



**AZ EURÓPAI UNIÓ
TANÁCSA**

**Brüsszel, 2013. április 29. (30.04)
(OR. en)**

**Intézményközi referenciaszám:
2013/0119 (COD)**

**9037/13
ADD 2**

**JUSTCIV 108
CODEC 952**

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Jordi AYET PUIGARNAU igazgató
Az átvétel dátuma:	2013. április 26.
Címzett:	Uwe CORSEPIUS, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	SWD(2013) 145 final
Tárgy:	BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA amely a következő dokumentumokat kíséri: Javaslat – Rendelet bizonyos közokiratok Európai Unión belüli elfogadásának egyszerűsítése révén a polgárok és a vállalkozások szabad mozgásának előmozdításáról és az 1024/2012/EU rendelet módosításáról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a Bizottság SWD(2013) 145 final számú dokumentumát.

Melléklet: SWD(2013) 145 final



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.4.24.
SWD(2013) 145 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumokat kíséri:

Javaslat:

**Rendelet bizonyos közokiratok Európai Unión belüli elfogadásának egyszerűsítése révén
a polgárok és a vállalkozások szabad mozgásának előmozdításáról és az 1024/2012/EU
rendelet módosításáról**

{COM(2013) 228 final}
{SWD(2013) 144 final}

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumokat kíséri:

Javaslat:

**Rendelet bizonyos közokiratok Európai Unión belüli elfogadásának egyszerűsítése révén
a polgárok és a vállalkozások szabad mozgásának előmozdításáról és az 1024/2012/EU
rendelet módosításáról**

TARTALOMJEGYZÉK

1.	A probléma meghatározása	3
2.	A szubszidiaritás elemzése.....	5
3.	A legfontosabb szakpolitikai célok	5
4.	Szakpolitikai lehetőségek.....	5
5.	A szakpolitikai lehetőségek hatásainak értékelése.....	7
6.	Az előnyben részesített lehetőség	8
7.	Figyelemmel kísérés és értékelés	9

1. A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA

Az uniós polgárok és vállalkozások, ha a szabad mozgás jogát, valamint a belső piac szabadságait gyakorolva egy másik tagállamban kívánnak letelepedni, rendszerint nehézségekbe ütköznek a szükséges közokiratok beszerzése, valamint azok a másik tagállamban történő elfogadtatása során. A különböző közokirat valódiságának bizonyítása során aránytalan és nehézkes közigazgatási alakiságoknak kell megfelelniük, továbbá le kell küzdeniük a kialakuló jogbizonytalanságot. Ezek az alakiságok az okiratok hitelesítéssel, Apostille záradékkal, valamint hiteles másolattal és hiteles fordítással való ellátása.

A jelen intézkedésnek két célja van:

- (1) az uniós polgárok szabad mozgását, valamint az uniós vállalkozások belső piaci szabadságainak gyakorlását akadályozó alakiságok által okozott jogbizonytalanság, költségek, valamint a hosszadalmas eljárások számának csökkentése; valamint
- (2) a megfelelő óvintézkedések megtétele a hamisított közokiratok EU területén történő felhasználásának megakadályozására.

A közokiratok elsődleges rendeltetése a bennük rögzített hatósági cselekmények tényszerű igazolása. Míg a nemzeti közokiratok tekintetében fennáll a vélelem, hogy azok minden további bizonyítás nélkül valódiak, a más tagállamból származó közokiratok csak abban az esetben kerülnek elfogadásra, ha azok Apostille záradékkal vagy felülhitelesítéssel ellátva, illetve a megfelelő formában, azaz hiteles másolattal vagy hiteles fordítással együtt kerülnek benyújtásra az adott tagállamban.

Az alábbi közokiratok az uniós polgárok és vállalkozások uniós jogait érintő okiratok tipikus esetei, amelyeknek meg kell felelniük a megjelölt közigazgatási alakiságoknak:

- az anyakönyvi okmányok (így például a születéssel, halállal és a házassággal összefüggő közokiratok);
- a lakóhellyel, az állampolgársággal, valamint a nemzetiséggel kapcsolatos okiratok;
- az ingatlanokkal kapcsolatos okiratok;
- a gazdasági társaságok, valamint más vállalkozások jogállásával és képviselőjével kapcsolatos okiratok;
- a szellemi tulajdonnal kapcsolatos okiratok;
- a büntetlen előéletet igazoló okiratok.

A felülhitelesítés, az Apostille záradék, valamint a hiteles másolat és a hiteles fordítás elavult és aránytalan eszközök a közokiratok valódiságának megállapítására; a közokiratok felhasználhatóságával kapcsolatban felmerülő ésszerű kétség esetén olyan, a jelenlegi alakiságoknál hatékonyabb eszközöket kellene alkalmazni, amelyek megerősítik a tagállamok kölcsönös bizalmát a belső piac területén.

A jelenleg hatályos közösségi jog és nemzetközi jog nem tartalmaz olyan jogi eszközöket, amelyek kielégítő megoldást nyújtanának a közokiratok tagállamokban történő egyszerűbb elfogadására.

A közösségi jog a közokiratok valódiságának kérdésével ágazati alapon foglalkozik; egyes ágazatok esetén kifejezett rendelkezéseket tartalmaz, de a legtöbb esetben következtetlenül szabályozza a kérdést. Összességében három különböző megközelítés érvényesül:

- (1) a vonatkozó közösségi jogszabály kifejezetten mentesíti az okiratokat a hitelesítés követelménye alól (például a bíróságok által a polgári igazságszolgáltatás keretében kiállított okiratok esetén);
- (2) a vonatkozó közösségi jogszabály nem tartalmaz kifejezett rendelkezéseket a közokiratok hitelesítését illetően, de más jogi eszközök használatát irányozza elő a más tagállamból származó közokiratok valódiságának vizsgálatára (például a szakmai képzések kölcsönös elismerése által); valamint
- (3) az intézkedés nem tartalmaz sem kifejezett utalást a hitelesítés eltörlésére, és alternatív megoldást sem kínál e tekintetben (például a személyek szabad mozgása esetén).

A hiteles másolatokra és hiteles fordításokra vonatkozóan a hatályos közösségi jog alapján több jogszabály (így például a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv) teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy eltekintsenek a közokiratok eredeti példányának megkövetelésétől, illetve a közokiratok hiteles másolattal vagy hiteles fordítással való ellátásától.

Ezen túlmenően, a nemzetközi jog keretében nagyszámú jogi eszközt találunk, ideértve a Hágában aláírt Apostille Egyezményt, a tagállamokban az okiratok felülhitelesítési kötelezettségét megszüntető Brüsszeli Egyezményt, valamint a Személyi Állapot Nemzetközi Bizottságának különböző egyezményeit, amelyek eltérő megközelítést alkalmaznak a közokiratokat érintő előbbi szempontok tekintetében.

Mindazonáltal ezek a jogi eszközök elégtelennek bizonyultak az uniós polgárokat és vállalkozásokat terhelő közigazgatási követelmények egyszerűsítéséhez, így továbbra is gátolják az alapvető jogok gyakorlását. A fent említett hiányosságok miatt az uniós polgároknak és vállalkozásoknak továbbra is sok esetben időigényes és költséges eljárásokkal kell szembesülniük.

A becslések alapján megállapítható, hogy az uniós polgárok és vállalkozások által az Európai Unió területén belül felhasználásra kerülő Apostille záradékra fordított költségei éves szinten meghaladják a 25 millió EUR-t. A közokiratok felülhitelesítésének költsége éves szinten 2,3 és 4,6 millió EUR összeg között becsülhető. Ezen túlmenően az uniós polgárok és vállalkozások által hiteles másolat beszerzésére fordított költségek összege éves szinten 75-100 millió EUR-ra becsülhető. Az uniós polgárok és vállalkozások által igényelt hiteles fordítások költsége éves szinten összesen 100-200 millió EUR-ra becsülhető.

A fenti okok miatt a kérdés horizontális megközelítése szükséges az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának, valamint az uniós vállalkozások szabad letelepedéshez és a belső piac területén történő szabad áruszolgáltatáshoz való jogának megkönnyítése és előmozdítása érdekében.

2. A SZUBSZIDIARITÁS ELEMZÉSE

Az Európai Unió hatáskörénél fogva alkalmasabb a tagállamoknál a felülhitelesítés és az Apostille záradék előírásának eltörlésére, valamint a hiteles másolatokra és hiteles fordításokra vonatkozó követelmények egyszerűsítésére. Ezzel párhuzamosan az Európai Unió képes biztosítani egy tagállamok és ágazatok közötti uniós keretet a közokiratokkal kapcsolatban elkövetett csalás és hamisítás hatékonyabb felderítése érdekében.

A közösségi szintű fellépés lehetővé tenné az uniós polgárok és vállalkozások számára, hogy különböző kategóriákba eső közokiratokat használjanak határon átnyúló ügyintézés esetén anélkül, hogy aránytalan, nehézkes és költséges közigazgatási alakságoknak kellene megfelelniük. Az uniós szintű fellépés **magasabb szintű hatékonyságot** biztosítana.

Az Európai Unió fellépésének **nyilvánvaló többletértékét** egy közvetlenül alkalmazandó, a közokiratok tagállamok közötti szabad felhasználását horizontális elvek alapján egyszerűsítő intézkedés elfogadása támasztja alá.

Az uniós szintű fellépés tiszteletben tartaná az **arányosság elvét** azáltal, hogy csak a megállapított közigazgatási alakságok eltörlését, valamint egyszerűsítését célozná meg.

3. A LEGFONTOSABB SZAKPOLITIKAI CÉLOK

A probléma meghatározása alapján az alábbi általános és konkrét célkitűzéseket lehet meghatározni:

Általános célkitűzés:

- Az uniós polgárokat és vállalkozásokat megillető szabad mozgás joga teljeskörű gyakorlásának egyszerűsítése és ösztönzése.

Konkrét célkitűzések

- A más tagállamból származó közokiratok elfogadása során felmerülő közigazgatási alakságok által okozott nehézségek csökkentése.
- A közokiratok tagállamok közötti áramlását szabályozó, széttagolt jogi keret egyszerűsítése.
- A közokiratokkal kapcsolatban elkövetett csalás és hamisítás felderítésének hatékonyabbá tétele.
- Az uniós polgárok és vállalkozások közötti diszkrimináció veszélyének kiküszöbölése.

4. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

Öt szakpolitikai lehetőség, valamint a 4. szakpolitikai lehetőség keretében további hét kiegészítő lehetőség került részletes elemzésre:

1. szakpolitikai lehetőség: **A jelenlegi helyzet (status quo) fenntartása** (alapforgatókönyv).

2. szakpolitikai lehetőség: **Nem jogalkotási eszköz létrehozása a tagállamokban bevált módszerek ösztönzésére a közokiratok Unión belüli áramlásának megkönnyítése érdekében.**

3. szakpolitikai lehetőség: **Az 1987. évi Brüsszeli Egyezmény megerősítése minden tagállam által** a Bizottság támogatása mellett, azaz a felülhitelesítés és az Apostille záradék eltörlése a közokiratok nagy része esetében, és az Egyezményben szabályozott közigazgatási együttműködés szorgalmazása.

4. szakpolitikai lehetőség: **A polgárokat és vállalkozásokat megillető szabad mozgás jogának előmozdítása az egyes közokiratok felhasználásához és elfogadásához kapcsolódó közigazgatási alakiságokat egyszerűsítő jogi eszköz által, amely jogi eszközt kiegészíti a tagállamok között kialakított fokozott közigazgatási együttműködés és a többnyelvű formanyomtatványok használata.**

Ez az intézkedés eltörlné a felülhitelesítés és az Apostille záradék alkalmazásának követelményeit, és a hiteles másolatok és hiteles fordítások más tagállamban történő felhasználásának egyszerűsítését célzó további rendelkezéseket irányozna elő a kezdeményezés céljának bővítése érdekében.

A fokozott közigazgatási együttműködés megvalósítására három kiegészítő lehetőség képzelhető el:

4/A. kiegészítő lehetőség: A harmadik szakpolitikai lehetőség szerinti közigazgatási együttműködés.

4/B. kiegészítő lehetőség: A belső piaci információs rendszeren (IMI) alapuló közigazgatási együttműködés a közokiratok valódiságát illetően felmerülő alapos gyanú esetén.

4/C. kiegészítő lehetőség: Az Európai Anyakönyvi Hivatalok Hálózatára (ECRN) épülő nyilvántartási hálózat kiépítése.

A többnyelvű formanyomtatványok bevezetésére négy kiegészítő lehetőség képzelhető el:

4/D. kiegészítő lehetőség: A jelenlegi helyzet (status quo) fenntartása, azaz nem kerül bevezetésre egységes formanyomtatvány.

4/E. kiegészítő lehetőség: Kötelező formanyomtatványok bevezetése előre meghatározott, több tagállamot érintő ügyek esetén.

4/F. kiegészítő lehetőség: Választható formanyomtatványok bevezetése a nemzeti közokiratok mellékleteként, a formanyomtatványok más tagállamban történő felhasználása céljából.

4/G. kiegészítő lehetőség: Választható formanyomtatványok bevezetése, amelyek szabadon felhasználhatók a több tagállamot érintő ügyekben. A megfelelő nemzeti közokirat továbbra is fennmaradna nemzeti szinten.

5. szakpolitikai lehetőség: A közokiratokra, valamint azok Európai Unión belül történő áramlására vonatkozó rendelkezések teljes harmonizációja.

5. A SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK HATÁSAINAK ÉRTÉKELÉSE

1. szakpolitikai lehetőség: E szakpolitikai lehetőség megvalósítása várhatóan nem eredményez hatékony eredményt a kitűzött célok elérése tekintetében.

2. szakpolitikai lehetőség: E szakpolitikai lehetőség hatékonyságát igen alacsonyra becsülik. A más tagállamból származó közokiratok vizsgálatára fordított idő csökkentéséből, valamint a hatékonyabb információcseréből származó közvetett pozitív hatás ellenére a fennálló közigazgatási alakítások fennmaradnának, és a jogi keret továbbra is megosztott lenne. A közokiratokkal kapcsolatban elkövetett csálások felderítése szempontjából továbbá igen csekély pozitív hatás várható.

3. szakpolitikai opció: Ez a szakpolitika nem jelent előrelépést a jelenlegi állapotokhoz képest, mivel a tagállamokat nem terheli jogi kötelezettség az Egyezmény megerősítésére. Ha valamennyi tagállam megerősítené, az pozitív hatással lenne az uniós polgárokat megillető szabad mozgás jogára, valamint az uniós vállalkozások belső piaci szabadságainak teljes mértékű gyakorlására a közokiratok Unión belüli áramlása esetén a felülhitelesítés, valamint az Apostille záradék eltörlése következtében. E szakpolitikai lehetőség általános hozzáadott értéke a szabad mozgás gyakorlásához kötődő uniós jogok teljes körű gyakorlása tekintetében igen korlátozott, mivel a hiteles másolatok és a hiteles fordítások továbbra is korlátozás nélkül igényelhetők lennének.

4. szakpolitikai lehetőség: Ez a szakpolitikai lehetőség a felülhitelesítés és az Apostille záradék követelményének eltörlése, valamint a hiteles másolatok és hiteles fordítások további egyszerűsítése által a hatékonyság szempontjából várhatóan rendkívül pozitív hatást fejtene ki. Ennek következtében ez a szakpolitikai lehetőség nagymértékben és hatékonyan elősegítené a közokiratok tagállamok közötti áramlását, valamint az uniós polgárok és vállalkozások Európai Unión belüli mobilitását. E szakpolitikai lehetőség megvalósításával az uniós polgárok és vállalkozások éves megtakarítása a becslések szerint az Apostille záradékok tekintetében 25,8 millió EUR és 26,2 millió EUR között, míg a felülhitelesítés tekintetében 2,3 millió és 4,6 millió EUR között lenne. További megtakarítás várható a hiteles másolatok egyszerűsítése következtében, ennek összege éves szinten 100 – 200 millió EUR-ra becsülhető. Ezen túlmenően, a hiteles fordítások felszámolása – 30 EUR/oldal fordítási díjjal számolva – éves szinten további 75–100 millió EUR megtakarítást eredményezne az uniós polgárok és vállalkozások számára. A tagállamok közigazgatásának éves nettó megtakarításának értéke az Apostille záradékok tekintetében 5 millió EUR és 7 millió EUR között, míg a felülhitelesítés tekintetében 500 000 EUR és 1 millió EUR között becsülhető.

Fokozott közigazgatási együttműködés

4/A. kiegészítő lehetőség: E kiegészítő lehetőség hatékonyságát alacsonyra becsülik tekintettel arra, hogy nem áll rendelkezésre megfelelő elektronikus háttér egy ilyen közigazgatási együttműködés megvalósítására, továbbá az együttműködés hatékonysága a tagállamok mérlegelésétől függene.

4/B. kiegészítő lehetőség: E kiegészítő lehetőség kedvező hatással lenne a hatékonyságra azokban az esetekben, amikor alapos gyanú merül fel a más tagállamból származó közokirat valódiságával kapcsolatban. A belső piaci információs rendszer (IMI) gyors és biztonságos kommunikációs csatornát biztosít az Unión belüli információcseréhez, valamint a közokiratok elektronikus verziójához való hozzáféréshez. Ezen túlmenően, a közigazgatási együttműködésnek és az IMI-n keresztül történő biztonságos információ-cserének

köszönhetően előrelépés várható a közokiratokkal kapcsolatban elkövetett csalások visszaszorítása terén. Végül, a hatóságok azonos eszközökkel rendelkezének a hiteles másolatok felhasználhatóságának megállapítására.

4/C. kiegészítő lehetőség: Az e kiegészítő lehetőséggel járó előnyös hatások csupán a közokiratok egyetlen kategóriája, a családi állapotot igazoló okmányok tekintetében érvényesülnének; esetükben a valódiságukkal kapcsolatban felmerülő alapos gyanú esetén az anyakönyvi hivatalok közvetlenül kapcsolatba léphetnének egymással.. Az új informatikai rendszer kiépítése és működtetése nagymértékű negatív gazdasági hatással, valamint jelentős átállási költségekkel járna mind uniós, mind tagállami szinten.

Többsnyelvű formanyomtatványok

4/D. kiegészítő lehetőség: E kiegészítő lehetőség nem befolyásolja a célkitűzések hatékony megvalósítását.

A 4/E. kiegészítő lehetőség hatékonysága közepesnek minősíthető, tekintettel arra, hogy továbbra is fennmaradnának a más tagállamból származó közokiratok értelmezésével kapcsolatos nehézségek, valamint azok fordításával kapcsolatos költségek.

A 4/F. kiegészítő lehetőség hatékonysága a 4/E. kiegészítő lehetőség hatékonyságával egyezőnek tekinthető. Ugyanakkor a formanyomtatványok használata a végfelhasználók mérlegelésétől függene, a rendszer pedig túl bonyolultnak tűnhet. Költségek merülnének fel továbbá amiatt, hogy a tagállamban kiállított eredeti közokirat példányát is rendelkezésre kell bocsátani annak érdekében, hogy a formanyomtatványt ahhoz csatolják.

A 4/G. kiegészítő lehetőség várhatóan jelentős pozitív hatással járna az uniós polgárok és vállalkozások tekintetében a megnövekedett gyakorlati előnyöknek, valamint a közokiratok határon átnyúló ügyek során történő felhasználása egyszerűsödésének köszönhetően.

5. szakpolitikai lehetőség: E „szélsőséges” szakpolitikai lehetőség korlátozottan járulna hozzá a célkitűzések megvalósításához, különösen amiatt, hogy túlzott mértékben avatkozna be a nemzeti jogrendszerek működésébe és a közigazgatási eljárásokba. A költségek, az idő, a jogbiztonság, valamint az Európai Unióról szóló Szerződésből és az Alapjogi Chartából eredő jogok gyakorlásának egyszerűsödése által az uniós polgárokat és vállalkozásokat érintő lehetséges előnyök ellenére továbbra is fennállnának nehézségek a teljes mértékben harmonizált közokiratok tagállamokban történő elfogadása tekintetében. E szakpolitikai lehetőség további hátránya a megvalósítása során mind tagállami, mind uniós szinten felmerülő jelentős átállási költség lenne.

6. AZ ELŐNYBEN RÉSZESÍTETT LEHETŐSÉG

Az összehasonlító hatáselemzés alapján megállapítható, hogy a célkitűzések leghatékonyabb megvalósítása a felülhitelesítés és az Apostille záradék eltörlése, valamint a hiteles másolatok és hiteles fordítások felhasználásának egyszerűsítése (4. szakpolitikai lehetőség) által, továbbá a jelenleg is létező belső piaci információs rendszeren alapuló modern kommunikációs hálózat kiépítése útján megvalósítandó tagállamok közötti fokozott közigazgatási együttműködés (4/B. kiegészítő lehetőség) és az Unión belüli ügyekben szabadon felhasználható többsnyelvű formanyomtatványok használata (4/G. kiegészítő lehetőség) útján lenne elérhető.

Az előnyben részesített 4. szakpolitikai lehetőség a legalkalmasabb eszköz a szakpolitikai célkitűzések jelentős végrehajtási költségek felmerülése nélküli megvalósítására, így különösen az uniós polgárokat és vállalkozásokat terhelő aránytalan és nehézkes közigazgatási alakiságok nagymértékű csökkentésére. A felülhitelesítés és az Apostille záradék eltörlése, valamint a hiteles másolatok és hiteles fordítások egyszerűsítése várhatóan olyan mértékű megtakarításokat eredményezne az uniós polgároknál és vállalkozásoknál, amely egyetlen másik kiegészítő lehetőség révén sem lenne elérhető.

Az előnyben részesített 4/B. kiegészítő lehetőség, amely a jelenleg létező számítástechnikai infrastruktúra használatán alapul, és így a lehető legkisebb költségvetési hatással járna, hatékony és biztos eszközt jelentene a közokiratok, valamint a hiteles másolatok valódiságának megállapítására, és így a visszaélések és hamisítások megelőzésére, továbbá az uniós polgárokat és vállalkozásokat terhelő közigazgatási alaki követelmények egyszerűsítésére. A biztonságos elektronikai berendezések használata, valamint a nyelvi akadályok leküzdése lehetővé tenné az illetékes hatóságok számára, hogy könnyen azonosítsák a más tagállambeli partnereket. Az előnyben részesített 4/G. kiegészítő lehetőség költség- és időmegtakarítást jelentene az uniós polgárok és vállalkozások, valamint a nemzeti hatóságok számára, elősegítené a közokiratok kölcsönös megértését a tagállamok között, a többnyelvű formanyomtatványoknak köszönhetően csökkentené a fennmaradó fordítási igényeket, végül tagállami szinten lehetővé tenné a formanyomtatványok alapjául szolgáló nemzeti közokiratok párhuzamos létezését.

Az eszköz jogszabályi formáját tekintve – figyelembe véve a felmerült problémákat és célokat – a rendeleti forma lenne a legalkalmasabb a célkitűzések megvalósítására.

7. FIGYELEMMEL KÍSÉRÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

A stabil ellenőrző és értékelő rendszer felállítása létfontosságú a jogi eszköz előírásainak a gyakorlatban való megfelelő alkalmazásának biztosítása érdekében. A jogi eszköz rendelkezni fog egy átmeneti időszakról annak érdekében, hogy a tagállamok felkészülhessenek annak a nemzeti jogba történő átültetésére, valamint hogy legyen módjuk tájékoztatni a Bizottságot a kért információkról. A jogi eszköz tartalmazni fog továbbá egy felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezést annak érdekében, hogy értékelje a tagállamok által történő alkalmazását, és lehetőséget biztosítson a későbbi módosításokra.