

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Cartea verde – Mai puține demersuri administrative pentru cetățeni: promovarea liberei circulații a documentelor oficiale și recunoașterea efectelor actelor de stare civilă

COM(2010) 747 final

(2011/C 248/19)

Raportor: **dl Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

La 14 decembrie 2010, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Cartea verde – Mai puține demersuri administrative pentru cetățeni: promovarea liberei circulații a documentelor oficiale și recunoașterea efectelor actelor de stare civilă

COM(2010) 747 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 26 mai 2011.

În cea de-a 472-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iunie 2011 (ședința din 15 iunie 2011), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 127 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 3 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE întâmpină favorabil Cartea verde a Comisiei și recunoaște necesitatea de a facilita circulația documentelor oficiale în toată Uniunea Europeană, întrucât aceasta face mai ușoară viața cetățenilor europeni și îi ajută să-și exercite drepturile în mod mai eficient prin eliminarea obstacolelor existente.

1.2 CESE sprijină inițiativele Comisiei de înlesnire a liberei circulații a documentelor oficiale, ca parte a drepturilor care decurg din cetățenia europeană, extinzându-se, astfel, drepturile economice și sociale ale cetățenilor.

1.3 CESE consideră că, în ce privește actele de stare civilă, Comisia ar trebui

- să înființeze un regim supranațional opțional referitor la certificatul european de stare civilă;
- să inițieze lucrările necesare în vederea armonizării regulilor privind conflictele între legislații și
- în timp ce se stabilesc chestiunile anterioare, să prevadă recunoașterea reciprocă prin identificarea criteriilor minime pe care trebuie să le îndeplinească actele de stare civilă și consensul privind prezumția de valabilitate generalizată a acestora în interiorul UE, odată constatată legalitatea eliberării lor de către autoritățile competente respective.

1.4 CESE solicită, în acest sens, celorlalte instituții și organisme competente ale UE să promoveze fără întârziere propunerile Comisiei din acest domeniu, astfel încât, pe cât

posibil, să se poată adopta norme supranaționale pe durata mandatului legislativ actual.

1.5 Așadar, este rezonabil să se pledeze pentru o instituire generalizată a documentelor administrative cu formulare standard și multilingve, care s-ar putea baza pe modelele utilizate de CIEC, acestea făcând posibilă, printre alte avantaje, eliminarea necesității traducerii documentului în statul membru de destinație.

2. Introducere

2.1 Formalitățile administrative care trebuie efectuate pentru a se putea utiliza documentele oficiale în afara statului membru în care au fost eliberate pot presupune pentru interesat o pierdere importantă de timp și cheltuieli considerabile pe care le generează, în fond, dovedirea autenticității sau prezentarea unei traduceri autorizate a actelor.

2.1.1 Una dintre sursele acestor dificultăți o reprezintă 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, și anume poate fi vorba de documente administrative, de acte notariale, de acte de stare civilă, de diverse contracte, de hotărâri judecătorești.

2.1.2 În acest sens, metoda tradițională de autentificare a documentelor publice menite a fi utilizate în străinătate poartă numele de „legalizare” și constă, în forma sa curentă, în legalizarea unui document de către autoritățile competente ale statului care l-a eliberat și, ulterior, de către ambasada sau consulatul statului în care va fi utilizat. Modalitatea simplificată a acestui demers este „apostila”, prin care statul care eliberează documentul eliberează totodată și un certificat de autentificare.

2.1.3 În cadrul Programului de la Stockholm⁽¹⁾ (PS), Consiliul European invită Comisia să-și continue lucrările în scopul garantării deplinei exercitări a dreptului la liberă circulație; în acest sens, Planul de acțiune al PS prevede două propuneri legislative referitoare la:

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

3. Cartea verde a Comisiei

3.1 Comisia lansează o consultare privind chestiunile referitoare la libera circulație a documentelor oficiale și la recunoașterea efectelor actelor de stare civilă.

3.2 Documentele oficiale

3.2.1 Comisia dorește să lanseze 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 cuprind furnizarea dovezii de autenticitate sau a unei traduceri autorizate. 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.

3.2.2 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;
- legislația fragmentată a Uniunii, care nu abordează decât anumite aspecte limitate ale problemelor care apar.

3.3 Posibile soluții pentru facilitarea liberei circulații a documentelor oficiale între statele membre:

3.3.1 Eliminarea formalităților administrative

Se propune eliminarea legalizării și a apostilei pentru toate documentele oficiale, cu scopul de a asigura libera circulație a acestora.

3.3.2 Cooperarea între autoritățile naționale competente

3.3.2.1 În caz de îndoieli întemeiate cu privire la autenticitatea unui document sau atunci când un document nu există în alt stat membru, autoritățile naționale competente ar putea să schimbe între ele informațiile necesare și să găsească soluțiile adecvate.

3.3.2.2 Portalul e-Justiție ar putea informa cetățenii cu privire la existența actelor de stare civilă și la implicațiile juridice ale acestora; de asemenea, s-ar putea oferi cetățenilor posibilitatea de a solicita și primi un act de stare civilă online, prin intermediul unui sistem securizat.

3.3.3 Limitarea traducerilor pentru documentele oficiale

În numeroase sectoare administrative ar putea fi introduse formulare standard opționale, cel puțin pentru documentele oficiale cele mai comune, pentru a face față cererilor de traducere și pentru a evita costurile.

3.3.4 Certificatul european de stare civilă

Acest certificat european ar coexista cu actele de stare civilă din statele membre și nu ar fi obligatoriu pentru cetățeni, ci opțional. Formatul și mențiunile de pe certificat ar fi uniformizate grație unui suport unic, și anume certificatul european.

3.4 Recunoașterea reciprocă a efectelor actelor de stare civilă

3.4.1 Actele de stare civilă sunt înscrisurile întocmite de o autoritate pentru a constata evenimentele vieții fiecărui cetățean, cum ar fi nașterea sau filiația.

3.4.2 Ar trebui ca oricărui cetățean european care își exercită dreptul la liberă circulație să i se poată garanta continuitatea și permanența situației în materie de stare civilă, precum și că situația juridică constatată printr-un act al registrului civil poate produce efectele aferente acelei situații.

3.4.3 Se ridică problema necesității unei acțiuni a Uniunii cu scopul de a le 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.

3.4.4 Intervenția Uniunii prin intermediul dreptului derivat⁽²⁾ a rămas până acum foarte orientată către obiective specifice 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. În plus, Uniunea Europeană nu are competența de a interveni în dreptul material al familiei al statelor membre, întrucât Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene nu furnizează niciun temei juridic pentru a pune în aplicare o astfel de soluție.

⁽¹⁾ COM(2004) 401 final.

⁽²⁾ Regulamentul (CE) nr. 2201/2003, art. 21, alineatul (2).

3.4.5 Pentru a rezolva aceste probleme, Comisia propune trei opțiuni diferite, și anume:

3.4.5.1 Sprijinirea autorităților naționale în găsirea unor soluții practice,

întrucât rolul principal al Uniunii Europene în acest domeniu ar fi acela de a sprijini autoritățile naționale pentru ca acestea să coopereze în mod mai eficient.

3.4.5.2 Recunoașterea de plin drept,

care s-ar realiza fără armonizarea normelor existente, iar sistemele juridice ale statelor membre ar exista în paralel; 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.

3.4.5.3 Recunoașterea pe baza armonizării normelor privind conflictul de legi:

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.

4. Observații generale

4.1 Cartea verde elaborată de Comisia Europeană își găsește justificarea legislativă în necesitatea de perfecționare și aprofundare a funcționării spațiului de libertate, securitate și justiție, precum și de stabilire a unor strânse legături cu exercitarea drepturilor recunoscute cetățenilor prin statutul de cetățean al Uniunii și prin libertățile economice fundamentale.

4.2 În acest sens, Comitetul întâmpină cu satisfacție această inițiativă a Comisiei care, în conformitate cu principiile și valorile constituționale și cu obiectivele Uniunii Europene incluse în TUE și TFUE odată cu Tratatul de la Lisabona, pune accentul pe aspectul juridic care consolidează rolul persoanelor în cadrul procesului de integrare europeană.

4.3 Prin urmare, instituțiilor și organelor Uniunii le revine sarcina de a le facilita cetățenilor statelor membre – și tuturor persoanelor fizice în general – exercitarea drepturilor și libertăților de care se bucură sub toate aspectele posibile și în limita stabilită de tratate și de cadrul juridic în vigoare.

4.3.1 Astfel se va ajunge la un tratament mai echitabil, în conformitate cu principiul inclus la articolul 9 din TUE și se va contribui la eliminarea acelor obstacole din calea exercitării drepturilor și libertăților menționate care nu sunt justificate de motive de ordin public; în spatele acestora se ascund, cel mai adesea, interese pur corporatiste (ceea ce presupune intervenția diversilor funcționari, notari, birouri de înregistrare etc.) sau temeri absurde legate de suveranitatea statelor membre ale UE.

4.4 Cu toate acestea, adoptarea viitoarelor măsuri de eliminare a obstacolelor provocate de formalitățile administrative sau lingvistice necesită o evaluare detaliată a sferei sale materiale de aplicare întrucât, pe lângă rezultatele benefice

pentru persoanele fizice în materie de eliminare a obstacolelor și barierelor administrative, precum și din punctul de vedere al costurilor economice și al reducerii termenelor de utilizare a documentelor oficiale de către persoanele fizice din alt stat membru decât cel în care au fost eliberate, aceste măsuri ar putea produce grave conflicte de legi din cauza efectelor potențiale ale acestora în domenii foarte sensibile, cum este cel al stării civile.

4.5 În acest context, este util să se analizeze separat viabilitatea acestor măsuri, examinând, pe de o parte, aspectele legate de chestiunile pur procedurale și lingvistice și, pe de altă parte, chestiunile mai importante privind situația juridică a persoanelor interesate.

4.6 Exercițarea deplină a drepturilor de liberă circulație și ședere, precum și a libertății de stabilire, a liberei prestări de servicii și a liberei circulații a lucrătorilor în interiorul pieței unice necesită, printre altele, adoptarea de mecanisme și de acte legislative supranaționale care să elimine sau să restrângă la cazuri foarte specifice formalitățile administrative necesare pentru autentificarea documentelor oficiale.

4.6.1 Intervențiile autorităților statelor membre, altele decât cel care a eliberat originalul documentului oficial, sunt adesea motivate de interese contrarii legislației UE și implică tratamente discriminatorii și sarcini nejustificate pentru persoanele fizice.

4.6.2 Este clar că exigențele de ordine publică și protejarea intereselor financiare ale statelor membre pot fi garantate prin mijloace mai puțin costisitoare pentru cetățean și care, în orice caz, nu aduc atingere drepturilor recunoscute prin legislația Uniunii. Atunci când există îndoieli întemeiate privind autenticitatea unui document sau atunci când un document nu există în alt stat membru, autoritățile naționale competente fac schimb de informații și caută soluții adecvate.

4.6.2.1 În acest sens, Comitetul subliniază totuși că, în opinia sa, administrațiilor publice le revine sarcina de a facilita cetățenilor, prin toate mijloacele posibile, regularizarea transnațională a tuturor documentelor oficiale care atestă un statut sau o stare care reprezintă o condiție sau o cerință pentru a se permite exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de UE.

4.6.3 Această idee este demonstrată de diverse experiențe din interiorul UE, cum ar fi:

— cooperarea administrativă dintre ofițerii stării civile, care există între cele unsprezece state semnatare ale convenției nr. 3 a CIEC (Comisia Internațională de Stare Civilă) ⁽³⁾ și ale cărei rezultate satisfăcătoare sunt un bun argument pentru Comitet pentru a îndemna toate statele membre ale UE să semneze această convenție, ca etapă prealabilă a adoptării previzibile de reguli supranaționale în acest domeniu;

— schimbul de informații în domeniul recunoașterii calificărilor profesionale prin sistemul electronic de informare al pieței interne (IMI);

⁽³⁾ 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.

— automatizarea progresivă și suprimarea „*exequatur-ului*” în cadrul utilizării generalizate a procedurilor electronice, e-Justiție etc.

4.6.3.1 În lumina acestor experiențe, pare coerent ca propunerile de reglementare ale Comisiei Europene prezentate în Cartea verde privind libera circulație a documentelor oficiale să fie corelate cu alte inițiative cum ar fi „Europa digitală” și „e-2020”. CESE consideră că ar fi o bună ocazie pentru promovarea creării unei rețele de registre civile care să faciliteze aplicarea principiului prezentării unice a documentelor, simplificând astfel toate formalitățile administrative.

4.6.3.2 CESE consideră că poate fi analizată și opțiunea creării pe termen scurt a unei baze de date electronice pentru modelele documentelor oficiale cel mai des eliberate de statele membre; aceasta ar fi gestionată de Comisia Europeană, în vederea facilitării recunoașterii reciproce și a omologării automate a documentelor oficiale pe întreg teritoriul UE, împreună cu versiunile corespunzătoare în limbile oficiale.

4.6.4 În mod analog, experiențele din alte domenii de acțiune a UE au dovedit că este posibilă utilizarea documentelor elaborate în formate și cu tehnici sau materiale identice sau similare, cum este cazul pașaportului european⁽⁴⁾ și al documentelor privind măsurile de asistență prevăzute la articolul 20 alineatul (2) litera c) din TFUE, modelul de permis de conducere pentru autovehicule și motocicletele de diferite categorii etc.

4.6.5 În consecință, devine posibil să se pledeze pentru introducerea generalizată a documentelor administrative care utilizează formulare standard și multilingve, care ar putea să se inspire din modelele utilizate de CIEC și care ar permite, printre alte avantaje, eliminarea necesității de traducere a documentului în statul de destinație.

4.7 O cooperare administrativă mai strânsă și eliberarea de documente recunoscute în toate statele membre ale UE sunt, cu siguranță, obiective care pot fi îndeplinite într-un climat de încredere reciprocă, dacă nu de recunoaștere reciprocă, și la care trebuie să se aspire pentru facilitarea exercitării drepturilor care decurg din cetățenia europeană deja menționată, precum și a libertăților economice fundamentale ale UE. Adoptarea de dispoziții europene pe deplin aplicabile în toate statele membre reprezintă o sarcină instituțională care intră în sfera competențelor UE și care se dovedește necesară pentru aprofundarea procesului de integrare.

4.8 Cu toate acestea, chestiunea actelor care dovedesc starea civilă a persoanelor prezintă anumite aspecte mai complexe care necesită explorarea diverselor alternative din domeniul politicii legislative.

4.8.1 Este vorba de a găsi o soluție comună, cum ar fi adoptarea unui certificat european de stare civilă, pentru a face față situației problematice actuale legate de faptul că certificatele de stare civilă eliberate de autoritățile competente ale

statelor membre nu aplică un tratament egal diverselor situații de stare civilă și că aceste situații nu produc efectele impuse de lege în statele respective.

4.8.2 Diversele tradiții juridice, culturale și religioase ale statelor Uniunii nu conferă aceeași dimensiune statutului juridic al unei persoane. Astfel se produc disparități într-o varietate de domenii, cum ar fi certificatul prin care se dovedește că nu există impedimente în calea căsătoriei necesar în unele state membre pentru a se încheia o căsătorie, recunoașterea uniunilor încheiate între persoane de același sex, stabilirea ordinii numelor de familie sau atribuirea unui gen după o schimbare de sex.

4.9 Având în vedere că statele membre dispun în prezent de competențele din acest domeniu și că Tratatul de la Lisabona nu oferă baze specifice pentru adoptarea de măsuri supranaționale de armonizare legislativă în acest domeniu și faptul că în tratat nu se prevede, – spre deosebire de dispozițiile articolului 77 alineatul (3) din TFUE referitor la vize și alte permise de ședere de scurtă durată – o clauză care să acopere cazul absenței de competențe, este necesară respectarea strictă a principiului subsidiarității.

4.10 În consecință, eventuala aplicare a principiului recunoașterii reciproce, prin intermediul anumitor dispoziții legislative supranaționale bazate pe dispozițiile generale ale articolului 81 alineatul (1) din TFUE, ar trebui să se efectueze prin procedura legislativă specială de la articolul 81 alineatul (3) din TFUE și să se prevadă participarea obligatorie a parlamentelor naționale ale statelor membre.

4.10.1 Așadar, nu ar fi de dorit efectuarea unei examinări detaliate sau a unei evaluări selective a opțiunilor juridice care trebuie aplicate de Uniune în funcție de situația de stare civilă care trebuie recunoscută, dat fiind că această procedură ar fi probabil mai ușor de aplicat la filiație, la adopție sau la ordinea numelor de familie ale unei persoane, decât la recunoașterea unei căsătorii.

4.10.2 Oricare ar fi, în fapt, opțiunea legislativă reținută de Uniunea Europeană sau timpul necesar pentru adoptarea acesteia, trebuie să li se acorde priorități persoanelor care solicită recunoașterea unei situații juridice sau a efectelor derivate dintr-un act de stare civilă, prin elaborarea de criterii sau linii directoare europene obligatorii, care să ajute autoritățile competente din statele membre să găsească soluții coerente, flexibile și nediscriminatorii pe motive de naționalitate.

4.11 Având în vedere necesitatea de a facilita circulația documentelor oficiale, statele membre și instituțiile UE vor trebui să sprijine inițiativele Comisiei pentru înlesnirea liberei circulații a documentelor oficiale și înființarea unui regim supranațional opțional pentru certificatul european de stare civilă, inițiind lucrările necesare pentru armonizarea regulilor de conflicte de legi, instaurând totodată recunoașterea reciprocă prin definirea condițiilor minime pe care trebuie să le îndeplinească actele de stare civilă și un consens privind prezumția de valabilitate generalizată a acestora în interiorul Uniunii, odată constatată legalitatea eliberării lor de către autoritățile competente respective.

⁽⁴⁾ A se vedea JO C 241, 19.9.1981, și JO C 179, 26.7.1982.

4.12 În vederea garantării maximei eficacități a viitoarelor măsuri adoptate de UE în materie de liberă circulație a documentelor oficiale, Comitetul invită Comisia să examineze posibilitatea includerii în viitoarele sale propuneri legislative a unei extinderi a domeniului lor de aplicare la cetățenii din spațiul economic european, la țările terțe care au încheiat cu UE acorduri de asociere aflate în vigoare (în regim de reciprocitate cu cetățenii statelor membre) și la rezidenții de lungă durată proveniți din țări terțe care sunt stabiliți legal sau domiciliază pe teritoriul unui stat membru al Uniunii.

Bruxelles, 15 iunie 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON
