



Bruxelles, 24.4.2013  
SWD(2013) 145 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

**REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI**

*care însoțește documentul*

**Propunere de**

**Regulament privind promovarea liberei circulații a cetățenilor și întreprinderilor prin  
simplificarea acceptării anumitor documente oficiale în Uniunea Europeană și de  
modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012**

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

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

**REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI**

*care însoțește documentul*

**Propunere de**

**Regulament privind promovarea liberei circulații a cetățenilor și întreprinderilor prin  
simplificarea acceptării anumitor documente oficiale în Uniunea Europeană și de  
modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012**

**CUPRINS**

|    |   |   |
|----|---|---|
| 1. | Definirea problemei .....                         | 3 |
| 2. | Analiza subsidiarității.....                      | 4 |
| 3. | Principalele obiective de politică .....          | 5 |
| 4. | Opțiuni de politică.....                          | 5 |
| 5. | Evaluarea impactului opțiunilor de politică ..... | 6 |
| 6. | Opțiunea preferată.....                           | 8 |
| 7. | Monitorizare și evaluare.....                     | 9 |

## 1. DEFINIREA PROBLEMEI

**În cazul în care cetățenii și întreprinderile din UE doresc să își exercite dreptul la liberă circulație sau să beneficieze de libertățile pieței interne, alegând să locuiască sau să facă afaceri în alt stat membru, aceștia se confruntă cu dificultăți în ceea ce privește prezentarea documentelor oficiale necesare și acceptarea acestora de către statul membru în cauză. Aceștia trebuie să respecte formalități administrative disproporționate și împovărătoare pentru a dovedi autenticitatea diferitelor documente oficiale și a combate incertitudinea juridică. Aceste formalități privesc legalizarea, apostila, precum și copiile legalizate și traducerile autorizate.**

Această măsură are două obiective:

- (1) reducerea incertitudinii juridice, a costurilor și procedurilor de lungă durată cauzate de formalitățile menționate anterior care complică exercitarea dreptului la liberă circulație de către cetățenii UE și a libertăților aferente pieței interne de către **întreprinderile din UE** și
- (2) acordarea garanțiilor necesare pentru a preveni utilizarea documentelor oficiale falsificate în interiorul UE.

Funcția principală a documentelor oficiale este de a oferi dovezi factuale privind actele înregistrate de către o autoritate publică. În timp ce documentele oficiale naționale sunt presupuse a fi autentice fără dovezi suplimentare, documentele oficiale provenind din alte state membre sunt acceptate în statul membru în care acestea sunt prezentate cu condiția să fie dovedită autenticitatea acestora prin apostilă, legalizare sau o formă specială, și anume copii legalizate și traduceri autorizate.

Exemple tipice de documente oficiale privind drepturile cetățenilor și întreprinderilor din UE care trebuie să respecte formalitățile administrative identificate sunt

- actele de stare civilă (de exemplu documente referitoare la naștere, căsătorie și deces);
- documentele referitoare la reședință, cetățenie și naționalitate;
- documentele referitoare la bunuri imobile;
- documentele referitoare la statutul juridic și reprezentarea unei societăți sau a unei alte întreprinderi;
- documentele referitoare la drepturile de proprietate intelectuală;
- documente care să ateste absența cazierului judiciar.

Formalitățile de legalizare, apostila, copiile legalizate și traducerile autorizate sunt mecanisme perimate și disproporționate pentru a stabili autenticitatea documentelor oficiale, întrucât în cazul existenței unor îndoieli întemeiate ar putea fi identificate mecanisme mai eficiente care ar permite consolidarea încrederii reciproce între statele membre în cadrul pieței unice.

Actualele instrumentele de drept al Uniunii și de drept internațional nu oferă soluții satisfăcătoare pentru ca documentele oficiale să fie acceptate mai ușor în statele membre.

Legislația UE abordează problema autenticității documentelor oficiale pe o bază sectorială, uneori în mod explicit, dar, în general, într-o manieră inconsecventă. De regulă, se pot distinge trei abordări:

- (1) instrumentul relevant din legislația UE prevede în mod explicit scutirea de cerința de autentificare a documentelor (de exemplu instrumentele în materie de justiție civilă pentru actele judiciare);
- (2) instrumentul relevant din legislația UE nu conține nicio trimitere explicită la autentificare, dar prevede alte mijloace pentru a verifica autenticitatea documentelor oficiale provenind din alte state membre (de exemplu, recunoașterea reciprocă a calificărilor profesionale) sau
- (3) instrumentul nu conține o trimitere explicită la eliminarea autentificării și nici nu prevede mijloace alternative în acest scop (de exemplu, libera circulație a persoanelor).

În ceea ce privește copiile legalizate și traducerile autorizate, există doar câteva exemple în actuala legislație a UE (de pildă, Directiva 2006/123/CE privind serviciile în cadrul pieței interne) care prevăd că statele membre nu pot impune ca un document să fie prezentat în forma sa originală, sub formă de copie legalizată sau de traducere autorizată.

Există, în plus, un volum vast de instrumente de drept internațional care permit abordări divergente ale acestor aspecte legate de documentele oficiale, inclusiv Convenția privind apostila de la Haga, **Convenția de la Bruxelles privind eliminarea legalizării actelor în statele membre și diferitele convenții ale Comisiei Internaționale de Stare Civilă.**

Cu toate acestea, respectivele instrumente s-au dovedit insuficiente pentru realizarea obiectivului de ușurare a sarcinilor administrative pentru cetățenii și întreprinderile din UE și, prin urmare, încă limitează exercitarea drepturilor fundamentale. Din cauza deficiențelor menționate mai sus, **întreprinderile și cetățenii din UE se confruntă încă în multe situații cu proceduri costisitoare și de lungă durată.**

**Se poate estima că de-a lungul unui an, pentru cetățenii și întreprinderile din UE costul de obținere a apostilei pentru utilizarea acesteia în interiorul UE se ridică la peste 25 de milioane EUR. Costurile anuale totale estimate pentru legalizarea documentelor oficiale pot fi între 2,3 și 4,6 milioane EUR. În plus, costurile anuale pentru copiile legalizate pentru cetățenii și întreprinderile din UE pot fi estimate ca fiind situate între 75 și 100 de milioane EUR. Costurile totale pentru traducerile autorizate pentru cetățenii și întreprinderile din UE se pot ridica la 100-200 de milioane EUR pe an.**

Din aceste motive, este necesară o abordare orizontală pentru a facilita și consolida exercitarea de către cetățenii UE a dreptului la liberă circulație și de către **întreprinderile din UE a libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii în cadrul pieței unice.**

## 2. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII

UE este mai bine plasată decât statele membre să ia măsuri pentru a elimina obligația de legalizare și aplicare a apostilei și pentru a simplifica cerințele privind copiile legalizate și traducerea autorizată și, în același timp, pentru a asigura un cadru transfrontalier și intersectorial al UE în vederea atingerii unui nivel mai eficient de detectare a fraudelor și a documentelor oficiale falsificate.

O acțiune la nivelul UE ar ajuta cetățenii și **întreprinderile** din UE să utilizeze diferitele categorii de documente oficiale în situații transfrontaliere fără să întâmpine formalități administrative disproporționate, greoaie și costisitoare. Din aceste motive, acțiunea UE ar asigura **un grad mai ridicat de eficiență**.

Adoptarea unei măsuri de simplificare care se aplică direct și care conține principiile orizontale referitoare la libera circulație a documentelor oficiale între statele membre demonstrează clar **valoarea adăugată** a unei acțiuni la nivelul UE.

Acțiunea la nivelul UE ar respecta **principiul proporționalității** prin concentrarea exclusivă asupra eliminării și simplificării formalităților administrative identificate.

## 3. PRINCIPALELE OBIECTIVE DE POLITICĂ

Pe baza definirii problemei, pot fi identificate următoarele obiective generale și specifice :

### Obiective generale:

- Facilitarea și consolidarea exercitării depline a drepturilor UE în materie de liberă circulație de către cetățenii și **întreprinderile** din UE.

### Obiective specifice:

- Reducerea dificultăților cauzate de formalitățile administrative în ceea ce privește acceptarea documentelor oficiale provenind din alte state membre.
- Simplificarea cadrului juridic fragmentat care reglementează circulația documentelor oficiale între statele membre.
- Asigurarea unui nivel mai eficient de detectare a fraudei și a documentelor oficiale falsificate.
- Eliminarea riscurilor de discriminare a cetățenilor și întreprinderilor din UE.

## 4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Cinci opțiuni au fost avute în vedere, iar în cadrul opțiunii de politică 4 au fost analizate în detaliu șapte subopțiuni:

Opțiunea de politică 1: **Menținerea situației actuale** (scenariul de bază).

Opțiunea de politică 2: **O măsură fără caracter legislativ care să promoveze cele mai bune practici între statele membre, în scopul de a facilita circulația transfrontalieră a documentelor oficiale.**

Opțiunea de politică 3: **Ratificarea Convenției de la Bruxelles din 1987 de către toate statele membre**, încurajată de către Comisie, și anume eliminarea legalizării și a apostilei pentru o gamă largă de documente oficiale și utilizarea cooperării administrative, astfel cum a fost stabilit în cadrul convenției.

Opțiunea de politică 4: **O măsură legislativă care să promoveze libera circulație a cetățenilor și întreprinderilor prin simplificarea formalităților administrative legate de utilizarea și acceptarea anumitor documente oficiale în UE, completată de o mai bună cooperare administrativă între statele membre și de eliberarea unor formulare standard multilingve.**

Acest instrument ar elimina obligația de legalizare și aplicare a apostilei; domeniul de aplicare al inițiativei ar fi, de asemenea, extins, prin adăugarea unor dispoziții privind simplificarea utilizării transfrontaliere a copiilor legalizate și a traducerilor autorizate.

Îmbunătățirea cooperării administrative poate fi rezolvată prin trei subopțiuni:

Subopțiunea 4A: Cooperarea administrativă, astfel cum este prevăzută în cadrul opțiunii de politică 3.

Subopțiunea 4B: Cooperare administrativă pe baza Sistemului de informare al pieței interne (IMI) în cazul existenței unor îndoieli întemeiate privind autenticitatea documentelor oficiale.

Subopțiunea 4C: Crearea unei rețele de registre civile bazată pe rețeaua europeană de registre de stare civilă.

Propunerea privind formularele standard multilingve poate fi rezolvată prin patru subopțiuni:

Subopțiunea 4D: Menținerea situației actuale, adică fără introducerea formularelor standard.

Subopțiunea 4E: Introducerea obligatorie a formularelor standard pentru a fi utilizate în situații transfrontaliere concrete.

Subopțiunea 4F: Introducerea unor formulare standard opționale ca anexe la documentele oficiale naționale în scopul utilizării acestora în alte state membre.

Subopțiunea 4G: Introducerea unor formulare standard opționale utilizate independent în situațiile transfrontaliere. Documentul oficial național corespunzător ar continua să existe la nivel național.

Opțiunea de politică 5: Armonizarea completă a documentelor oficiale și a normelor care reglementează circulația acestora în interiorul UE.

## **5. EVALUAREA IMPACTULUI OPȚIUNILOR DE POLITICĂ**

Opțiunea de politică 1: Nu se așteaptă ca această opțiune de politică să aibă vreun impact în ceea ce privește eficacitatea în realizarea obiectivelor.

Opțiunea de politică 2: Eficacitatea acestei opțiuni de politică este considerată a fi foarte scăzută. În ciuda impactului pozitiv indirect datorat reducerii întârzierilor înregistrate în verificarea documentelor oficiale provenind din alte state membre și unor mai bune schimburi de informații, formalitățile administrative existente ar rămâne și cadrul juridic ar continua să fie fragmentat. În plus, se așteaptă un impact pozitiv foarte scăzut în ceea ce privește detectarea fraudelor.

Opțiunea de politică 3: Această opțiune de politică nu ar garanta o îmbunătățire a situației actuale, deoarece nu există nicio obligație juridică pentru ca statele membre să ratifice convenția în cauză. În cazul și în momentul în care aceasta va fi ratificată de toate statele membre, va exista un impact pozitiv asupra exercitării depline de către cetățenii UE a drepturilor la liberă circulație și de către întreprinderile din UE a libertăților aferente pieței interne, datorită suprimării obligației de legalizare și aplicare a apostilei în cadrul circulației transfrontaliere a documentelor oficiale. Valoarea adăugată globală a acestei opțiuni de politică în ceea ce privește facilitarea exercitării depline a drepturilor la liberă circulație în UE este foarte limitată, deoarece copiile legalizate și traducerile autorizate ar putea fi solicitate fără excepție.

Opțiunea de politică 4: Se preconizează ca această opțiune de politică să aibă un puternic impact pozitiv în ceea ce privește eficacitatea care rezultă din eliminarea obligației de legalizare și aplicare a apostilei și din simplificarea suplimentară privind copiile legalizate și traducerile autorizate. Ca urmare, libera circulație a documentelor oficiale între statele membre ar fi sprijinită în mod semnificativ și eficace și mobilitatea cetățenilor și a întreprinderilor în interiorul UE ar fi consolidată. Acest lucru ar duce la economii anuale pentru cetățenii și **întreprinderile** din UE atingând între 25,8 milioane EUR și 26,2 milioane EUR în ceea ce privește apostila și între 2,3 milioane EUR și 4,6 milioane EUR în ceea ce privește legalizările. Datorită simplificării cerințelor privind copiile legalizate vor fi create economii suplimentare cu valori cuprinse între 100 și 200 de milioane EUR pe an. În plus, prin eliminarea traducerilor autorizate s-ar realiza, de asemenea, economii atingând valori cuprinse între 75 și 100 de milioane EUR pe an pentru cetățenii și **întreprinderile** din UE, ținând seama de faptul că costul aferent pentru o pagină este de 30 EUR. Economii nete anuale în materie de costuri pentru administrațiile statelor membre ar putea fi estimate între 5 milioane EUR și 7 milioane EUR pentru apostile și între 500 000 EUR și 1 milion EUR pentru legalizări.

*O cooperare administrativă mai bună*

Subopțiunea 4A: Eficacitatea acestei subopțiuni ar fi redusă, deoarece nu există un suport electronic pentru acest tip de cooperare administrativă și eficiența sa ar rămâne la latitudinea statelor membre.

Subopțiunea 4B: Această subopțiune ar avea, în cazul existenței unor îndoieli întemeiate cu privire la autenticitatea unui document oficial provenind din alt stat membru, un impact pozitiv din punctul de vedere al eficacității. Sistemul IMI prevede canale de comunicare rapide și sigure pentru schimburile de informații transfrontaliere și versiunile electronice ale documentelor oficiale. În plus, prin cooperarea administrativă și schimbul securizat de informații în cadrul IMI, se așteaptă un impact pozitiv în ceea ce privește fraudă. În plus, pentru a oferi securitate în ceea ce privește copiile legalizate, autoritățile ar avea același mecanism la dispoziția lor.

Subopțiunea 4C: Efectele pozitive pentru ofițerii stării civile, care ar putea comunica direct între ei în caz de îndoieli cu privire la autenticitatea unui document oficial, ar fi limitate la o singură categorie de documente oficiale, și anume documentele de stare civilă. Impactul economic negativ ar fi ridicat, la fel ca și costurile de conformitate la nivelul UE și al statelor membre aferente instituirii și exploatării unui nou sistem informatic.

#### *Formularele standard multilingve*

Subopțiunea 4D: Nu ar exista niciun impact în ceea ce privește eficacitatea în realizarea obiectivelor.

Eficacitatea subopțiunii 4E este considerată a fi doar parțial pozitivă, deoarece ar continua să existe unele dificultăți și costuri legate de traducerea și de înțelegerea documentelor oficiale provenind din alte state membre.

Eficacitatea subopțiunii 4F este considerată la fel de ridicată ca cea a subopțiunii 4E. Cu toate acestea, utilizarea acestor formulare standard ar rămâne la latitudinea utilizatorilor și sistemul ar putea să pară prea complex. În plus, ar putea apărea costuri din cauza necesității de a furniza copii ale documentelor oficiale naționale la care ar fi atașate aceste formulare.

Se preconizează că subopțiunea 4G ar putea avea un puternic impact pozitiv asupra cetățenilor și a **întreprinderilor** din UE în ceea ce privește creșterea avantajelor practice și reducerea dificultăților atunci când se prezintă documente oficiale în cazul operațiunilor transfrontaliere.

Opțiunea de politică 5: În ceea ce privește atingerea obiectivelor stabilite, impactul preconizat în cadrul acestei opțiuni „extreme” de politică ar fi limitat, mai ales deoarece ar avea un efect excesiv de intruziune în sistemele juridice și practicile administrative naționale. În ciuda beneficiilor posibile pentru cetățenii și **întreprinderile** din UE în termeni de costuri, timp, certitudine juridică și facilitare a drepturilor lor consfințite în Tratat și în Cartă, ar exista, fără îndoială, dificultăți în ceea ce privește acceptabilitatea documentelor oficiale care au fost pe deplin armonizate în statele membre. Un alt dezavantaj al acestei opțiuni de politică ar fi costurile sale ridicate de conformitate, atât la nivel național, cât și la nivelul UE.

## **6. OPȚIUNEA PREFERATĂ**

O evaluare comparativă a diferitelor consecințe indică faptul că măsura legislativă care prevede eliminarea obligației de legalizare și aplicare a apostilei și simplificarea utilizării copiilor legalizate și a traducerilor autorizate (opțiunea de politică 4), combinată cu o mai bună cooperare administrativă între statele membre prin intermediul unei rețele de comunicare moderne, bazate pe Sistemul de informare al pieței interne (subopțiunea 4B), și cu elaborarea formularelor standard multilingve utilizate în mod independent în situațiile transfrontaliere (subopțiunea 4G) ar fi cea mai eficientă în atingerea obiectivelor identificate.

Opțiunea preferată 4 este modalitatea cea mai adecvată pentru realizarea obiectivelor de politică fără costuri de punere în aplicare ridicate, implicând o reducere considerabilă a formalităților administrative disproporționate și greoaie pentru cetățenii și **întreprinderile** din UE. În special, se preconizează realizarea de economii sporite pentru cetățenii și **întreprinderile** din UE, datorate eliminării obligației de legalizare și aplicare a apostilei și simplificării utilizării copiilor legalizate și a traducerilor autorizate, însă niciuna dintre opțiunile alternative nu ar avea ca rezultat un nivel egal de economii.

Subopțiunea preferată 4B, care ar presupune utilizarea infrastructurii informatice existente și ar avea un impact minim asupra bugetului, ar reprezenta un mijloc eficient și sigur pentru evaluarea autenticității documentelor oficiale sau a copiilor legalizate ale acestora, prevenirea fraudei și a falsificării și, în același timp, pentru simplificarea sarcinilor administrative cu care se confruntă cetățenii și **întreprinderile** din UE. Prin mijloace electronice sigure și bariere lingvistice reduse ar fi ușor să se identifice interlocutorii de resort din alte state membre. Subopțiunea preferată 4G ar duce la economii în materie de costuri și timp pentru cetățenii UE, **întreprinderile** și funcționarii publici naționali, ar favoriza înțelegerea reciprocă a documentelor oficiale în statele membre, ar reduce cerințele privind traducerile, deoarece ar exista formulare multilingve, și ar permite existența în paralel a documentelor oficiale naționale corespunzătoare la nivel de stat membru.

În ceea ce privește forma legislativă a instrumentului, un regulament pare a fi cel mai adecvat, luând în considerare atât problemele, cât și obiectivele identificate.

## 7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Crearea unui mecanism solid de monitorizare și evaluare este crucială pentru a se asigura că normele prevăzute de instrument sunt respectate în practică. Instrumentul va prevedea o perioadă tranzitorie pentru a permite statelor membre să se pregătească pentru punerea în aplicare a acestuia și să comunice Comisiei informațiile solicitate. O clauză de revizuire va fi, de asemenea, introdusă pentru a evalua aplicarea instrumentului de către statele membre și pentru a garanta posibilitatea de a efectua modificări ulterioare.