Stockholmského programu v oblasti občanského, obchodního a rodinného práva a mezinárodního práva soukromého ze dne 22. listopadu 2010.

Komise by ráda do úvah zahrнула všechny veřejné listiny, u kterých je potřeba splnit správní formality, aby se mohly použít mimo stát, v němž byly vydány. Mezi tyto formality patří doložení pravosti a pořízení ověřeného překladu.

Veřejné listiny jsou nejrůznějšího typu a zahrnují všechny oficiální listiny vydané veřejným orgánem členského státu. Jako příklad lze uvést správní listiny, jako je diplom nebo výuční list; notářské listiny, jako je kupní smlouva o prodeji nemovitosti, manželská smlouva; dále doklady osvědčující osobní stav, jako je rodný, oddací nebo úmrtní list; ale také soudní písemnosti, jako je rozhodnutí nebo soudem vydaný dokument.

Všechny tyto dokumenty mají společnou funkci: doložit skutečnosti zapsané veřejným orgánem. Jejich předložení je ve většině případů nezbytné, zvláště pokud jde o nabytí určitého práva, poskytnutí sociální dávky nebo splnění daňové povinnosti.

Mají-li být veřejné listiny použitelné i mimo stát, kde byly vydány, je potřeba splnit správní formality pro jejich ověření. Tyto formality jsou nástrojem prevence podvodů. Zkoumá se při nich například, je-li podpis pravý nebo z jakého titulu jednala osoba, která listinu podepsala.

Tradiční metoda ověřování veřejných listin, které mají být použity v zahraničí, se nazývá *legalizace*. Legalizace se skládá z řetězce jednotlivých ověření listiny. V rámci obvyklého postupu legalizace totiž musí být listina legalizována příslušnými orgány státu, který ji vydal, a následně ambasádou nebo konzulátem státu, kde má být použita. Vzhledem k počtu zúčastněných orgánů je legalizace často pomalým a nákladným procesem⁸.

Jiná formalita, která ověřování klasickým postupem legalizace zjednodušuje, spočívá v tom, že stát, který listinu vydal, vydá ověřovací doložku, která se nazývá *apostila*. Apostila má stejný cíl jako legalizace, ale jde o zjednodušený postup. Apostilu vydávají pouze příslušné orgány státu, který vydal listinu, a zásah orgánů státu, v němž je listina předkládána, již není nutný.

Přestože apostila oproti legalizaci pohyb veřejných listin usnadňuje, jde stále o postup, který vyžaduje správní úkony, představuje časovou ztrátu a nese s sebou určité nezanedbatelné náklady, které se v různých státech výrazně liší⁹.

V rámci uvedeného průzkumu Eurobarometr o civilním soudnictví byli občané dotazováni ohledně všech možných formalit, které museli splnit při předkládání listin v jiném členském státě, než ve kterém byly vydány. Šest osob z deseti dotázaných uvedlo, že při předkládání listiny v členském státě pobytu muselo splnit řadu formalit. Jednalo se o překlad (26 %), legalizaci (24 %), apostilu (16 %) a ověřenou kopii (19 %).

Jiná obtíž vyplývá ze skutečnosti, že některé členské státy mohou vyžadovat předložení listin, které členský stát, z něž občan pochází, dosud nevydává. Dobrým příkladem v tomto smyslu je třeba osvědčení o tom, že manželství nestojí v cestě žádná překážka.

⁸ Výše a limity poplatku se stát od státu výrazně liší (v některých státech je roven 20 EUR nebo nižší, v jiných má různou výši podle listiny a může dosahovat až 50 EUR).

⁹ Apostila s sebou rovněž nese náklady: v mnohých státech je třeba za ni zaplatit poplatek, který se v různých členských státech liší. V některých se apostila uděluje zdarma nebo za poplatek nižší než 5 EUR, zatímco v jiných státech může jeho výše dosáhnout až 50 EUR.

Kyperský občan žijící ve Finsku se chce oženit s finskou občankou, ale je po něm požadováno předložení osvědčení o tom, že manželství nestojí v cestě žádná překážka, které kyperské právo nezná. Tento občan se tak nachází v situaci, kdy nemůže ve státě, kde pobývá, uведенé osvědčení předložit, a zdá se, že jediným řešením je obrátit se na soudní orgán tohoto státu.

Je však takové řešení pro tohoto občana uspokojivé? Obrátit se na soud není snadné a vyžaduje to časovou i finanční investici, a přitom nechat se oddat v jiném členském státě, než je jeho stát původu, by mělo být pohodlné a nemělo by to budoucím manželům působit starosti.

Všechny tyto rozličné formalities odrazují evropské občany od toho, aby se volně pohybovali, a mohou jim dokonce znemožňovat, aby plně využívali svých práv.

3.2. Právní rámec

V současnosti jsou správní formalities, jako je legalizace či apostila veřejných listin, ve členských státech Unie vymezeny nesourodým právním rámcem čerpajícím z několika zdrojů: z vnitrostátního práva, které se v jednotlivých státech výrazně liší; z početných mezinárodních mnohostranných i dvoustranných úmluv, ratifikovaných různým a vždy omezeným počtem zemí a neposkytujících řešení potřebná pro volný pohyb evropských občanů; z neucelené právní úpravy Unie, která se týká jen některých aspektů všech relevantních otázek.

Z toho vyplývá, že právní úprava není jasná a nezaručuje právní jistotu, kterou mohou evropští občané očekávat, pokud jde o otázky s přímým dopadem na jejich každodenní život.

Zásadu, podle níž musí veřejnou listinu legalizovat příslušný orgán členského státu, v němž je předkládána, nebo jí musí být udělena apostila orgánem členského státu, který ji vydal, doplňují výjimky vymezené mezinárodními úmluvami a právem Unie.

Pro občany je těžké určit, které výjimky se případně vztahují na jejich osobní situaci.

Pro ilustraci složitosti stávajících mezinárodních pravidel lze uvést několik úmluv. Některé úmluvy se týkají veřejných listin v širokém smyslu slova, jiné pouze určitých dokumentů, jako jsou doklady osvědčující osobní stav nebo listiny vydané diplomatickými nebo konzulárními zástupci.

Haagská úmluva z roku 1961 zrušila ve svém článku 1 požadavek legalizace cizích veřejných listin a nahradila ho apostilou¹⁰. Stranami úmluvy jsou všechny členské státy a mnoho třetích států. Úmluva se vztahuje na veřejné listiny, tedy na listiny vydané správními orgány, notářské listiny, úřední potvrzení a listiny vydané soudním orgánem, ale nikoli na listiny vydané diplomatickými nebo konzulárními úřady.

Pokud se občan setká s listinou vydanou diplomatickými nebo konzulárními úřady, může se na ni vztahovat úmluva Rady Evropy z roku 1968. Tato úmluva zrušila legalizaci listin vydaných diplomatickými nebo konzulárními zástupci. Všichni evropští občané nicméně nemohou využít výhod této úmluvy, neboť ji podepsalo pouze 15 členských států.

¹⁰ Úmluva ze dne 5. října 1961 o zrušení požadavku ověřování cizích veřejných listin: http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=41. Úmluva neplatí pro listiny vydané diplomatickými nebo konzulárními zástupci a správní listiny týkající se přímo obchodních nebo celních transakcí. Apostila je definována v článcích 4 a 5 úmluvy.

K podpoře mezinárodní spolupráce v oblasti osobního stavu a pro zlepšení funkce úřadů pro osobní stav zřídilo v roce 1949 pět zakládajících států¹¹ Mezinárodní komisi pro osobní stav (Commission Internationale de l'Etat Civil, dále jen „CIEC“). Dnes je členem této organizace 12 členských států Unie¹². CIEC hraje významnou úlohu zejména při přípravě mezinárodních úmluv určených k ratifikaci jednotlivými státy. Několik úmluv se zabývá legalizací dokladů osvědčujících osobní stav: úmluva z roku 1957 o bezplatném vydávání dokladů osvědčujících osobní stav a o jejich osvobození od ověřování, úmluva z roku 1976 o vydávání vícejazyčných výpisů z dokladů osvědčujících osobní stav a úmluva z roku 1977 o osvobození některých dokladů a listin od ověřování¹³.

Rovněž právo Unie obsahuje různá ustanovení, která zcela ruší legalizaci mezi členskými státy.

Úmluva z roku 1987¹⁴ zcela zrušila legalizaci u některých kategorií listin. Jde o listiny vydané státním orgánem nebo úředníkem, včetně státního zastupitelství, soudního tajemníka nebo soudního vykonavatele, správní listiny, notářské listiny, úřední potvrzení, a zejména soukromé listiny a listiny vydané diplomatickými nebo konzulárními zástupci. Tuto úmluvu však ratifikovalo pouze velmi málo členských států, a vstoupila tak v platnost jen v šesti z nich¹⁵, které se ji rozhodly provizorně uplatnit ve svých vzájemných vztazích.

Některé nástroje, které Unie přijala v rámci spolupráce v oblasti civilního soudnictví, zejména nařízení (ES) č. 44/2001 a (ES) č. 2201/2003, rovněž zrušily legalizaci u listin, které spadají do jejich oblasti působnosti¹⁶.

3.3. Řešení, která se nabízejí pro usnadnění volného pohybu veřejných listin mezi členskými státy

a) Zrušení správních formalit při ověřování veřejných listin

Správní formality při předkládání veřejných listin, které mají původ v konzulární a mezivládní praxi, zůstávají pro evropské občany nadále zdrojem obtíží a neodpovídají již nárokům a vývoji současné společnosti, zvláště společného právního prostoru.

Právem si můžeme klást otázku, zda je zapotřebí těchto formalit, které se neslučují ani se vztahy mezi členskými státy, jež jsou založeny na vzájemné důvěře, ani se zvýšenou mobilitou občanů.

Od roku 1997 naznačoval směr dalšího vývoje Soudní dvůr Evropské unie. Ve věci *Dafeki*¹⁷, jejímž předmětem byl spor mezi řeckým státním příslušníkem pracujícím v Německu

¹¹ Pět zakládajících států jsou Belgie, Francie, Lucembursko, Nizozemsko a Švýcarsko.

¹² Internetové stránky CIEC: <http://www.ciec1.org/>. Kromě 4 výše uvedených členských států Unie, které byly zakládajícími členy CIEC, jsou to Itálie, Maďarsko, Německo, Polsko, Portugalsko, Řecko, Spojené království a Španělsko.

¹³ Jsou to úmluvy č. 2, 16 a 17.

¹⁴ Úmluva ze dne 25. května 1987 o zrušení legalizace listin ve členských státech Evropských společenství.

¹⁵ Jde o tyto členské státy: Belgie, Dánsko, Francie, Irsko, Itálie a Lotyšsko.

¹⁶ Jde o tato ustanovení: článek 56 nařízení Rady (ES) č. 44/2001 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech a článek 52 nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000.

¹⁷ Věc C-336/94, Eftalia Dafeki v. Landesversicherungsanstalt, Recueil 1997, s. I-6761, bod 19.

a německým penzijním fondem, se tak Soudní dvůr zabýval uznáváním dokladů vydaných v jednom členském státě a předložených v jiném členském státě v profesní oblasti. V tomto rozsudku vyjádřil Soudní dvůr stanovisko, že orgány členského státu musí přijmout osvědčení a analogické doklady týkající se osobního stavu, které vydaly příslušné orgány jiného členského státu, s výjimkou případů, kdy je jejich věcná správnost vážně zpochybněna konkrétními fakty týkajícími každého jednotlivého případu.

Přišel čas uvažovat o zrušení legalizace a apostily pro všechny veřejné listiny, a zajistit tak jejich volný pohyb v Unii.

Toto zrušení by se mohlo týkat všech veřejných listin; odvětvový přístup by zřejmě přinesl jen nedostatečné výsledky. Zrušit by se mohla nejen legalizace, ale i apostila.

Zrušení těchto formalit by v praxi znamenalo, že by občan mohl bez dalších úkonů předložit originál dokladu vydaného veřejným orgánem členského státu, jako by se nacházel v tomtéž členském státě.

Komise tak navrhuje uvažovat o zrušení všech těchto zastaralých formalit a zavedení jednotného, moderního evropského právního rámce, který by zohledňoval přeshraniční situace.

Otázka č. 1 *Domníváte se, že by zrušení správních formalit, jako je legalizace nebo apostila, vyřešilo obtíže, s nimiž se občané setkávají?*

b) Spolupráce mezi příslušnými vnitrostátními orgány

Zrušení správních formalit by mohla doplnit spolupráce mezi příslušnými vnitrostátními orgány.

Za tímto účelem by bylo možno rozvinout stávající správní spolupráci na neformálním základě a na základě úmluv v rámci CIEC¹⁸ mezi matričními úředníky v oblasti osobního stavu v některých členských státech.

V případě vážných pochybností o pravosti dokladu, nebo pokud se doklad v jednom z členských států nevydává, by si mohly příslušné orgány vyměňovat potřebné informace a nalézt vhodná řešení.

Tato výměna by rovněž měla umožnit informovat evidenci obyvatel členského státu, z něž dotyčná osoba pochází, o tom, že doklad týkající se této osoby byl vystaven v jiném členském státě. Dalo by se jí tak využít i při aktualizaci záznamů o osobním stavu. Bylo by možné rovněž vytvořit centrum pro zaznamenávání informací, kde by se zaznamenávaly události týkající se osobního stavu, které proběhnou v jiných členských státech, než je ten, z něhož občan pochází. Toto sloučení by usnadnilo vydávání dokladů i jejich aktualizaci.

Tyto aplikace by mohly fungovat s využitím vhodných elektronických prostředků¹⁹.

¹⁸ Viz zejména úmluvy č. 3, 8 a 26. Podle úmluvy č. 3, když úředník státní správy vystavuje oddací list, informuje o tom prostřednictvím jednotného formuláře úředníka státní správy v místě rodiště každého z budoucích manželů. Tato úmluva platí v jedenácti státech, z nichž deset je členem Unie. Jde o Belgii, Francii, Itálii, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko a Španělsko.

K výměně informací by mohly přispět i projekty uskutečněné a výsledky dosažené v rámci elektronické justice (e-Justice). Portál e-Justice by mohl občany informovat o existenci dokladů osvědčujících osobní stav a jejich právních důsledcích (například o tom, že je zapotřebí, aby si opatřili u příslušného správního orgánu úmrtní list, než se budou obracet na soud s žádostí o vydání osvědčení o dědictví). Dalo by se rovněž uvažovat o tom, že by byla občanům nabídnuta možnost požádat si o doklad a obdržet ho on-line prostřednictvím zabezpečeného systému.

Vzhledem ke značným rozdílům ve správní struktuře členských států by ostatně bylo užitečné informovat občany systematictěji o orgánech příslušných k zápisu do evidence obyvatel a k vydávání dokladů. Komise v této souvislosti oznámila²⁰ přeměnu portálu „Vaše Evropa“ v jednotné kontaktní místo s informacemi o právech občanů a podniků v Unii, které bude k uživatelům vstřícné a na internetu snadno přístupné²¹.

Otázka č. 2 *Mělo by se uvažovat o užší spolupráci mezi veřejnými orgány členských států, zejména pokud jde o doklady osvědčující osobní stav, a v jaké elektronické podobě?*

Otázka č. 3 *Co si myslíte o zaznamenávání událostí týkajících se osobního stavu na jediném místě, v jediném státě? Které místo by bylo nejvhodnější: místo narození, stát podle státní příslušnosti, stát podle bydliště?*

Otázka č. 4 *Připadá vám užitečné zveřejnit seznam příslušných vnitrostátních orgánů v oblasti osobního stavu nebo kontaktní informace o informačním centru v každém státě?*

c) Omezení překladů veřejných listin

Souběžně se správními formalitami, jako je legalizace a apostila, se může občan setkat s jiným úkonem, kterým je překlad veřejné listiny vydané jiným členským státem. Překlad představuje stejně jako výše uvedené správní formality rovněž určitou časovou investici a určité náklady²².

V řadě správních odvětví by se za účelem uspokojení poptávky po překladech a snížení nákladů mohlo uvažovat o zavedení nepovinných standardních formulářů, přinejmenším pokud jde o nejběžnější veřejné listiny (například oznámení o ztrátě nebo krádeži dokladů totožnosti nebo jiných osobních dokladů).

Základem standardních formulářů by mohly být vícejazyčné formuláře, které vypracovala CIEC. Tyto formuláře se setkaly s velkým úspěchem, neboť díky nim odpadá potřeba překladu listiny v cílovém státě²³.

¹⁹ Systém pro výměnu informací o vnitřním trhu – systém IMI –, využívaný v současnosti k výměně informací mezi orgány v oblasti odborných kvalifikací a v oblasti služeb, by mohl být vhodným elektronickým prostředkem ke zlepšení spolupráce mezi příslušnými úřady členských států a mohl by zabránit podávání žádostí o překlad dokladů, viz <http://ec.europa.eu/imi-net>. Ostatně i projekt „Plateforme CIEC“, spolufinancovaný Komisí, by mohl být v budoucnu užitečným pracovním nástrojem. Je totiž příkladem rozvoje a využití elektronických prostředků v oblasti práva, a zejména při vytváření sítě úředníků v oblasti osobního stavu, což přinese občanům maximum výhod. *Plateforme CIEC* rovněž podporuje nejlepší postupy vyvinuté v rámci mezivládní spolupráce.

²⁰ KOM(2010) 603, uvedeno výše, a KOM(2010) 608 – Sdělení „Na cestě k Aktu o jednotném trhu – Pro sociálně tržní hospodářství“.

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

²² Průměrné náklady na překlad jednoho jednoduchého dokladu mohou dosahovat 30 až 150 EUR.

²³ Úmluva č. 16 platí ve 20 státech, z nichž 12 jsou členskými státy Unie.

Otázka č. 5 *Jaká řešení doporučujete s cílem vyhnout se překladům nebo alespoň omezit jejich potřebu?*

d) Evropské osvědčení o osobním stavu

Již existují evropské vzory řidičských průkazů a cestovních pasů. Komise navrhla evropské dědické osvědčení. Dalo by se uvažovat o vytvoření evropského osvědčení o osobním stavu.

Toto osvědčení by existovalo souběžně s doklady osvědčujícími osobní stav vydávanými členskými státy. Pro občany by nebylo povinné. Občané by nadále mohli žádat o vydání vnitrostátního dokladu osvědčujícího osobní stav. Evropské osvědčení by tedy doklady osvědčující osobní stav existující ve členských státech nenahrazovalo.

Smíšený pár občanů německé a španělské státní příslušnosti s dítětem se chce usadit ve Španělsku. Rodiče potřebují rodný list dítěte, aby mohli žádat o vyplácení rodinných dávek nebo ho zapsat do španělské školy. Mohli by požádat matričního úředníka v Německu, členském státě, kde se dítě narodilo, aby vydal evropské osvědčení o rodném listu, které by mohli předložit příslušným španělským orgánům. Toto osvědčení by mohlo být vydáno ve španělštině. Nebylo by potřeba předkládat překlad osvědčení, což by ušetřilo značné náklady na překlad. Rodiče by rovněž mohli žádat o vystavení vnitrostátního, tedy německého rodného listu. V tom případě by španělské orgány pravděpodobně překlad požadovaly.

Osvědčení by po svém vydání mělo být použitelné i ve členském státě, v němž bylo vydáno.

Při správním úkonu v Německu by rodiče opět mohli použít evropské osvědčení o osobním stavu, čímž by se vyhnuli dalším úkonům u matričního úředníka.

V dnešní době se údaje obsažené v dokladech osvědčujících osobní stav mezi jednotlivými členskými státy výrazně liší. Například na rodném listě ve všech členských státech lze najít celkem více než 40 údajů, které však nejsou všude známe. Tyto rozdíly působí problémy matričním úředníkům, kteří se setkávají s údaji, jež jejich právní řád nezná. Často si kvůli nim musí vyžádat doplňující informace a obtíže, např. časové ztráty, to působí i občanům.

Kromě obsahu se v různých členských státech liší i forma. Rozličnost forem působí obtíže s porozuměním a s určením dokladů, a to jak orgánům, tak občanům, zejména neznají-li použitý jazyk.

Jednotný vzor, evropské osvědčení, by formát osvědčení i uvedené údaje sjednotil. Výrazně by tak usnadnil porozumění uvedeným údajům o osobním stavu a nebylo by nutné požadovat další informace, jako je tomu v případě údajů uvedených na vnitrostátních dokladech jednoho členského státu, které však nejsou známy ve druhém členském státě, kde je doklad předkládán.

Otázka č. 6 *Které doklady osvědčující osobní stav by mohly být předmětem evropského osvědčení o osobním stavu? Jaké údaje by na takovém osvědčení měly být uvedeny?*

4. VZÁJEMNÉ UZNÁVÁNÍ ÚČINKŮ DOKLADŮ OSVĚDČUJÍCÍCH OSOBNÍ STAV

4.1. Problematika

Vzhledem ke svým účinkům působí doklady osvědčující osobní stav mezi veřejnými listinami zvláštní obtíže.

Osobní stav, pro který si každý členský stát vyvinul vlastní koncepci vázanou zejména na jeho historii, kulturu nebo právní systém, poskytuje informaci o stavu dotčené osoby a určuje její místo ve společnosti. Zakládá její právní postavení. Doklady osvědčující osobní stav jsou písemnosti, které vystavuje veřejný orgán u příležitosti životních událostí každého občana, jako je narození, stanovení rodičovských vztahů, osvojení, sňatek, uznání otcovství, úmrtí osoby, ale též určení či změna jména např. v důsledku sňatku, rozvodu, registrovaného partnerství, uznání, změny pohlaví nebo osvojení.

V přeshraniční situaci je otázkou, která se nabízí jako první, zda právní postavení určené dokladem osvědčujícím osobní stav v jednom členském státě bude uznáno v jiném členském státě.

Francouzský pár, který byl oddán před třemi lety, se chce usadit v Dánsku. Z pracovních důvodů bude v Dánsku žít příští čtyři roky. Po několika letech společného života se jim narodí první dítě. Při určování jména dítěte uplatnily dánské orgány právo dánské, tedy právo státu, v němž má jak dítě, tak jeho rodiče bydliště. Po návratu rodiny do Francie odmítnou francouzské úřady uznat jméno zapsané pro dítě v souladu s dánskou právní úpravou. Tento stav povede k právní nejistotě dítěte, které bude identifikováno rozdílně podle toho, zda se bude nacházet v Dánsku, nebo ve Francii, což bude mít dopad na to, jak bude moci využít své právo volného pohybu.

Určení jména je základním prvkem osobní identifikace, jejíž pravidla, ovlivněná historickými, náboženskými, jazykovými a kulturními činiteli, se stát od státu citelně liší. Skutečné problémy, se kterými se občané setkávají v důsledku rozdílných vnitrostátních pravidel pro určení jména, dokládá judikatura Soudního dvora Evropské unie²⁴, jež popisuje vážné obtíže, které mohou rozdíly při určování příjmení způsobit jednotlivcům jak v oblasti profesní, tak v oblasti soukromé²⁵.

Je třeba zajistit všem občanům, kteří využívají svého práva volného pohybu, kontinuitu a stálost jejich situace, pokud jde o osobní stav. Pokud se občan rozhodne překročit hranici členského státu a žít, pracovat, studovat v jiném členském státě, jeho právní situace, v níž se nacházel v prvním členském státě (například změna jména vdané ženy, která zákonně přijala jméno svého manžela), by neměla být zpochybněna orgány druhého členského státu tak, aby to představovalo překážku nebo zdroj objektivních obtíží při výkonu občanských práv.

Druhá otázka, která vyvstává, zní, zda může právní situace určená dokladem osvědčujícím osobní stav mít v případě majícím přeshraniční rozměr účinky v občanské rovině, které z této situace vycházejí.

²⁴ Věc C-168/91, Christos Konstantinidis, Recueil 1993, s. I-1191; věc C-148/02, Carlos Garcia Avello, Recueil 2003, s. I-16613; věc C-353/06, Grunkin-Paul, Recueil 2008, s. I-7639; věc C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein, v níž Soudní dvůr EU dosud nevynesl rozsudek.

²⁵ Výše uvedená věc C-353/06, body 22, 23, 25 a 27, a výše uvedená věc C-148/02, bod 36.

Dva občané švédské a německé státní příslušnosti spolu žijí ve Finsku, aniž by byli oddáni. Po několika letech společného života se jim narodí první dítě. Jak určí finské orgány, v jejichž zemi tito občané pobývají, rodičovské vztahy k tomuto dítěti, tj. rodinné vazby, které budou vázat dítě k osobám, z nichž vzešlo? Jaká pravidla finské orgány použijí pro stanovení těchto vztahů? Bude to právo švédské – právo státu, z něž pochází otec; právo německé – právo státu, z něž pochází matka; nebo právo finské – právo státu, kde oba rodiče pobývají a členského státu, kde se událost odehrála? V případě, že Finsko použije svou vlastní právní úpravu rodičovských vztahů, uznají tyto vztahy členské státy, z nichž oba rodiče pocházejí, v tomto případě Švédsko a Německo, a ostatní státy Unie? Vzhledem k tomu, že každý členský stát používá vlastní pravidla, není vyloučeno, že německé orgány neuznají rodičovské vztahy stanovené podle finských pravidel.

Každý členský stát určuje právo použitelné na přeshraniční situaci na základě hraničního určovatele stanoveného v jeho mezinárodním právu soukromém. Tímto hraničním určovatelem bývá především státní příslušnost a obvyklé bydliště. Takto stanovené použitelné právo se v jednotlivých členských státech významně liší. Nevyhnutelným důsledkem této rozdílnosti je, že situace týkající se osobního stavu, která vznikla v jednom členském státě, není automaticky uznána v jiném členském státě, neboť výsledek vyplývající z použitelné právní úpravy je v každém členském státě jiný.

Nabízí se otázka, zda je zapotřebí, aby Unie učinila kroky s cílem nabídnout evropským občanům v oblasti osobního stavu větší právní jistotu a odstranit překážky, na něž narážejí při žádostech, aby byla právní situace vzniklá v jednom členském státě uznána v jiném členském státě. Toto uznání se vyžaduje za účelem využívání občanských práv vázaných na takovou situaci ve členském státě pobytu.

4.2. Právní rámec

Otázky týkající se osobního stavu nejsou pro evropského zákonodárce nové. V primárním i sekundárním právu přiznal evropským občanům celou řadu práv. Unie se již zabývala otázkami týkajícími se osobního stavu, zejména ve věcech manželských. Výše uvedené nařízení (ES) č. 2201/2003 tak stanoví v čl. 21 odst. 2, že „se nevyžaduje zejména žádné zvláštní řízení v případě aktualizace záznamů o osobním stavu v jednom členském státě na základě rozhodnutí týkajících se rozvodu, rozluky nebo prohlášení manželství za neplatné, která byla vydána v jiném členském státě“. Zásahy Unie do odvozeného práva však zatím zůstávaly spíše dosti úzce zaměřené a dosud neexistují pravidla o uznávání v jednom členském státě situací vázaných na osobní stav a vzniklých v jiném členském státě.

Na mezinárodní úrovni existují úmluvy umožňující rozhodnout otázky osobního stavu v přeshraničních situacích. Jsou to především úmluvy CIEC, jejichž účelem je nastolit jednotná pravidla pro střet právních úprav v oblasti osobních práv²⁶. Tyto úmluvy však většinou neratifikovalo mnoho zemí, zpravidla ne více než deset. O to více je situace v oblasti pravidel použitelných v přeshraničních situacích právně nesoudržná. Navíc, ne všechny členské státy Unie, které jsou též členy CIEC, jsou smluvními stranami všech úmluv této

²⁶ Viz úmluva č. 12 o legitimizaci vlastních dětí v důsledku sňatku, úmluva č. 18 o dobrovolném uznání dětí narozených mimo manželství a úmluva č. 19 o zákoně týkajícím se jména a příjmení. Úmluva č. 7, usnadňující uzavírání sňatků v zahraničí, stanoví rovněž kolizní normu týkající se předběžného veřejného oznámení sňatku.

organizace. Ani jednu úmluvu CIEC neratifikovaly všechny členské státy Unie, které jsou rovněž členy CIEC.

4.3. Možná řešení, pokud jde o uznávání účinků dokladů osvědčujících osobní stav

Lze uvažovat o určitých řešeních, pokud jde o uznávání účinků dokladů osvědčujících osobní stav nebo právní situace vázané na osobní stav, která vznikla v jiném členském státě, než ve kterém se na ni dotýčná osoba odvolává.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že Evropská unie nemá pravomoc zasahovat do hmotného práva rodinného v jednotlivých členských státech. Komise tudíž nemá ani pravomoc, ani záměr navrhovat vypracování hmotných evropských předpisů týkajících se například určování jména, osvojení, sňatku nebo měnit na vnitrostátní úrovni definici sňatku. Smlouva o fungování Evropské unie neposkytuje k zavádění takových řešení žádný základ.

Ve světle předchozích úvah by se některé obtíže, s nimiž se setkávají ve svém každodenním životě občané nacházející se v přeshraniční situaci, daly vyřešit usnadněním uznávání účinků dokladů osvědčujících osobní stav, které byly zákonně vystaveny v jiném členském státě. K vyřešení těchto obtíží má Evropská unie k dispozici tři možnosti: pomoc vnitrostátním orgánům při hledání praktických řešení, automatické uznávání a uznávání založené na harmonizaci kolizních norem.

a) Pomoc vnitrostátním orgánům při hledání praktických řešení

Lze říci, že obtíže, s nimiž se setkávají občané v každodenním životě, pokud jde o jejich osobní stav v přeshraničních situacích, jsou otázkami, které se lépe řeší na úrovni členských států, neboť vnitrostátní orgány mohou najít praktická řešení v kontextu svého vnitrostátního práva. V očekávání hlubší harmonizace pravidel týkajících se právní úpravy použitelné v otázkách osobního stavu nebo většího sblížení hmotného práva rodinného členských států bude hlavní úlohou Evropské unie například pomoci vnitrostátním orgánům, aby účinněji spolupracovaly.

Otázka č. 7: Domníváte se, že otázky týkající se osobního stavu obyvatel, kteří se nacházejí v přeshraniční situaci, by se daly lépe vyřešit pouze na úrovni vnitrostátních orgánů? V případě, že ano, neměly by orgány Evropské unie adresovat alespoň určité pokyny vnitrostátním orgánům (případně prostřednictvím doporučení EU) k zajištění alespoň minimální koherence přístupů při hledání praktických řešení problémů, se kterými se občané setkávají?

b) Automatické uznávání

Jinou možností by mohlo být automatické uznávání v jednom členském státě situací týkajících se osobního stavu vzniklých v jiných členských státech. Toto uznávání by probíhalo bez harmonizace stávajících pravidel a ponechalo by beze změn právní systémy členských států.

Toto řešení by znamenalo, že každý členský stát s ohledem na vzájemnou důvěru přijme a uzná účinky právní situace vzniklé v jiném členském státě. Ve výše uvedených příkladech by měly být jméno dítěte a rodičovské vztahy uznány orgány členského státu, odkud dítě pochází, i kdyby uplatnění práva tohoto státu vedlo k jinému řešení.

Kdyby se zajistilo v celé Unii automatické uznávání právní situace vzniklé v členském státě, přineslo by to evropským občanům mnohé výhody.

Toto řešení by mělo především tu výhodu, že by bylo jednoduché a transparentní vůči všem občanům, kteří využívají svého práva volného pohybu na území Unie. Každý občan, jehož osobní stav se mění nebo jenž se nachází v situaci týkající se osobního stavu, která vznikla ve členském státě, by si byl dopředu jist, že jeho osobní stav nesmí být zpochybněn, když překročí hranice a rozhodne se například strávit několik let v jiném členském státě, než je stát, odkud pochází. Stálost jeho osobního stavu bude zaručena a situace, která vznikla v jeho členském státě původu, bude na základě Smlouvy automaticky uznána v ostatních členských státech.

Při přistoupení na automatické uznávání právní situace vzniklé v jiném členském státě by hostitelský členský stát (tj. ten, do něž se občan rozhodne odejít žít nebo pracovat) neměl měnit své hmotné právo nebo měnit svůj právní systém.

Toto uznávání by rovněž přineslo tu výhodu, že by nabízelo právní jistotu, kterou může občan při využívání svého práva volného pohybu očekávat. Lze říci, že právní nejistota a různé obtíže, se kterými se případně může setkat, pokud jde o uznávání právní situace vzniklé ve členském státě, jež opouští, by neměly mít odrazující účinek nebo představovat překážku, která by mu bránila, aby využil svých práv jakožto evropský občan.

V tomto případě by však měla tuto možnost doprovázet řada vyrovnávacích opatření s cílem vyhnout se případnému podvádění nebo zneužívání a plně zohlednit pravidla veřejného pořádku jednotlivých členských států. Automatické uznávání by mimo jiné mohlo být případně výhodnější v určitých situacích týkajících se osobního stavu, jako je určování nebo změna jména. Komplikovanějším by se však toto řešení mohlo ukázat v jiných situacích týkajících se osobního stavu, jako je sňatek.

Otázka č. 8 *Co si myslíte o automatickém uznávání? Ve kterých situacích týkajících se osobního stavu by bylo použitelné? Pro jaké situace týkající se osobního stavu by se mohlo ukázat nevhodným?*

c) Uznávání založené na harmonizaci kolizních norem

Harmonizace kolizních norem je další možností, jak občanům umožnit, aby mohli plně využívat svého práva volného pohybu, a současně jim poskytnout větší právní jistotu ohledně situací týkajících se osobního stavu, které vznikly v jiném členském státě.

Soubor společných pravidel vypracovaných na úrovni Unie by stanovil právo, které by se použilo v přeshraničních situacích, v nichž by se jednalo o událost týkající se osobního stavu.

Toto právo by se určilo pomocí jednoho nebo několika hraničních určovatелů s ohledem na mobilitu občanů. Pravidla by tak byla předvídatelná a předem známá. V případě občanů, kteří mají bydliště v jiném členském státě než v tom, z něž pocházejí, by se tak použilo právo tohoto státu, s nímž si vytvořili určité vazby, spíše než právo členského státu, odkud pocházejí a který možná opustili již před mnoha lety.

Přitom bude třeba určit, zda má být zvolený hraniční určovatel tentýž pro více situací týkajících se osobního stavu, nebo zda by s ohledem na každou posuzovanou situaci byli vhodnější různí určovatelé.

Otázka č. 9 *Co si myslíte o uznávání založeném na harmonizaci kolizních norem? Ve kterých situacích týkajících se osobního stavu by bylo použitelné?*

Právní úprava použitelná na základě hraničních určovatelů stanovených evropskou normou by se použila v případě, že by si nevybral občan sám. Občanům nacházejícím se v přeshraniční situaci by byla v zásadě nabídnuta možnost vybrat si právní úpravu, která by se použila na událost týkající se osobního stavu. Tato možnost by uspokojila oprávněné zájmy občanů, kteří by touto volbou vyjádřili svoji vazbu na kulturu a stát, odkud pocházejí, nebo na jiný členský stát. Možnost této volby by rovněž zohledňovala svobodu jednotlivce v oblasti osobního stavu, aniž by byla dotčena třetí osoba a narušen veřejný pořádek. Tato svoboda volby by však byla omezena a směla by vést jen k použití právní úpravy, k níž má občan úzké vazby.

Otázka č. 10 *Co si myslíte o možnosti občanů zvolit si právní úpravu, která se má použít? Ve kterých situacích týkajících se osobního stavu by se jí dalo využít?*

Otázka č. 11 *Domníváte se, že kromě automatického uznávání a uznávání založeného na harmonizaci kolizních norem existují další možnosti, jak řešit přeshraniční účinky právních situací týkajících se osobního stavu?*

5. ZÁVĚR

Účelem této zelené knihy je zahájit veřejnou konzultaci s cílem zorientovat se ve směrech a získat názory dotčených účastníků ohledně navrhovaných možností, jejichž smyslem je zlepšit život občanů v oblasti pohybu veřejných listin a použití zásady vzájemného uznávání v oblasti osobního stavu.

Bude zveřejněna na internetových stránkách Komise.

Konzultace bude probíhat od 14. prosince 2010 do 30. dubna 2011. Komise vyzývá dotčené strany, aby zaslaly své příspěvky na adresu Generálního ředitelství pro spravedlnost:

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

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

Všechny příspěvky, ze soukromého i z veřejného sektoru, budou zveřejněny na internetových stránkách Komise, s výjimkou příspěvků, jejichž autoři výslovně odmítnou zveřejnit své údaje soukromé povahy z toho důvodu, že by jejich zveřejnění bylo na újmu jejich oprávněným zájmům.

Komise případně zorganizuje veřejné slyšení o tématech této zelené knihy.