



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.4.2013
SWD(2013) 145 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

towarzyszący dokumentowi

Wniosek

rozporządzenie w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli i przedsiębiorstw poprzez uproszczenie przyjmowania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012

{COM(2013) 228 final}

{SWD(2013) 144 final}

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

towarzyszący dokumentowi

Wniosek

rozporządzenie w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli i przedsiębiorstw poprzez uproszczenie przyjmowania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012

SPIS TREŚCI

1.	Określenie problemu	3
2.	Analiza zasady pomocniczości	5
3.	Główne cele polityki	5
4.	Warianty polityki	5
5.	Ocena skutków wariantów polityki.....	7
6.	Wariant preferowany.....	8
7.	Monitorowanie i ocena.....	9

1. OKREŚLENIE PROBLEMU

Obywatele i przedsiębiorstwa UE, którzy decydują się na zamieszkanie lub prowadzenie działalności w innym państwie członkowskim i chcą skorzystać z przysługujących im praw swobodnego przepływu lub ze swobód rynku wewnętrznego, nierzadko napotykają trudności związane z przedkładaniem wymaganych dokumentów urzędowych oraz przyjmowaniem ich przez docelowe państwo członkowskie. Muszą oni dopełnić nieproporcjonalnych i obciążających formalności administracyjnych, aby dowieść autentyczności różnych dokumentów urzędowych i wyeliminować niepewność prawa. Przedmiotowe formalności to legalizacja, apostille, a także kopie poświadczone za zgodność z oryginałem oraz tłumaczenia uwierzytelnione.

Cel tego środka jest dwojaki:

- (1) ograniczenie niepewności prawa, kosztów i długotrwałych procedur spowodowanych wyżej wymienionymi formalnościami, które utrudniają korzystanie z prawa do swobodnego przepływu przez obywateli UE oraz ze swobód rynku wewnętrznego przez przedsiębiorstw UE; oraz
- (2) zapewnienie koniecznych środków ochrony zapobiegających stosowaniu podrobionych dokumentów urzędowych na terytorium UE.

Główną funkcją dokumentów urzędowych jest zapewnienie faktycznego dowodu na potwierdzenie aktów organów publicznych zarejestrowanych w tych dokumentach. O ile krajowe dokumenty urzędowe uznaje się za autentyczne bez dodatkowych dowodów, o tyle dokumenty urzędowe pochodzące z innych państw członkowskich są przyjmowane w państwie członkowskim, w którym są przedstawiane, z zastrzeżeniem okazania dowodu uwierzytelnienia poprzez apostille lub legalizację lub określoną formę, tj. kopie poświadczone za zgodność z oryginałem i tłumaczenia uwierzytelnione.

Do typowych przykładów dokumentów urzędowych związanych z prawami UE przysługującymi obywatelom i przedsiębiorstwom UE, które podlegają zidentyfikowanym formalnościom administracyjnym, należą:

- akty stanu cywilnego (np. dokumenty dotyczące narodzin, zgonu i związku małżeńskiego);
- dokumenty dotyczące miejsca pobytu, obywatelstwa i narodowości;
- dokumenty dotyczące nieruchomości;
- dokumenty dotyczące statusu prawnego i reprezentacji spółki lub innego przedsiębiorstwa;
- dokumenty dotyczące praw własności intelektualnej;
- dokumenty potwierdzające brak wpisu w rejestrze karnym.

Formalności związane z legalizacją, apostille, kopiami poświadczonymi za zgodność z oryginałem i tłumaczeniami uwierzytelnionymi są przestarzałymi i nieproporcjonalnymi mechanizmami ustalania autentyczności dokumentów urzędowych. W przypadkach

uzasadnionych wątpliwości można wskazać skuteczniejsze mechanizmy, które pozwoliłyby na wzmocnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi w obrębie jednolitego rynku.

Istniejące instrumenty prawa unijnego i międzynarodowego nie zapewniają zadowalających rozwiązań ułatwiających przyjmowanie dokumentów urzędowych w państwach członkowskich.

Kwestia uwierzytelniania dokumentów urzędowych jest regulowana w prawie unijnym na zasadzie sektorowej, czasami wyraźnie, ale z reguły w sposób niespójny. Zasadniczo można wyróżnić trzy podejścia:

- (1) właściwy instrument prawa UE wyraźnie zwalnia dokumenty z wymogu uwierzytelniania (np. instrumenty w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych w odniesieniu do dokumentów sądowych);
- (2) właściwy instrument prawa UE nie zawiera wyraźnego odniesienia do uwierzytelniania, ale zapewnia inne środki weryfikacji autentyczności dokumentów urzędowych pochodzących z innych państw członkowskich (np. wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych); oraz
- (3) instrument nie zawiera wyraźnego odniesienia do zniesienia uwierzytelniania ani nie zapewnia alternatywnych środków w tym celu (np. swobodny przepływ osób).

Jeżeli chodzi o kopie poświadczone za zgodność z oryginałem i tłumaczenia uwierzytelnione, w prawie UE można znaleźć przykłady przepisów (np. dyrektywa 2006/123/WE), które stanowią, że państwa członkowskie nie muszą wymagać przedstawienia oryginału dokumentu ani kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem czy tłumaczenia uwierzytelnionego.

Ponadto istnieje szereg instrumentów prawa międzynarodowego stosujących odmienne podejścia do tych aspektów dokumentów urzędowych, w tym konwencja haska „Apostille”, konwencja brukselska znosząca obowiązek legalizacji dokumentów urzędowych między państwami członkowskimi oraz różne konwencje Międzynarodowej Komisji Stanu Cywilnego.

Niemniej jednak instrumenty te okazały się niewystarczające do osiągnięcia pożądanego zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorstw UE, a zatem korzystanie z praw podstawowych jest wciąż ograniczone. Z uwagi na wyżej wymienione braki obywatele i przedsiębiorstwa UE w wielu sytuacjach wciąż zmagają się z czasochłonnymi i kosztownymi procedurami.

Szacuje się, że w ciągu jednego roku koszty uzyskania apostille do użytku wewnątrzunijnego dla obywateli i przedsiębiorstw UE wynoszą ponad 25 mln EUR. Szacowane całkowite roczne koszty uzyskania legalizacji dokumentów urzędowych mogą wynosić od 2,3 do 4,6 mln EUR. Ponadto szacuje się, że całkowite roczne koszty uzyskania kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem dla obywateli i przedsiębiorstw UE wynoszą 75–100 mln EUR. Całkowite koszty uzyskania tłumaczeń uwierzytelnionych dla obywateli i przedsiębiorstw UE mogą opiewać nawet na 100–200 mln EUR rocznie.

Z powyższych przyczyn konieczne jest zastosowanie podejścia o charakterze horyzontalnym w celu ułatwienia i usprawnienia korzystania z prawa obywateli UE do swobodnego przemieszczania się oraz prawa przedsiębiorstw UE do swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług w ramach jednolitego rynku.

2. ANALIZA ZASADY POMOCNICZOŚCI

UE jest w lepszej pozycji niż państwa członkowskie, aby podjąć działania na rzecz zniesienia legalizacji i apostille oraz uproszczenia wymogu dotyczącego kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem i tłumaczenia uwierzytelnionego, a jednocześnie zapewnić unijne ramy transgraniczne i transsektorowe w celu skuteczniejszego wykrywania przypadków nadużywania i podrabiania dokumentów urzędowych.

Działania podejmowane na szczeblu UE pomogłyby obywatelom i przedsiębiorstwom UE w korzystaniu z różnych kategorii dokumentów urzędowych w sytuacjach transgranicznych bez nieproporcjonalnych, uciążliwych i kosztownych formalności administracyjnych. Z powyższych względów działanie na szczeblu UE zapewniłoby **większą skuteczność**.

Przyjęcie środka upraszczającego mającego bezpośrednie zastosowanie, który obejmuje zasady horyzontalne w zakresie swobodnego przepływu dokumentów urzędowych między państwami członkowskimi stanowi **wyraźną wartość dodaną** działania na szczeblu UE.

Działanie na szczeblu UE byłoby zgodne z **zasadą proporcjonalności**, ponieważ koncentruje się ono wyłącznie na zniesieniu i uproszczeniu zidentyfikowanych formalności administracyjnych.

3. GŁÓWNE CELE POLITYKI

Na podstawie definicji problemu można wskazać następujące cele ogólne i szczegółowe:

Cel ogólny:

- uproszczenie i wzmocnienie nieograniczonego korzystania przez obywateli i przedsiębiorstwa UE z unijnych praw swobodnego przepływu.

Cele szczegółowe:

- ograniczenie trudności powodowanych przez formalności administracyjne związane z przyjmowaniem dokumentów urzędowych pochodzących z innych państw członkowskich;
- uproszczenie fragmentarycznych ram prawnych regulujących przepływ dokumentów urzędowych między państwami członkowskimi;
- zapewnienie skuteczniejszego wykrywania przypadków nadużywania i podrabiania dokumentów urzędowych;
- wyeliminowanie ryzyka dyskryminacji wśród obywateli i przedsiębiorstw UE.

4. WARIANTY POLITYKI

Szczegółowa analiza dotyczy pięciu wariantów i siedmiu podwariantów w ramach wariantu polityki 4:

Wariant polityki 1: **Zachowanie status quo** (scenariusz podstawowy).

Wariant polityki 2: **Środek nieustawodawczy promujący najlepsze praktyki między państwami członkowskimi w celu ułatwienia transgranicznego przepływu dokumentów urzędowych.**

Wariant polityki 3: **Ratyfikacja konwencji brukselskiej z 1987 r. przez wszystkie państwa członkowskie**, do czego zachęca Komisja, tj. zniesienie legalizacji i apostille w odniesieniu do szeregu dokumentów urzędowych oraz stosowanie współpracy administracyjnej ustanowionej w konwencji.

Wariant polityki 4: **Środek ustawodawczy promujący swobodny przepływ obywateli i przedsiębiorstw poprzez uproszczenie formalności administracyjnych związanych ze stosowaniem oraz przyjmowaniem określonych dokumentów urzędowych w UE, uzupełniony o pogłębioną współpracę administracyjną między zainteresowanymi stronami oraz wydawanie wielojęzycznych standardowych formularzy.**

Instrument ten zniósłby legalizację i apostille, natomiast zakres inicjatywy zostałby dodatkowo rozszerzony dzięki dodaniu przepisów upraszczających transgraniczne stosowanie kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem i uwierzytelnionych tłumaczeń.

Pogłębioną współpracę administracyjną można zapewnić w ramach trzech podwariantów:

Podwariant 4A: Współpraca administracyjna przewidziana w ramach wariantu polityki 3.

Podwariant 4B: Współpraca administracyjna oparta na systemie wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) w przypadkach uzasadnionych wątpliwości co do autentyczności dokumentów urzędowych.

Podwariant 4C: Utworzenie sieci rejestrów stanu cywilnego opartej na Europejskiej Sieci Rejestrów Stanu Cywilnego (ang. European Civil Registry Network, ECRN).

Wielojęzyczne standardowe formularze można zapewnić w ramach czterech podwariantów:

Podwariant 4D: Zachowanie status quo, co oznacza, że nie zostałyby wprowadzone żadne standardowe formularze.

Podwariant 4E: Wprowadzenie obowiązkowych standardowych formularzy do stosowania w konkretnej sytuacji transgranicznej.

Podwariant 4F: Wprowadzenie opcjonalnych standardowych formularzy jako załączników do krajowych dokumentów urzędowych na potrzeby ich stosowania w innych państwach członkowskich.

Podwariant 4G: Wprowadzenie opcjonalnych standardowych formularzy stosowanych niezależnie w sytuacjach transgranicznych. Na szczeblu krajowym w dalszym ciągu obowiązywałyby odpowiadający krajowy dokument urzędowy.

Wariant polityki 5: Pełne ujednoczenie dokumentów urzędowych i przepisów regulujących ich przepływ na terytorium UE.

5. OCENA SKUTKÓW WARIANTÓW POLITYKI

Wariant polityki 1: Nie oczekuje się żadnego wpływu tego wariantu polityki pod względem skuteczności w zakresie realizacji celów.

Wariant polityki 2: Przewiduje się, że skuteczność tego wariantu polityki będzie bardzo niska. Niezależnie od pośredniego pozytywnego skutku wywołanego zmniejszeniem opóźnień w zakresie sprawdzania dokumentów urzędowych pochodzących z innych państw członkowskich oraz lepszej wymiany informacji w dalszym ciągu występowałyby istniejące formalności administracyjne, zaś ramy prawne byłyby nadal fragmentaryczne. Ponadto należy oczekiwać bardzo niewielkiego pozytywnego wpływu na wykrywanie nadużyć.

Wariant polityki 3: Ten wariant polityki nie zagwarantowałby poprawy obecnej sytuacji, ponieważ państwa członkowskie nie mają prawnego obowiązku ratyfikowania tej konwencji. Tylko wówczas, gdy konwencja zostałaby ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie, wywarłaby pozytywny wpływ na nieograniczone korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się przez obywateli Unii oraz ze swobód rynku wewnętrznego przez przedsiębiorstwa UE dzięki zniesieniu legalizacji i apostille w transgranicznym przepływie dokumentów urzędowych. Całkowita wartość dodana tego wariantu polityki dla ułatwienia pełnego korzystania z unijnych praw swobodnego przepływu jest bardzo ograniczona, ponieważ kopie poświadczone za zgodność z oryginałem i uwierzytelnione tłumaczenia nadal mogłyby być wymagane bez wyjątku.

Wariant polityki 4: Oczekuje się, że ten wariant polityki będzie miał bardzo duży pozytywny wpływ pod względem skuteczności, co wynika ze zniesienia legalizacji i apostille oraz dodatkowego uproszczenia kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem i uwierzytelnionych tłumaczeń. W rezultacie przepływ dokumentów urzędowych między państwami członkowskimi zostałby znacznie i skutecznie usprawniony oraz zwiększyłaby się wewnątrzunijna mobilność obywateli i przedsiębiorstw UE. Zaowocowałoby to dodatkowymi oszczędnościami dla obywateli i przedsiębiorstw UE w wysokości od 25,8 mln EUR do 26,2 mln EUR w odniesieniu do apostille oraz od 2,3 mln EUR do 4,6 mln EUR w odniesieniu do legalizacji. Dodatkowe oszczędności rządu 100–200 mln EUR rocznie przyniesie uproszczenie w zakresie kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem. Ponadto zniesienie tłumaczeń uwierzytelnionych również przyniosłoby oszczędności kosztów rzędu 75–100 mln EUR rocznie dla obywateli i przedsiębiorstw UE, przy założeniu, że koszt takiego tłumaczenia wynosi 30 EUR za jedną stronę. Szacuje się, że roczne oszczędności kosztów netto dla administracji państw członkowskich wyniosą od 5 mln EUR do 7 mln EUR w odniesieniu do apostille oraz od 500 tys. EUR do 1 mln EUR w odniesieniu do legalizacji.

Pogłębiona współpraca administracyjna

Podwariant 4A: Przewiduje się, że skuteczność tego podwariantu będzie niska, ponieważ brakuje wsparcia elektronicznego dla tego rodzaju współpracy administracyjnej, a jego wydajność zależy od swobody uznania państw członkowskich.

Podwariant 4B: Podwariant ten pozytywnie wpłynąłby na skuteczność w przypadku wystąpienia uzasadnionych wątpliwości co do autentyczności dokumentu urzędowego pochodzącego z innego państwa członkowskiego. Istniejący system IMI zapewnia szybkie i bezpieczne kanały komunikacji na potrzeby transgranicznej wymiany informacji oraz elektronicznych wersji dokumentów urzędowych. Ponadto oczekuje się, że współpraca administracyjna i bezpieczna wymiana informacji w ramach systemu IMI pozytywnie

wpłynie na zapobieganie nadużyciom. Co więcej, organy miałyby do dyspozycji ten sam mechanizm w celu uzyskania pewności co do kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem.

Podwariant 4C: Jeżeli chodzi o urzędy stanu cywilnego, które mogłyby bezpośrednio komunikować się między sobą w przypadku wystąpienia wątpliwości co do autentyczności dokumentu urzędowego, pozytywny wpływ ograniczałby się jedynie do jednej kategorii dokumentów urzędowych, mianowicie aktów stanu cywilnego. Przewiduje się, że ustanowienie i funkcjonowanie nowego systemu IT będzie miało duży negatywny wpływ na gospodarkę i koszty przestrzegania przepisów na szczeblu UE.

Wielojęzyczne standardowe formularze

Podwariant 4D: Nie przewiduje się żadnego wpływu tego podwariantu pod względem skuteczności w zakresie realizacji celów.

Przewiduje się, że skuteczność podwariantu 4E będzie umiarkowana, gdyż w dalszym ciągu pozostaną pewne trudności i koszty związane z tłumaczeniem oraz zrozumieniem dokumentów urzędowych pochodzących z innych państw członkowskich.

Skuteczność podwariantu 4F uznaje się za tak samo wysoką jak skuteczność podwariantu 4E. Decyzja o zastosowaniu tych standardowych formularzy należałaby jednak do użytkowników, a system może wydawać się nadmiernie skomplikowany. Ponadto podwariant ten może wiązać się z kosztami w związku z koniecznością dostarczenia kopii krajowych dokumentów urzędowych, do których zostaną dołączone te formularze.

Oczekuje się, że podwariant 4G będzie miał zdecydowanie pozytywny wpływ na obywateli i przedsiębiorstwa UE w sensie większych korzyści praktycznych i mniejszych trudności przy przedstawianiu dokumentów urzędowych w sytuacjach transgranicznych.

Wariant polityki 5: Oczekiwany wpływ na realizację celów w ramach tego „ekstremalnego” wariantu polityki byłby ograniczony, przede wszystkim z powodu nadmiernego, niepożądanego wpływu na krajowe systemy prawne i praktyki administracyjne. Pomimo możliwych korzyści dla obywateli i przedsiębiorstw UE w zakresie kosztów, czasu, pewności prawa i ułatwień w korzystaniu z praw wynikających z Traktatu i Karty bez wątpienia wystąpiłyby trudności z przyjmowaniem w pełni zharmonizowanych dokumentów urzędowych w państwach członkowskich. Kolejną wadą związaną z tym wariantem polityki byłyby wysokie koszty przestrzegania przepisów zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

6. WARIANT PREFEROWANY

Z porównawczej oceny wpływu wynika, że najbardziej skutecznym środkiem z punktu widzenia osiągnięcia zidentyfikowanych celów byłby środek ustawodawczy znoszący legalizację i apostille oraz upraszczający stosowanie kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem i tłumaczeń uwierzytelnionych (wariant polityki 4), w połączeniu z pogłębioną współpracą administracyjną między państwami członkowskimi za pośrednictwem nowoczesnej sieci łączności opartej na istniejącym systemie wymiany informacji na rynku wewnętrznym (podwariant 4B) oraz opracowaniem wielojęzycznych standardowych formularzy wykorzystywanych niezależnie w sytuacjach transgranicznych (podwariant 4G).

Preferowany wariant polityki 4 jest najbardziej odpowiednim środkiem do osiągnięcia celów polityki; nie wiąże się on z wysokimi kosztami wdrażania, natomiast obejmuje zmniejszenie nieproporcjonalnych i obciążających formalności administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorstw UE. Można oczekiwać w szczególności dużych oszczędności z związku ze zniesieniem legalizacji lub apostille i uproszczeniem stosowania kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem i tłumaczeń uwierzytelnionych dla obywateli i przedsiębiorstw UE, przy czym żaden z pozostałych wariantów alternatywnych nie przyniósłby oszczędności na porównywalnym poziomie.

Preferowany podwariant 4B, który wiązałby się z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury IT przy minimalnym wpływie budżetowym, stanowiłby skuteczny i bezpieczny środek służący do oceny autentyczności dokumentów urzędowych lub ich kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem, zapobiegania przypadkom nadużywania i podrabiania dokumentów, a zarazem do upraszczania obciążeń administracyjnych nałożonych na obywateli i przedsiębiorstwa UE. Bezpieczne środki elektroniczne i ograniczenie barier językowych ułatwi identyfikację odpowiednich urzędników w innych państwach członkowskich. Preferowany podwariant 4G doprowadziłby do zmniejszenia kosztów i oszczędności czasu dla obywateli UE, przedsiębiorstw i krajowych funkcjonariuszy publicznych, zwiększenia wzajemnego zrozumienia dokumentów urzędowych we wszystkich państwach członkowskich, zmniejszenia pozostałych wymogów tłumaczeniowych w związku z pojawieniem się wielojęzycznych formularzy, a także pozwoliłby na równoległe obowiązywanie podstawowych krajowych dokumentów urzędowych na szczeblu państw członkowskich.

Jeżeli chodzi o formę ustawodawczą instrumentu, uwzględniając zarówno zidentyfikowane problemy, jak i cele, wydaje się, że najwłaściwszą formą jest rozporządzenie.

7. MONITOROWANIE I OCENA

Dla zagwarantowania przestrzegania zasad przewidzianych w instrumencie w praktyce kluczowe jest zapewnienie stałego mechanizmu monitorowania i oceny. W ramach instrumentu zostanie przewidziany okres przejściowy, aby umożliwić państwom członkowskim przygotowanie się do jego wdrażania i przekazanie wymaganych informacji Komisji. Instrument będzie również zawierał klauzulę przeglądowną w celu przeprowadzenia oceny jego stosowania przez państwa członkowskie i zapewnienia możliwości wprowadzania zmian w następstwie oceny.