

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 14.12.2010
COM(2010) 747 final

CARTE VERDE

Mai puține demersuri administrative pentru cetățeni:

**promovarea liberei circulații a documentelor oficiale și
recunoașterea efectelor actelor de stare civilă**

1. INTRODUCERE

Mobilitatea cetățenilor europeni este o realitate concretă, atestată prin faptul că aproximativ 12 milioane de persoane studiază, muncesc și locuiesc în alt stat membru decât cel a cărui cetățenie o dețin¹. Această mobilitate este facilitată de drepturile care decurg din cetățenia Uniunii: dreptul la libera circulație și, mai general, dreptul cetățenilor de a fi tratați în același fel ca și cetățenii statului membru în care aceștia își au reședința. Aceste drepturi sunt consacrate în dreptul primar al Uniunii și dezvoltate în dreptul derivat.

Cu toate acestea, după cum se subliniază în Raportul privind cetățenia UE în 2010 adoptat de Comisie la 27 octombrie 2010², cetățenii se confruntă în continuare zilnic cu numeroase obstacole în calea exercitării drepturilor lor.

Una dintre cauzele acestor dificultăți este obligația cetățenilor de a prezenta autorităților unui alt stat membru documente oficiale care să furnizeze dovada necesară pentru a putea beneficia de un drept sau a îndeplini o obligație.

Aceste documente pot fi foarte diverse. Poate fi vorba de documente administrative, de acte notariale, cum ar fi titlurile de proprietate, de acte de stare civilă, cum sunt certificatul de naștere sau de căsătorie, de contracte diverse, de hotărâri judecătorești.

În mod frecvent, aceste documente nu sunt acceptate de autoritățile publice ale anumitor state membre decât după îndeplinirea unor formalități administrative greoaie pentru cetățeni.

În aceste situații, cetățenii se confruntă cu întrebări foarte concrete, ale căror răspunsuri rămân adesea incerte. Care sunt autoritățile competente cărora trebuie să te adresezi pentru îndeplinirea formalităților? Cât costă aceste formalități? Trebuie să te prezinți personal? Formalitățile necesare vor fi îndeplinite într-un termen rezonabil? Va fi necesară traducerea documentelor?

Incertitudinea răspunsurilor la aceste întrebări, sursă de frustrare și de iritare, nu este în consonanță cu obiectivul de a crea o Europă pentru cetățeni.

În plus, actele de stare civilă pun o problemă a cărei amploare este legată nu de documentele în sine, ci de efectele acestora.

Actele de stare civilă prin care autoritatea publică a unui stat membru constată principalele evenimente de care depinde starea persoanelor (nașterea, căsătoria, decesul) nu produc în mod automat efecte într-un alt stat membru. Fiecare stat membru aplică în acest domeniu propriile norme, care diferă foarte mult de la un stat membru la altul. De exemplu, filiația paternă stabilită într-un stat membru cu privire la un copil care se naște în acel stat membru nu va fi în mod automat recunoscută într-un alt stat membru, din cauza diferențelor între normele naționale aplicabile în această situație.

¹ O altă dovadă a acestei realități o constituie numărul de căsătorii și de divorțuri înregistrate în Uniune: cu titlu indicativ, din aproximativ 122 de milioane de căsătorii, aproape 16 milioane (13 %) au o dimensiune transfrontalieră.

² COM(2010) 603 - Raportul privind cetățenia UE în 2010 - Eliminarea obstacolelor din calea drepturilor cetățenilor UE.

Pentru a răspunde acestor preocupări, Comisia lansează, prin prezenta carte verde, o amplă consultare privind chestiunile referitoare la libera circulație a documentelor oficiale (partea 3) și la recunoașterea efectelor actelor de stare civilă (partea 4). Consultarea are ca obiectiv colectarea contribuțiilor părților interesate și ale publicului larg, în scopul elaborării unei politici a Uniunii în aceste domenii și a unor propuneri legislative în acest sens.

2. CONTEXT

Încă din 2004, Comisia a subliniat importanța de a facilita recunoașterea unor diverse tipuri de documente și recunoașterea reciprocă a statutului civil al persoanelor³.

În acest sens, în 2007 și în 2008, Comisia a publicat două studii⁴ privind dificultățile cu care se confruntă cetățenii din cauza obligației de a legaliza documente între statele membre, precum dificultățile întâlnite în domeniul stării civile.

În cadrul Programului de la Stockholm⁵, Consiliul European a invitat Comisia să dea în continuare curs acestor studii, pentru a asigura exercitarea deplină a dreptului la libera circulație.

În acest scop, planul de acțiune al Programului de la Stockholm prevede două propuneri legislative.

Programate pentru 2013, aceste inițiative au ca obiect:

- libera circulație a documentelor prin eliminarea obligației de a legaliza documente între statele membre și
- recunoașterea efectelor anumitor acte de stare civilă (de exemplu cele referitoare la filiație, adopție, nume), pentru ca statutul juridic atribuit într-un stat membru să poată fi recunoscut în alt stat membru cu aceleași consecințe juridice.

Parlamentul European și-a făcut deja cunoscută opinia cu mai multe ocazii⁶ în ceea ce privește recunoașterea documentelor oficiale și a efectelor actelor de stare civilă, cea mai recentă ocazie fiind în luna noiembrie 2010⁷.

³ COM(2004) 401 - Comunicarea „Spațiul de libertate, securitate și justiție: evaluarea programului de la Tampere și liniile directoare viitoare”, p. 11.

⁴ Studiile sunt disponibile la adresa: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm#5

⁵ Programul de la Stockholm — O Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora (JO C 115, 4.5.2010, p. 1).

⁶ Rezoluția care conține recomandări adresate Comisiei Europene privind actul autentic european, decembrie 2008.

⁷ Raport privind aspectele de drept civil, drept comercial, dreptul familiei și drept internațional privat ale Planului de acțiune pentru punerea în aplicare a Programului de la Stockholm, din 22 noiembrie 2010.

3. LIBERA CIRCULAȚIE A DOCUMENTELOR OFICIALE

3.1. Descrierea problemelor

Rezultatele sondajului Eurobarometru privind justiția civilă din octombrie 2010 arată că trei sferturi din cetățenii Uniunii (73 %) sunt de părere că ar trebui luate măsuri pentru a facilita libera circulație a documentelor oficiale între statele membre.

Cetățenii europeni care se stabilesc într-un alt stat membru decât țara lor de origine se confruntă cu numeroase demersuri administrative, în cadrul tuturor solicitându-se prezentarea unor documente oficiale, fie că e vorba, de exemplu, de certificatul de naștere al unui copil, de dovada cetățeniei sau de legătura de rudenie, fie de existența unei relații familiale.

Situația este similară pentru cetățenii europeni care se reîntorc în statul lor membru de origine după o perioadă de ședere într-un stat membru gazdă. Aceștia se lovesc de același tip de dificultăți atunci când trebuie să facă dovada evenimentelor care îi privesc, produse în statul membru gazdă.

Comisia dorește să relanseze un exercițiu de reflecție cu privire la toate documentele oficiale care impun îndeplinirea unor formalități administrative pentru a putea fi utilizate în afara statului unde au fost eliberate. Aceste formalități sunt furnizarea dovezii de autenticitate sau a unei traduceri autorizate.

Documentele oficiale sunt foarte diverse, cuprinzând toate actele oficiale întocmite de o autoritate publică a unui stat membru. De exemplu, se pot enumera documente administrative, cum ar fi o diplomă sau un brevet, acte notariale, cum ar fi actul de vânzare a unui imobil, un contract de căsătorie, acte de stare civilă, cum ar fi un certificat de naștere, căsătorie, deces sau acte judiciare, cum ar fi o hotărâre sau un document emis de o instanță.

Funcția pe care o au în comun toate aceste documente este de a furniza o dovadă a faptelor de care a luat act o autoritate publică. Prezentarea lor este, în majoritatea cazurilor, o condiție necesară pentru obținerea unui drept, pentru a beneficia de o prestație socială, pentru a respecta o obligație fiscală.

Pentru ca documentele oficiale să poată fi utilizate în afara statului unde au fost eliberate, trebuie îndeplinite formalități administrative de autentificare a acestora. Aceste formalități sunt un mijloc de prevenire a fraudelor și se referă, de exemplu, la veridicitatea semnăturii sau la calitatea în care a acționat semnatarul documentului.

Metoda tradițională de autentificare a documentelor oficiale care vor fi utilizate în străinătate se numește *legalizare*. Legalizarea constă într-un lanț de autentificări individuale ale documentului. Potrivit procedurii ordinare de legalizare, un document trebuie legalizat de autoritățile competente ale statului membru care eliberează documentul, iar apoi de ambasada sau consulatul statului unde acesta va fi utilizat. Din cauza numărului autorităților implicate, procesul de legalizare este adesea lent și costisitor⁸.

⁸ Taxa diferă în mare măsură de la un stat membru la altul în ceea ce privește valoarea și baremul său (egală sau mai mică de 20 de EUR în unele state membre, variabilă în alte state membre, în funcție de document, cu o valoare ce poate ajunge până la 50 de EUR).

O altă formalitate, care simplifică procesul de autentificare clasic al legalizării, constă în emiterea de către statul care eliberează documentul a unui certificat de autentificare, denumit *apostilă*. Apostila urmărește același obiectiv ca și legalizarea, însă implică o procedură simplificată. Apostila poate fi emisă doar de autoritățile competente ale statului membru care eliberează documentul, nemaifiind necesară intervenția autorităților statului unde este prezentat documentul.

Cu toate acestea, chiar dacă, în comparație cu procedura legalizării, apostila facilitează circulația documentelor oficiale, și această procedură necesită demersuri administrative, ia timp și implică un anumit cost, care nu este neglijabil și care diferă considerabil de la un stat membru la altul⁹.

Cu ocazia sondajului Eurobarometru privind justiția civilă menționat anterior, cetățenilor li s-au pus întrebări despre toate formalitățile posibile pe care au trebuit să le îndeplinească atunci când au prezentat documente într-un alt stat membru decât cel care a eliberat documentele. Șase din zece persoane interogate au explicat că a trebuit să îndeplinească mai multe formalități atunci când au prezentat un document în statul membru de reședință. Acestea erau traducerea (26 %), legalizarea (24 %), apostila (16 %) și copia certificată (19 %).

O altă dificultate rezultă din faptul că anumite state membre pot impune prezentarea unor documente care nu sunt întotdeauna cunoscute în statul membru de origine al cetățeanului. Certificatul prin care se dovedește că nu există impedimente în calea căsătoriei este un bun exemplu în acest sens.

Un cetățean cipriot care trăiește în Finlanda și care vrea să se căsătorească cu o cetățeană finlandeză trebuie să prezinte un certificat prin care să se dovedească că nu există impedimente în calea căsătoriei, certificat care nu este prevăzut de legislația cipriotă. Acest cetățean se află în imposibilitatea de a furniza acest document în statul său de reședință, singura soluție părănd a fi sesizarea autorităților judiciare din statul membru de reședință.

Dar o astfel de soluție este satisfăcătoare pentru acest cetățean? Sesizarea instanțelor nu este un lucru simplu, implică o investiție de timp și bani, în condițiile în care căsătoria într-un alt stat membru decât cel de origine ar trebui să fie o procedură simplă, nu o sursă de îngrijorare pentru viitorii soți.

Toate aceste formalități diferite fac ca libera circulație să fie mai puțin atrăgătoare pentru cetățeni, putând chiar să îi împiedice să își exercite pe deplin propriile drepturi.

3.2. Cadrul juridic

În prezent, formalitățile administrative cum ar fi legalizarea și apostilarea documentelor oficiale în statele membre ale Uniunii sunt caracterizate de un cadru juridic fragmentat din mai multe cauze: legislații naționale care diferă foarte mult; numeroase convenții internaționale multilaterale sau bilaterale, care au fost ratificate de un număr variat, însă limitat de țări, și care nu pot oferi soluțiile necesare pentru libera circulație a cetățenilor europeni; o legislație fragmentată a Uniunii, care nu abordează decât anumite aspecte limitate ale întrebărilor care apar.

⁹ Apostila implică și anumite costuri: în multe state membre trebuie plătită o taxă care variază considerabil între statele membre. În unele state membre, apostila este aplicată gratuit sau pentru o taxă de sub 5 EUR, pe când în alte state, taxa poate ajunge la 50 de EUR.

De aici rezultă o lipsă de claritate și o reglementare care nu oferă securitatea juridică pe care cetățenii europeni o pot aștepta în cazul unor probleme care au un impact direct asupra vieții lor cotidiene.

Pe lângă principiul potrivit căruia documentele oficiale trebuie legalizate de autoritatea competentă a statului membru în care se eliberează documentul sau principiul apostilării documentului de către autoritatea din statul membru de origine, apar excepții prevăzute de convențiile internaționale sau de legislația Uniunii.

Pentru cetățeni, este dificil să știe ce excepții s-ar putea eventual aplica situației lor personale.

Pentru a ilustra numărul mare de norme internaționale existente, se pot cita mai multe convenții. Unele dintre aceste texte se referă la documentele oficiale în sens larg, altele la un anumit tip de documente, cum ar fi actele de stare civilă sau actele eliberate de funcționarii diplomatici ori consulari.

Convenția de la Haga din 1961 elimina obligația de legalizare pentru actele oficiale străine menționate la articolul 1 din convenție, înlocuind-o cu apostila¹⁰. Toate statele membre ale Uniunii sunt părți la această convenție, precum și numeroase state terțe. Convenția se aplică actelor oficiale, adică documentelor administrative, actelor notariale, declarațiilor oficiale și documentelor care emană de la o autoritate judiciară, cu excepția actelor întocmite de autoritățile diplomatice și consulare.

În cazul unui document eliberat de o autoritate diplomatică sau consulară, este posibil să se aplice Convenția Consiliului Europei din 1968. Această convenție elimină legalizarea actelor întocmite de funcționarii diplomatici sau consulari. Cu toate acestea, nu toți cetățenii europeni pot beneficia de pe urma acestei convenții, deoarece numai cincisprezece state membre sunt părți contractante la aceasta.

Pentru a promova cooperarea internațională în materie de stare civilă și pentru a îmbunătăți funcționarea autorităților stării civile, în 1949, cinci state fondatoare¹¹ au creat o organizație interguvernamentală, Comisia Internațională de Stare Civilă (denumită în continuare „CIEC”). În prezent, 12 state membre ale Uniunii sunt membre ale acestei organizații¹², care joacă un rol important, în special prin elaborarea unor convenții internaționale deschise statelor spre ratificare. Mai multe convenții se referă la legalizarea actelor de stare civilă: Convenția din 1957 privind eliberarea gratuită a copiilor actelor de stare civilă și scutirea de obligația de a legaliza aceste acte, Convenția din 1976 privind eliberarea extraselor multilingve de pe actele de stare civilă și Convenția din 1977 privind scutirea de obligația de a legaliza anumite acte și documente¹³.

La rândul său, legislația Uniunii prevede, de asemenea, diverse dispoziții care elimină complet legalizarea între statele membre.

¹⁰ Convenția din 5 octombrie 1961 privind eliminarea cerinței supralegalizării actelor oficiale străine: http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=41. Convenția nu se aplică documentelor întocmite de funcționarii diplomatici sau consulari și altor documente administrative care au legătură cu o operațiune comercială sau vamală. Apostila este definită la articolele 4 și 5 din convenție.

¹¹ Cele cinci state fondatoare sunt Belgia, Franța, Luxemburg, Țările de Jos și Elveția.

¹² Site-ul web al CIEC: <http://www.ciec1.org/>. Pe lângă cele patru state membre ale Uniunii Europene, menționate anterior, care au fondat CIEC, Germania, Grecia, Italia, Portugalia, Spania, Polonia, Regatul Unit și Ungaria.

¹³ Convențiile nr. 2, 16 și 17.

Convenția din 1987¹⁴ elimină complet legalizarea în cazul mai multor categorii de documente. Este vorba despre documente care emană de la o autoritate sau de la un funcționar, inclusiv de la un minister public, de la un grefier sau de la un executor judecătoresc, despre documente administrative, acte notariale, declarații oficiale și în special despre mențiunile adăugate pe un act sub semnătură privată, precum și despre acte întocmite de funcționarii diplomatici sau consulari. Cu toate acestea, convenția nu a fost ratificată decât de un număr foarte mic de state membre, prin urmare nu a intrat în vigoare decât pentru șase dintre aceste state¹⁵, care au decis să o aplice provizoriu în relațiile lor reciproce.

Anumite instrumente adoptate de Uniune cu privire la cooperarea judiciară în materie civilă, în special Regulamentul (CE) nr. 44/2001 și Regulamentul (CE) nr. 2201/2003, prevăd și eliminarea legalizării documentelor care intră în domeniul lor de aplicare¹⁶.

3.3. Soluții posibile pentru facilitarea liberei circulații a documentelor oficiale între statele membre

a) *Eliminarea formalităților administrative pentru autentificarea documentelor oficiale*

Formalitățile administrative legate de prezentarea unor documente oficiale, care sunt practici de origine consulară și interguvernamentală, rămân în continuare o sursă de dificultăți pentru cetățenii europeni și nu mai răspund exigențelor și dezvoltării societății actuale, în special în cadrul unui spațiu comun de justiție.

Putem pune în mod legitim sub semnul întrebării necesitatea acestor formalități care nu sunt adaptate nici relațiilor între statele membre, care au la bază încrederea reciprocă, nici mobilității din ce în ce mai mari a cetățenilor.

Încă din 1997, Curtea de Justiție a Uniunii Europene arăta calea de urmat. Astfel, în cauza *Dafeki*¹⁷ între un resortisant grec care lucra în Germania și sistemul de pensii al acestei țări, Curtea a consacrat recunoașterea documentelor eliberate de un stat membru și prezentate în alt stat membru într-un cadru profesional. În această hotărâre, Curtea consideră că autoritățile unui stat membru sunt obligate să respecte certificatele și actele similare referitoare la starea persoanei care emană de la autoritățile competente din alte state membre, cu excepția cazului în care exactitatea acestora este serios zdruncinată de indicii concrete care se raportează la cazul individual în speță.

A sosit momentul să luăm în considerare eliminarea legalizării și a apostilei pentru toate documentele oficiale, cu scopul de a asigura libera circulație a acestora în Uniune.

¹⁴ Convenția din 25 mai 1987 privind eliminarea legalizării actelor în statele membre ale Comunităților Europene.

¹⁵ Aceste state membre sunt Belgia, Danemarca, Franța, Italia, Irlanda și Letonia.

¹⁶ Este vorba de dispozițiile următoare: articolul 56 din Regulamentul (CE) nr. 44/2001 al Consiliului privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială și articolul 52 din Regulamentul (CE) nr. 2201/2003 al Consiliului din 27 noiembrie 2003 privind competența, recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești în materie matrimonială și în materia răspunderii părintești, de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1347/2000.

¹⁷ Cauza C-336/94 Eftalia Dafeki/Landesversicherungsanstalt, Rec. 1997, p. I-06761, punctul 19.

Eliminarea legalizării ar putea să se aplice pentru toate documentele oficiale, deoarece o abordare sectorială ar putea să nu dea rezultate suficient de eficace. Ar putea fi eliminate atât legalizarea, cât și apostila.

În practică, eliminarea acestor formalități ar însemna că cetățeanul ar putea prezenta un document original eliberat de o autoritate publică a unui stat membru fără a mai face demersuri suplimentare, ca și cum s-ar afla în același stat membru.

Prin urmare, Comisia propune un exercițiu de reflecție privind eliminarea tuturor acestor formalități desuete și instituirea unui cadru legislativ european, uniform și modern, care să țină cont de realitatea cazurilor transfrontaliere.

Întrebarea 1 *Considerați că eliminarea formalităților administrative, cum ar fi legalizarea și apostila, ar rezolva dificultățile cu care se confruntă cetățenii?*

b) Cooperarea între autoritățile naționale competente

Eliminarea formalităților administrative ar putea fi însoțită de o cooperare între autoritățile naționale competente.

În acest scop, ar putea fi dezvoltată cooperarea administrativă între ofițerii stării civile, care există în prezent în mod neoficial între anumite state membre pe baza convențiilor CIEC¹⁸.

În caz de îndoieli serioase cu privire la autenticitatea unui document sau atunci când un document nu există într-un stat membru, autoritățile naționale competente ar putea să facă schimb de informațiile necesare și să găsească soluțiile adecvate.

Acest schimb ar trebui să permită, de asemenea, ca registrul stării civile al statului membru de origine al unei persoane să fie informat atunci când într-un alt stat membru se încheie un act referitor la această persoană. Acesta ar fi un lucru util pentru actualizarea actelor de stare civilă. De asemenea, poate fi luată în considerare crearea unui punct de înregistrare central pentru înregistrarea evenimentelor de stare civilă produse în alte state membre decât statul de origine al cetățeanului. Această regrupare ar facilita eliberarea actelor, precum și actualizarea acestora.

Aceste demersuri ar putea fi efectuate prin mijloace electronice adaptate¹⁹.

¹⁸ A se vedea în special convențiile nr. 3, 8 și 26. Potrivit convenției nr. 3, atunci când ofițerul stării civile încheie un act de căsătorie, acesta îi informează pe ofițerii stării civile de la locul nașterii fiecăruia dintre viitorii soți prin intermediul unui formular-tip. Această convenție este în vigoare între unsprezece state părți, dintre care zece sunt state membre ale Uniunii, și anume Germania, Austria, Belgia, Franța, Luxemburg, Țările de Jos, Italia, Portugalia, Spania și Polonia.

¹⁹ Sistemul de informare al pieței interne (sistemul IMI), utilizat în prezent pentru schimbul de informații între autorități în domeniul recunoașterii calificărilor profesionale și al serviciilor, poate fi un mijloc electronic adaptat pentru a îmbunătăți cooperarea între autoritățile competente ale statelor membre și pentru a evita astfel nevoia de a recurge la traducerea documentelor, a se vedea <http://ec.europa.eu/imi-net>. De asemenea, proiectul „Platforma CIEC”, cofinanțat de Comisie, ar putea fi o bază de lucru foarte utilă în viitor. Acesta concretizează instituirea și utilizarea mijloacelor electronice în domeniul justiției și, în special, în ceea ce privește crearea unei rețele între ofițerii stării civile, în beneficiul cetățenilor. Platforma CIEC sprijină, de asemenea, cele mai bune practici elaborate în cadrul cooperării interguvernamentale.

Proiectele realizate și rezultatele obținute în cadrul justiției electronice (e-Justiție) ar putea contribui la acest schimb de informații. Portalul e-Justiție ar putea informa cetățenii cu privire la existența actelor de stare civilă și la implicațiile juridice ale acestora (de exemplu, necesitatea de a obține un certificat de deces de la autoritatea administrativă competentă înainte de a te adresa unei instanțe pentru a obține un certificat de moștenitor). Ar putea fi luată în considerare posibilitatea de a oferi cetățenilor posibilitatea de a solicita și primi un act de stare civilă online, prin intermediul unui sistem securizat.

În plus, având în vedere marea diversitate a structurilor administrative din statele membre, ar fi util ca cetățenii să fie mai sistematic informați cu privire la autoritățile competente pentru înscrierea în registrele stării civile sau pentru eliberarea actelor. În acest context, Comisia a anunțat²⁰ transformarea portalului „Europa ta” într-un ghișeu unic de informare cu privire la drepturile cetățenilor și ale întreprinderilor în cadrul Uniunii, ușor de utilizat și accesibil pe internet²¹.

Întrebarea 2 *Ar trebui avută în vedere o cooperare mai strânsă între autoritățile publice ale statelor membre, în special în ceea ce privește actele de stare civilă, și dacă da, sub ce formă electronică?*

Întrebarea 3 *Ce părere aveți despre înregistrarea evenimentelor de stare civilă ale unei persoane într-un singur loc, într-un singur stat? Care ar fi locul cel mai potrivit: locul nașterii, statul a cărei cetățenie o deține persoana sau statul de reședință?*

Întrebarea 4 *Vi se pare utilă publicarea listei autorităților naționale competente în materie de stare civilă sau a datelor de contact ale unui punct de informații în fiecare stat membru?*

c) Limitarea traducerilor pentru documentele oficiale

În paralel cu formalitățile administrative ca legalizarea și apostila, traducerea unui document oficial eliberat de un stat membru este un alt demers cu care se confruntă cetățenii. La fel ca formalitățile administrative menționate anterior, și traducerea ia timp și implică un cost²².

În numeroase sectoare administrative ar putea fi introduse formulare standard opționale, cel puțin pentru documentele oficiale cele mai comune (de exemplu, o declarație de pierdere sau de furt al actelor de identitate sau a portofelului), pentru a face față cererilor de traducere și pentru a evita costurile.

Formularele standard s-ar putea baza pe formularele multilingve elaborate de CIEC. Aceste formulare se bucură de un mare succes, deoarece au avantajul de a nu avea nevoie de traducerea actului în statul de destinație²³.

Întrebarea 5 *Ce soluții propuneți pentru a evita sau cel puțin a limita traducerile?*

²⁰ COM(2010) 603, menționată anterior, și COM(2010) 608 - Comunicarea „Către un Act privind piața unică - Pentru o economie socială de piață”.

²¹ A se vedea site-ul: <http://ec.europa.eu/youreurope>.

²² Costul mediu al traducerii unui document simplu poate evolua de la 30 de EUR la 150 de EUR.

²³ Convenția nr. 16 este în vigoare între 20 de state, din care 12 sunt state membre ale Uniunii.

d) Certificatul european de stare civilă

Există deja modele europene de permis de conducere și de pașaport. Comisia a propus un certificat european de moștenitor. Ar putea fi avută în vedere crearea unui certificat european de stare civilă.

Acest certificat european ar coexista cu actele de stare civilă naționale din statele membre. Acesta nu ar fi obligatoriu pentru cetățeni, ci opțional. Cetățenii ar putea solicita în continuare să li se elibereze un act de stare civilă național. Astfel, certificatul european de stare civilă nu ar înlocui certificatele de stare civilă care există în statele membre.

Un cuplu mixt, în care cei doi parteneri sunt unul de cetățenie germană, iar celălalt spaniolă, se stabilesc în Spania cu copilul lor. Părinții au nevoie de certificatul de naștere al copilului pentru a solicita alocații sociale sau pentru a-l înscrie la o școală spaniolă. Părinții ar putea solicita ofițerului stării civile din Germania, statul membru unde s-a născut copilul, eliberarea unui certificat de naștere european pentru a-l prezenta autorităților spaniole competente. Acest certificat ar putea fi eliberat în limba spaniolă. Atunci când este prezentat autorităților spaniole, certificatul nu ar trebui tradus, ceea ce ar evita costurile mari de traducere. Părinții ar putea solicita, de asemenea, un certificat de naștere național, adică german. În acest caz, autoritățile spaniole ar solicita, fără îndoială, o traducere.

Odată eliberat, certificatul ar trebui să poată fi folosit și în statul membru unde a fost emis.

În cazul demersurilor administrative în Germania, părinții ar putea folosi, de asemenea, certificatul european de stare civilă, ceea ce ar evita noi demersuri pe lângă ofițerul stării civile.

În prezent, mențiunile care figurează pe actele de stare civilă diferă în mare măsură de la un stat membru la altul. De exemplu, pe un certificat de naștere pot fi găsite peste 40 de mențiuni diferite pentru toate statele membre, iar aceste mențiuni nu sunt cunoscute în toate țările. Aceste divergențe pun probleme ofițerilor stării civile, care întâlnesc mențiuni necunoscute în sistemele juridice din țara lor. Existența acestor divergențe impune adesea solicitări de informații suplimentare din partea ofițerilor stării civile și creează dificultăți pentru cetățeni, deoarece se pierde timp.

În afara conținutului, și forma este diferită de la un stat membru la altul. Diversitatea formelor este cauza dificultăților de înțelegere și de identificare a documentelor, atât pentru autorități, cât și pentru cetățeni, în special atunci când limba în cauză nu este cunoscută.

Formatul și mențiunile de pe certificat ar fi uniformizate grație unui suport unic, certificatul european. Astfel, acesta ar facilita în mare măsură înțelegerea datelor de stare civilă și ar evita întrebările care se pun cu privire la actele naționale pe tema mențiunilor care figurează în actele unui stat membru, dar care nu sunt cunoscute în statul membru în care este prezentat actul.

Întrebarea 6 *Ce acte de stare civilă ar putea face obiectul unui certificat european de stare civilă? Ce mențiuni ar trebui să apară pe un astfel de certificat?*

4. RECUNOAȘTEREA RECIPROCĂ A EFECTELOR ACTELOR DE STARE CIVILĂ

4.1. Descrierea problemelor

Dintre documentele oficiale, actele de stare civilă pun o problemă specială, din cauza efectelor pe care le produc.

Starea civilă, pentru care fiecare stat membru a dezvoltat o concepție proprie, legată în special de istoria, cultura și sistemul său juridic, ne permite să cunoaștem starea unei persoane și determină poziția acesteia în societate. Starea civilă determină situația juridică a persoanei. Actele de stare civilă sunt înscrisurile întocmite de o autoritate pentru a constata evenimentele vieții fiecărui cetățean, cum ar fi nașterea, filiația, adopția, căsătoria, recunoașterea paternității, decesul unei persoane, dar și atribuirea numelui sau schimbarea numelui de familie în urma căsătoriei, divorțul, parteneriatul înregistrat, recunoașterea, schimbarea de sex sau adopția.

Într-o situație transfrontalieră, prima întrebare este de a ști dacă situația juridică constatată printr-un act de stare civilă într-un stat membru va fi recunoscută într-un alt stat membru.

Un cuplu de francezi căsătoriți de trei ani se stabilește în Danemarca. Ei vor locui timp de patru ani în Danemarca din motive profesionale. După câțiva ani de viață în cuplu, se naște primul lor copil. Pentru a atribui copilului un nume de familie, autoritățile daneze aplică dreptul din Danemarca, statul membru de reședință al copilului, precum și al părinților săi. La întoarcerea familiei în Franța, autoritățile franceze refuză să recunoască numele atribuit copilului după normele prevăzute de dreptul danez. Această situație va crea incertitudine juridică pentru copil, deoarece el nu va fi identificat la fel atunci când se află în Danemarca sau în Franța, ceea ce va avea un impact asupra exercitării dreptului său la liberă circulație.

Atribuirea numelui de familie este un element fundamental de identificare a persoanei, iar regulile de atribuire, influențate de factori istorici, religioși, lingvistici și culturali, diferă mult între statele membre. Realitatea problemelor întâlnite de cetățeni din cauza divergențelor dintre normele naționale în ceea ce privește atribuirea numelui de familie este ilustrată de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene²⁴, care descrie serioasele inconveniente pe care divergența în atribuirea numelor de familie le poate cauza persoanelor, atât în domeniul profesional, cât și în cel privat²⁵.

Continuitatea și permanența situației în materie de stare civilă a fiecărui cetățean european care își exercită dreptul la liberă circulație ar trebui să îi poată fi garantate. Atunci când se hotărăște să treacă granița unui stat membru pentru a trăi, a munci sau a studia într-un alt stat membru, situația juridică dobândită de cetățean în primul stat membru (de exemplu schimbarea numelui de familie pentru o femeie căsătorită care adoptă legal numele soțului său) nu ar trebui să fie pusă la îndoială de autoritățile celui de al doilea stat membru, în măsura în care această îndoială ar reprezenta un obstacol și o sursă de probleme în calea exercitării drepturilor cetățeanului respectiv.

²⁴ Cauza C-168/91 Christos Konstantinidis, Rec. 1993, p. I- 01191; cauza C-148/02 Carlos Garcia Avello, Rec. 2003, p. I-16613 ; cauza C-353/06 Grunkin-Paul, Rep. 2008, p. I-07639, cauza C-208/09 Ilonka Sayn-Wittgenstein, pendinte pe rolul CJUE.

²⁵ Cauza C-353/06 menționată anterior, punctele 22, 23, 25 și 27, și cauza C-148/02 menționată anterior, punctul 36.

A doua întrebare care apare este de a ști dacă, într-un caz cu o dimensiune transfrontalieră, situația juridică constatată printr-un act de stare civilă poate produce efectele civile aferente acestei situații.

Doi cetățeni, unul de cetățenie suedeză, iar celălalt de cetățenie germană trăiesc împreună în Finlanda, fără să fie căsătoriți. După câțiva ani de viață în cuplu, se naște primul lor copil. Cum vor stabili autoritățile finlandeze din statul membru de reședință filiația acestui copil, adică relațiile de familie care vor lega copilul de părinții săi biologici? Ce norme vor aplica autoritățile finlandeze pentru stabilirea filiației? Va fi dreptul suedez, statul de origine al tatălui, dreptul german, statul de origine al mamei, sau dreptul finlandez, statul de reședință al părinților și totodată statul membru unde s-a produs evenimentul? În ipoteza în care Finlanda aplică propria legislație în materie de filiație, această filiație va fi recunoscută în statele membre de origine ale celor doi părinți, adică în acest caz Suedia și Germania, și în restul Uniunii? Având în vedere că fiecare stat membru își aplică propriile norme, nu este exclus ca autoritățile germane să nu recunoască filiația stabilită pe baza normelor finlandeze.

Fiecare stat membru stabilește legislația aplicabilă unei situații transfrontaliere pe baza elementului de legătură prevăzut de propriul drept internațional privat. Acest element de legătură poate fi, în principal, cetățenia sau reședința obișnuită. Legislația aplicabilă determinată astfel diferă considerabil de la un stat membru la altul. Consecința inevitabilă a unei astfel de diversități este aceea că o situație în materie de stare civilă creată într-un stat membru nu este automat recunoscută în alt stat membru, deoarece rezultatul legislației aplicabile diferă în funcție de statul membru avut în vedere.

Se pune întrebarea privind necesitatea unei acțiuni a Uniunii cu scopul de a oferi cetățenilor europeni o mai mare securitate juridică în materie de stare civilă și de a elimina obstacolele cu care aceștia se confruntă atunci când solicită recunoașterea, într-un stat membru, a unei situații juridice create într-un alt stat membru. Se solicită această recunoaștere pentru a beneficia de drepturile civile aferente unei astfel de situații în statul membru de reședință.

4.2. Cadrul juridic

Problemele referitoare la starea civilă nu sunt noi pentru legiuitorul european, care a conferit cetățenilor europeni o serie de drepturi în legislația primară și secundară. Uniunea a abordat deja chestiuni privind starea civilă, în special în materie matrimonială. Într-adevăr, Regulamentul (CE) nr. 2201/2003, menționat anterior, prevede la articolul 21 alineatul (2) că „nu este necesară nicio procedură pentru actualizarea actelor de stare civilă ale unui stat membru pe baza unei hotărâri pronunțate în alt stat membru în materie de divorț, separare de drept sau anulare a căsătoriei”. Cu toate acestea, intervenția Uniunii în ceea ce privește dreptul derivat a rămas până acum foarte restrânsă și nu există în prezent norme privind recunoașterea într-un stat membru a situațiilor în materie de stare civilă create într-un alt stat membru.

La nivel internațional, există convenții care permit soluționarea aspectelor legate de starea civilă în situațiile transfrontaliere. În principal, acestea sunt convenții ale CIEC, al căror obiectiv este de a institui norme uniforme privind conflictul de legi în materie de drepturi ale persoanelor²⁶. Însă aceste convenții nu sunt în general ratificate decât de un număr limitat de

²⁶ A se vedea Convenția nr. 12 privind legitimarea prin căsătorie a copiilor naturali, Convenția nr. 18 privind recunoașterea voluntară a copiilor născuți în afara căsătoriei și Convenția nr. 19 privind legea aplicabilă numelui de familie și prenumelui. Convenția nr. 7, care are ca obiectiv facilitarea încheierii

state membre, de obicei nu mai mult de zece. Aceasta contribuie la fragmentarea juridică a normelor aplicabile în situații transfrontaliere. În plus, nu toate statele membre ale Uniunii care sunt și membre ale CIEC sunt părți la toate convențiile acestei organizații. Nu există nicio convenție a CIEC care să fi fost ratificată de toate statele membre ale Uniunii care sunt și membre ale CIEC.

4.3. Soluții posibile pentru recunoașterea efectelor actelor de stare civilă

Ar putea fi avute în vedere anumite soluții pentru a asigura recunoașterea efectelor actelor de stare civilă sau a unei situații juridice în materie de stare civilă create într-un alt stat membru decât cel în care se invocă această situație juridică.

În acest context, este important de subliniat că Uniunea Europeană nu are competența de a interveni în dreptul material al familiei al statelor membre. Prin urmare, Comisia nu are nici competența, nici intenția de a propune elaborarea unor norme materiale europene privind, de exemplu, atribuirea numelui de familie, adopția, căsătoria, sau de a modifica definiția căsătoriei la nivel național. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene nu furnizează niciun temei juridic pentru a pune în aplicare o astfel de soluție.

Având în vedere elementele expuse anterior, anumite probleme practice din viața cotidiană a cetățenilor aflați în situații transfrontaliere ar putea fi rezolvate facilitând recunoașterea efectelor actelor de stare civilă întocmite legal într-un alt stat membru. Pentru a rezolva aceste probleme, Uniunea Europeană dispune de trei opțiuni de politică: sprijinirea autorităților naționale în căutarea unor soluții practice, recunoașterea de plin drept și recunoașterea pe baza armonizării normelor privind conflictul de legi.

a) Sprijinirea autorităților naționale în căutarea unor soluții practice

S-ar putea susține că problemele cu care se confruntă cetățenii în viața de zi cu zi în ceea ce privește starea lor civilă în situații transfrontaliere sunt chestiuni care sunt mai bine soluționate la nivelul statelor membre, deoarece autoritățile naționale pot găsi soluții practice în contextul legislației lor naționale. De exemplu, până în momentul realizării unei mai bune armonizări a normelor privind legislația aplicabilă în materie de stare civilă sau a unei mai mari convergențe a dreptului material al familiei între statele membre, rolul principal al Uniunii Europene ar fi acela de a sprijini autoritățile naționale pentru ca acestea să coopereze în mod mai eficient.

Întrebarea 7: *Considerați că aspectele legate de starea civilă în cazul cetățenilor aflați în situații transfrontaliere ar putea fi rezolvate în mod eficace doar de autoritățile naționale? În acest caz, nu ar trebui ca instituțiile Uniunii Europene să transmită autorităților naționale cel puțin câteva orientări (eventual prin intermediul unor recomandări ale UE), pentru a se asigura un minim de coerență între abordările care vizează identificarea unor soluții practice la problemele întâlnite de cetățeni?*

b) Recunoașterea de plin drept

O altă opțiune ar putea fi recunoașterea de plin drept, într-un stat membru, a situațiilor în materie de stare civilă stabilite în celelalte state membre. Această recunoaștere s-ar face fără armonizarea normelor existente, iar sistemele juridice ale statelor membre ar exista în paralel.

căsătoriilor în străinătate, prevede și o normă privind conflictul de legi în ceea ce privește publicarea anunțurilor înaintea încheierii căsătoriei.

Această soluție ar însemna ca fiecare stat membru, pe bază de încredere reciprocă, să accepte și să recunoască efectele unei situații juridice create într-un alt stat membru. În exemplele de mai sus, numele de familie al copilului și filiația ar trebui recunoscute de statul membru de origine al acestui copil, chiar dacă aplicarea legislației acestui stat ar fi dus la o altă soluție.

Asigurarea, în întreaga Uniune, a recunoașterii de plin drept a unei situații juridice create într-un alt stat membru ar conferi numeroase avantaje cetățenilor europeni.

În primul rând, această soluție ar avea avantajul de a fi simplă și transparentă pentru toți cetățenii care își exercită dreptul la liberă circulație pe teritoriul Uniunii. Orice cetățean care își schimbă starea civilă sau care este implicat într-o situație în materie de stare civilă creată într-un stat membru ar ști în prealabil că starea sa civilă nu ar trebui să fie pusă la îndoială atunci când merge în alt stat membru și dacă decide să petreacă, de exemplu, câțiva ani într-un alt stat membru decât statul său de origine. Permanența stării sale civile va fi garantată, iar situația creată în statul său membru de origine va fi recunoscută de plin drept în celelalte state membre în temeiul tratatului.

Recunoscând de plin drept o situație juridică creată într-un alt stat membru, statul membru gazdă (adică statul în care cetățeanul decide să trăiască sau să muncească) nu ar trebui să își schimbe dreptul substanțial sau să își modifice sistemul juridic.

De asemenea, această recunoaștere ar avea avantajul de a oferi securitatea juridică la care cetățenii se pot aștepta atunci când își exercită dreptul la liberă circulație. S-ar putea susține că incertitudinea juridică și diferite alte dificultăți pe care cetățeanul le-ar putea întâlni în legătură cu recunoașterea situației juridice stabilite în statul membru pe care îl părăsește nu ar trebui să aibă efect disuasiv și nu ar constitui o piedică în calea exercitării drepturilor sale de cetățean european.

În acest caz, această posibilitate ar trebui însoțită de o serie de măsuri compensatorii, pentru a se evita eventualele cazuri de fraudă și abuz și pentru a lua integral în considerare normele de ordine publică din statele membre. În plus, după caz, recunoașterea de plin drept ar putea fi mai bine adaptată anumitor situații în materie de stare civilă, cum ar fi atribuirea sau schimbarea numelui. În același timp, problema s-ar putea dovedi mai complicată în cazul altor situații în materie de stare civilă, cum ar fi căsătoria.

Întrebarea 8 *Ce părere aveți despre recunoașterea de plin drept? În ce situații în materie de stare civilă s-ar putea aplica această soluție? În ce situații în materie de stare civilă s-ar putea dovedi necorespunzătoare?*

c) Recunoașterea pe baza armonizării normelor privind conflictul de legi

Armonizarea normelor privind conflictul de legi ar putea fi o altă posibilitate de a permite cetățenilor să se bucure pe deplin de dreptul la liberă circulație, oferindu-le o mai mare securitate juridică în cazul situațiilor în materie de stare civilă create într-un alt stat membru.

Un corp de norme comune elaborate la nivelul Uniunii ar determina legislația aplicabilă unei situații transfrontaliere atunci când este vorba de un eveniment de stare civilă.

Această legislație ar fi definită în funcție de unul sau mai multe elemente de legătură, care să țină cont de mobilitatea cetățenilor. Astfel, normele ar fi previzibile și cunoscute de la bun început. De exemplu, cetățenilor care locuiesc într-un alt stat membru decât statul lor membru de origine ar putea să li se aplice legislația statului gazdă, cu care au creat legături, mai

degrabă decât legislația statului lor membru de origine, pe care poate l-au părăsit de mai mulți ani.

Va trebui stabilit dacă elementul de legătură ales ar trebui să fie același pentru mai multe situații în materie de stare civilă sau dacă ar fi mai potrivite elemente de legătură diferite pentru fiecare situație luată în considerare.

Întrebarea 9 *Ce părere aveți despre recunoașterea pe baza armonizării normelor privind conflictul de legi? În ce situații în materie de stare civilă s-ar putea aplica această soluție?*

În cazul în care cetățeanul nu exprimă o preferință, s-ar putea aplica legislația aplicabilă stabilită pe baza unui sau mai multor elemente de legătură prevăzute de norma europeană. În principiu, cetățeanului care se află într-o situație transfrontalieră i s-ar putea da posibilitatea să aleagă legislația aplicabilă unui eveniment legat de starea civilă. Această posibilitate ar putea satisface interesele legitime ale cetățeanului care, prin această alegere, și-ar exprima atașamentul față de cultura sa și de statul său de origine sau față de un alt stat membru. De asemenea, această alegere ar permite să se țină seama de libertatea individuală în domeniul stării civile, fără ca acest lucru să aducă atingere unui terț sau să contravină ordinii publice. Totuși, această libertate de alegere ar fi reglementată și nu ar putea duce decât la posibilitatea de a aplica o legislație cu care cetățeanul are legături strânse.

Întrebarea 10 *Ce părere aveți despre posibilitatea ca cetățenii să aleagă legislația aplicabilă? În ce situații în materie de stare civilă s-ar putea aplica această alegere?*

Întrebarea 11 *În afară de recunoașterea de plin drept și de recunoașterea pe baza armonizării normelor privind conflictul de legi, ce alte soluții considerați că ar putea constitui un răspuns pentru efectele transfrontaliere ale situațiilor juridice în materie de stare civilă?*

5. CONCLUZIE

Prezenta carte verde are ca obiectiv lansarea unei consultări publice în vederea colectării orientărilor și opiniilor actorilor implicați cu privire la posibilitățile preconizate de a îmbunătăți viața cetățenilor în ceea ce privește circulația documentelor oficiale și aplicarea principiului recunoașterii reciproce în materie de stare civilă.

Cartea verde va fi publicată pe site-ul internet al Comisiei.

Consultarea se va desfășura între 14 decembrie 2010 și 30 aprilie 2011. Comisia invită părțile interesate să-i transmită contribuțiile la adresa următoare:

Commission européenne
Direction générale de la justice
Unité A1 - Coopération judiciaire en matière civile
B – 1049 Bruxelles
Fax: + 32-2/299.64.57

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

Toate contribuțiile primite, atât din sectorul privat, cât și din sectorul public vor fi publicate pe site-ul internet al Comisiei, cu excepția cazurilor în care autorii lor se opun explicit publicării datelor lor personale, pe motiv că publicarea ar dăuna intereselor lor legitime.

Comisia ar putea organiza o audiere publică privind subiectele abordate de cartea verde.