

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ograniczenie formalności administracyjnych w stosunku do obywateli – swobodny przepływ dokumentów urzędowych i uznawanie skutków powodowanych przez akty stanu cywilnego (zielona księga)”

COM(2010) 747 wersja ostateczna

(2011/C 248/19)

Sprawozdawca: Bernardo **HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 14 grudnia 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Ograniczenie formalności administracyjnych w stosunku do obywateli – swobodny przepływ dokumentów urzędowych i uznawanie skutków powodowanych przez akty stanu cywilnego(zielona księga)”

COM(2010) 747 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 26 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 127 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje zieloną księgę Komisji i uznaje potrzebę ułatwienia przepływu dokumentów urzędowych w całej Unii Europejskiej, ponieważ zniesienie istniejących przeszkód ułatwi życie obywatelom europejskim i pomoże im w skuteczniejszym egzekwowaniu swoich praw.

1.2 EKES popiera inicjatywy Komisji na rzecz swobodnego przepływu dokumentów urzędowych, w uzupełnieniu obywatelstwa europejskiego, co zwiększy gospodarcze i społeczne prawa obywateli.

1.3 EKES uważa, że w odniesieniu do aktów stanu cywilnego Komisja powinna:

- ustanowić ponadnarodowy fakultatywny system dla potrzeb europejskiego zaświadczenia z ksiąg stanu cywilnego;
- rozpocząć niezbędne działania w celu harmonizacji norm kolizyjnych, oraz
- zanim zakończone zostaną wyżej wymienione działania doprowadzić do wzajemnego uznawania poprzez określenie minimalnych wymogów dla aktów stanu cywilnego oraz do konsensusu co do domniemania ich ogólnej ważności wewnątrz UE, po stwierdzeniu legalności ich wydania przez właściwe władze.

1.4 EKES wzywa w tym kontekście pozostałe instytucje i organy UE kompetentne w tej dziedzinie do bezzwłocznego poparcia wniosków Komisji w tej dziedzinie, aby o ile to

możliwe przyjąć normy ponadnarodowe podczas obecnej kadencji.

1.5 Komitet opowiada się więc za ogólnym wprowadzeniem dokumentów administracyjnych ze standardowymi, wielojęzycznymi formularzami, w oparciu o modele stosowane przez CIEC. Jedną z korzyści byłaby możliwość zrezygnowania z tłumaczenia dokumentu w państwie członkowskim, w którym jest on przedstawiany.

2. Wprowadzenie

2.1 Formalności administracyjne, których trzeba dopełnić, aby móc wykorzystać dokumenty urzędowe poza państwem wydającym, mogą wymagać od zainteresowanego dużych nakładów czasu i znacznych kosztów finansowych, związanych ogólnie rzecz biorąc z dowodzeniem autentyczności lub przedstawieniem tłumaczenia przysięgłego tych dokumentów.

2.1.1 Jednym ze źródeł tych problemów jest obowiązek przedstawiania władzom obcego państwa członkowskiego przez obywateli dokumentów urzędowych potwierdzających prawa lub stwierdzających obowiązki. Dokumenty te mogą mieć bardzo różny charakter. Może chodzić o dokumenty administracyjne, akty notarialne, akty stanu cywilnego, różnorakie umowy lub decyzje sądowe.

2.1.2 W tym kontekście tradycyjną metodą uwierzytelniania dokumentów urzędowych przeznaczonych do wykorzystania za granicą, jest „legalizacja”, która w swej zwykłej formie polega na legalizacji dokumentu przez właściwe organy państwa wydającego, a następnie przez ambasadę lub konsulát państwa, w którym ma zostać wykorzystany. Uproszczoną formą tej procedury jest „apostille”, w ramach której państwo, które wydało dokument, wystawia również certyfikat autentyczności.

2.1.3 Rada Europejska w ramach programu sztokholmskiego⁽¹⁾ wzywa Komisję do dalszych działań, aby zapewnić warunki do pełnego korzystania z prawa do swobodnego przepływu osób. W tym celu w planie działania służącym realizacji programu sztokholmskiego przewidziano dwa wnioski ustawodawcze, dotyczące:

- swobodnego przepływu dokumentów i zniesienia legalizacji dokumentów między państwami członkowskimi oraz
- uznawania skutków niektórych aktów stanu cywilnego, aby status prawny przyznany w jednym państwie członkowskim mógł zostać uznany z tym samym skutkiem prawnym w innym państwie członkowskim.

3. Zielona księga Komisji

3.1 Komisja rozpoczyna konsultacje odnośnie kwestii, które dotyczą swobodnego przepływu dokumentów urzędowych i uznawania skutków powodowanych przez akty stanu cywilnego.

3.2 Dokumenty urzędowe

3.2.1 Komisja pragnie rozpocząć rozważania na temat wszystkich dokumentów urzędowych, których wykorzystywanie poza państwem wydającym nie może przebiegać bez dopełnienia formalności administracyjnych. Formalności te mogą dotyczyć poświadczenia autentyczności lub tłumaczenia przysięgłego. Wspólną cechą tych dokumentów jest poświadczenie zdarzeń zarejestrowanych przez organy publiczne.

3.2.2 Obecnie formalności administracyjne, takie jak legalizacja i apostille dokumentów urzędowych w państwach członkowskich UE, regulowane są fragmentarycznie w różnych źródłach prawa:

- ustawodawstwie krajowym, które jest bardzo zróżnicowane;
- licznych wielostronnych i dwustronnych konwencjach międzynarodowych, które były ratyfikowane przez różną lub ograniczoną liczbę państw i które nie oferują rozwiązań koniecznych dla zapewnienia obywatelom europejskim swobody przemieszczania się;
- fragmentaryczne prawo unijne, które obejmuje tylko pewne ograniczone aspekty omawianych kwestii.

3.3 Rozwiązania, które mogłyby ułatwić swobodny przepływ dokumentów urzędowych między państwami członkowskimi:

3.3.1 Likwidacja formalności administracyjnych:

Proponuje się zniesienie legalizacji i apostille w odniesieniu do wszystkich dokumentów urzędowych, aby zagwarantować ich swobodny przepływ.

3.3.2 Współpraca właściwych organów krajowych:

3.3.2.1 W przypadku poważnych wątpliwości co do autentyczności dokumentu lub jeśli dany dokument nie istnieje w innym państwie członkowskim, właściwe organy krajowe będą mogły wymieniać informacje umożliwiające znalezienie właściwego rozwiązania.

3.3.2.2 Portal „e-sprawiedliwość” mógłby służyć obywatelom za źródło informacji na temat istnienia aktów stanu cywilnego i ich skutków prawnych; można by również rozważyć stworzenie obywatelom możliwości składania wniosków i otrzymywania aktów stanu cywilnego za pośrednictwem zabezpieczonego systemu internetowego.

3.3.3 Ograniczenie tłumaczeń dokumentów urzędowych:

W wielu sektorach administracji można by rozważyć wprowadzenie standardowych formularzy opcjonalnych, przynajmniej jeśli chodzi o najczęściej wykorzystywane dokumenty urzędowe, co rozwiązywałoby kwestię tłumaczenia i pozwoliłoby uniknąć kosztów.

3.3.4 Europejskie zaświadczenie z ksiąg stanu cywilnego:

Europejskie zaświadczenie z ksiąg stanu cywilnego funkcjonowałoby równoległe do krajowych aktów stanu cywilnego wydawanych przez państwa członkowskie, jako że nie byłoby obowiązkowe tylko opcjonalne. Dzięki temu modelowi europejskiemu zarówno forma, jak i treść zaświadczeń uległyby ujednoliceniu.

3.4 Wzajemne uznawanie skutków powodowanych przez akty stanu cywilnego:

3.4.1 Akty stanu cywilnego sporządzane są przez organ w celu stwierdzenia zdarzeń w życiu obywateli, takich jak np. narodziny lub stosunek rodzicielstwa.

3.4.2 Wszystkim obywatelom europejskim, którzy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się, należy zagwarantować ciągłość i trwałość statusu związanego ze stanem cywilnym oraz to, że sytuacja prawna stwierdzona aktem stanu cywilnego może wywoływać skutki z nią związane.

3.4.3 Powstaje pytanie, czy działania Unii zmierzające do zagwarantowania obywatelom większej pewności prawnej w dziedzinie stanu cywilnego oraz zniesienia przeszkód, jakie napotykały one w zakresie uznawania w jednym państwie członkowskim sytuacji prawnej powstałej w innym państwie członkowskim, są konieczne.

3.4.4 Rozwiązania wprowadzane przez Unię w prawie wtórnym⁽²⁾ pozostawały dotąd bardzo zawężone i do tej pory nie istnieją zasady uznawania w jednym państwie członkowskim sytuacji związanych ze stanem cywilnym, które powstały w innym państwie członkowskim. Ponadto Unia Europejska nie ma kompetencji w zakresie prawa rodzinnego materialnego w państwach członkowskich, jako że TFUE nie stanowi podstawy prawnej do wdrażania tego typu rozwiązania.

⁽¹⁾ COM(2004) 401 wersja ostateczna.

⁽²⁾ Art. 21 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2201/2003.

3.4.5 Aby rozwiązać te problemy Komisja proponuje trzy różne warianty, mianowicie:

3.4.5.1 Pomoc władzom krajowym w znalezieniu rozwiązań praktycznych

Główna rola Unii Europejskiej w tym zakresie polegałaby na ułatwianiu organom krajowym ściślejszej współpracy.

3.4.5.2 Pełne uznawanie

Byłoby możliwe bez harmonizacji obecnie obowiązujących przepisów i pozwoliłoby na zachowanie systemów prawnych państw członkowskich, co wymagałoby od państw członkowskich, aby w poszanowaniu wzajemnego zaufania, akceptowały i uznawały skutki sytuacji prawnej powstałej w innym państwie członkowskim.

3.4.5.3 Uznawanie oparte na harmonizacji norm kolizyjnych

Chodziłoby o utworzenie zestawu wspólnych reguł opracowanych na poziomie Unii, których zadaniem byłoby określanie prawa właściwego dla sytuacji międzynarodowych dotyczących zdarzeń z zakresu stanu cywilnego.

4. Uwagi ogólne

4.1 Zielona księga opracowana przez Komisję Europejską posiada uzasadnienie z prawodawczego punktu widzenia ze względu na konieczność usprawnienia i pogłębienia funkcjonowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, oraz wzmocnienia jej związków z egzekwowaniem uznanych w statusie obywatelstwa UE praw osobistych i podstawowych swobód gospodarczych.

4.2 W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje tę inicjatywę Komisji, która zgodnie z konstytucyjnymi zasadami i wartościami oraz celami Unii Europejskiej, wyrażonymi w TUE i TFUE przez traktat z Lizbony, nadaje priorytet perspektywie prawnej, która wzmacnia rolę indywidualnych obywateli w procesie integracji europejskiej.

4.3 Co za tym idzie, do instytucji i organów Unii należy obowiązek ułatwiania obywatelom jej państw członkowskich i ogólnie wszystkim osobom egzekwowania praw i swobód, które są im przypisane, w jak najszerszym możliwym zakresie, w granicach wyznaczonych traktatami i obowiązującym dorobkiem prawnym.

4.3.1 Spowoduje to równiejsze traktowanie, zgodnie z postanowieniami art. 9 TUE i przyczyni się do zniesienia przeszkód w egzekwowaniu wspomnianych praw i swobód, o ile przeszkody te nie są uzasadnione względami porządku publicznego; często chronią one jedynie interesy pewnych grup zawodowych (co oznacza możliwe interwencje urzędników, notariuszy, prowadzących rejestry itp.) lub stanowią ukryte przejawy absurdałnej nieufności związanej z suwerennością państw członkowskich.

4.4 Niemniej jednak przyjęcie w przyszłości środków na rzecz zniesienia przeszkód związanych z formalnościami administracyjnymi lub językowymi wymaga rozważnej analizy merytorycznego zakresu tych środków, jako że oprócz pożądanego

z ludzkiego punktu widzenia skutków w postaci zniesienia przeszkód i komplikacji administracyjnych oraz zmniejszenia kosztów i skrócenia terminów wykorzystania dokumentów urzędowych przez obywateli poza państwem wydającym, mogą pojawić się poważne kolizje prawne związane ze skutkami prawnymi tych dokumentów w delikatnej dziedzinie stanu cywilnego.

4.5 Podczas tej analizy należy osobno zbadać wykonalność omawianych środków i zająć się z jednej strony aspektami dotyczącymi kwestii czysto proceduralnych i językowych, a z drugiej strony, kwestii bardziej znaczących dotyczących sytuacji prawnej zainteresowanych osób.

4.6 Pełne wdrożenie praw do swobodnego przemieszczania się i pobytu, jak również swoboda przedsiębiorczości, świadczenia usług i przemieszczania się pracowników na rynku wewnętrznym, między innymi wymagają przyjęcia ponadnarodowych mechanizmów i aktów normatywnych, które eliminują formalności administracyjne związane z uwierzytelnianiem dokumentów urzędowych lub ograniczają je do bardzo szczególnych przypadków.

4.6.1 Interwencje organów administracyjnych państw członkowskich, innych niż państwo wydania oryginału dokumentu rządowego, często kryją interesy niezgodne z prawem UE i wiążą się z dyskryminacyjnym traktowaniem i nieuzasadnionymi obciążeniami.

4.6.2 Porządek publiczny i ochronę interesów finansowych państw członkowskich można naturalnie gwarantować za pomocą środków mniej kosztownych dla obywateli, które tak czy inaczej nie przynoszą uszczerbku prawom tych osób, uznanych w unijnym prawodawstwie. Jeśli istnieją poważne wątpliwości co do autentyczności dokumentu lub jeśli dany dokument nie istnieje w innym państwie członkowskim, właściwe organy krajowe wymieniają informacje i znajdują rozwiązania.

4.6.2.1 Komitet podkreśla w tym kontekście, że obowiązkiem administracji publicznej jest ułatwianie obywatelom wszelkimi sposobami ponadnarodowej legalizacji wszystkich dokumentów urzędowych opisujących status lub stan rzeczy i stanowiących warunek lub wymóg korzystania z uznanych przez Unię praw i swobód.

4.6.3 Wskazują na to liczne doświadczenia wykorzystywane w UE:

- Doskonałe wyniki współpracy administracyjnej między urzędami stanu cywilnego prowadzonej przez 11 państw sygnatariuszy konwencji CIEC nr 3⁽³⁾ stanowią dobry argument przemawiający za wezwaniem do przystąpienia do tej konwencji przez wszystkie państwa członkowskie UE. Można to potraktować jako fazę wstępną przed przewidywanym przyjęciem przepisów ponadnarodowych w tym obszarze.
- Wymiana informacji dotyczących kwalifikacji zawodowych poprzez system wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI).

⁽³⁾ Zgodnie z konwencją nr 3, gdy urząd stanu cywilnego sporządza akt ślubu, informuje o nim za pomocą ustalonego formularza urząd stanu cywilnego w miejscu urodzenia każdego z małżonków.

— Stopniowa automatyzacja i zniesienie procedury *exequatur* w kontekście powszechnego korzystania z procedur elektronicznych, e-sprawiedliwości itp.

4.6.3.1 W świetle doświadczeń wydaje się słuszne, by Komisja powiązała wniosek dotyczący zielonej księgi w sprawie swobodnego przepływu dokumentów urzędowych z innymi inicjatywami, np. „cyfrowa Europa” i „e-2020”. Zdaniem Komitetu byłyby to dobra okazja do promowania stworzenia sieci urzędów stanu cywilnego, która ułatwiłaby stosowanie zasady jednorazowego przedkładania dokumentów i uprościła procedury administracyjne.

4.6.3.2 EKES sądzi, że można by także rozważyć utworzenie wkrótce elektronicznej bazy zawierającej najczęściej wydawane przez państwa członkowskie dokumenty urzędowe. Bazą zarządzałaby Komisja w celu ułatwienia wzajemnego uznawania i automatycznego potwierdzania dokumentów na całym terytorium UE, wraz z odnośnymi wersjami w językach urzędowych.

4.6.4 Doświadczenia z innych obszarów działań UE pokazują, że możliwe jest wykorzystanie dokumentów przygotowanych w identycznych lub podobnych formatach, z użyciem identycznych lub podobnych technik i materiałów. Przykładem jest tu paszport europejski⁽⁴⁾, dokumenty służące uzyskaniu ochrony na mocy art. 20 ust. 2 lit. c) TFUE, prawo jazdy dla samochodów i motocykli w ich różnych kategoriach itp.

4.6.5 Komitet opowiada się więc za ogólnym wprowadzeniem dokumentów administracyjnych ze standardowymi wielojęzycznymi formularzami, w oparciu o modele stosowane przez CIEC. Jedną z korzyści byłaby możliwość zrezygnowania z tłumaczenia dokumentu w państwie członkowskim, w którym jest on przedstawiany.

4.7 Ścisła współpraca administracyjna i wystawianie dokumentów ważnych we wszystkich państwach UE z pewnością stanowią uzasadnione cele w kontekście wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania. Są również pożądane, by ułatwić korzystanie ze wspomnianych praw obywatelskich oraz podstawowych praw gospodarczych UE. Przyjęcie w pełni obowiązujących we wszystkich państwach członkowskich przepisów europejskich jest zadaniem instytucjonalnym, leżącym w gestii UE i niezbędnym dla pogłębienia procesu integracji.

4.8 Niemniej jednak kwestia dotycząca udokumentowania stanu cywilnego jest bardziej skomplikowana i wymaga zbadania różnych rozwiązań legislacyjnych.

4.8.1 Chodzi o znalezienie wspólnego rozwiązania, np. w formie europejskiego zaświadczenia z ksiąg stanu cywilnego, które pozwoliłoby przezwyciężyć obecne problemy związane z faktem, iż zaświadczenia wydawane przez właściwe władze państw członkowskich w różny sposób przedstawiają życiową

sytuację osób, a ich skutki nie są w pełni uznawane ani egzekwowane w poszczególnych państwach.

4.8.2 Status prawny jednostki nie ma takiego samego znaczenia w zależności od różnorodnych tradycji prawnych, kulturowych i religijnych państw członkowskich UE. Powoduje to różnice, począwszy od udowodnienia zdolności do zawarcia małżeństwa, czego wymagają niektóre państwa członkowskie, poprzez uznawanie związków osób tej samej płci, aż po ustalanie kolejności nazwisk czy sposób określania płci po zmianie płci.

4.9 Niezwykle ważne jest ścisłe przestrzeganie zasady pomocniczości, mając na uwadze, że kompetencje w tej dziedzinie przysługują obecnie państwom członkowskim, a traktat lizboński nie zawiera ani konkretnej podstawy umożliwiającej wspieranie ponadnarodowych działań w zakresie harmonizacji prawodawstwa w tym obszarze, ani też – w przeciwieństwie do art. 77 ust. 3 TFUE dotyczącego wydawania wiz i innych dokumentów uprawniających do krótkiego pobytu – żadnej klauzuli na wypadek braku stosownych uprawnień.

4.10 W rezultacie hipotetyczne stosowanie zasady wzajemnego uznawania w drodze ponadnarodowego przepisu prawnego mającego oparcie w ogólnych postanowieniach art. 81 ust. 1 TFUE należy rozważać w świetle specjalnej procedury ustawodawczej wspomnianej w art. 81 ust. 3 TFUE, która wymaga udziału parlamentów narodowych państw członkowskich.

4.10.1 W tym kontekście należy odradzić szczegółową analizę, jak też wybiórczą ocenę opcji prawnych, które powinna stosować Unia w zależności od stanu cywilnego, który ma zostać uznany, gdyż prawdopodobnie o wiele łatwiej byłoby zastosować tę procedurę w wypadku stosunku rodzicielstwa, adopcji czy kolejności nazwisk danej osoby niż w wypadku małżeństwa.

4.10.2 Bez względu na wybraną przez UE opcję legislacyjną oraz czas potrzebny na jej wprowadzenie, należy dać pierwszeństwo osobom, które wnoszą o uznanie sytuacji prawnej bądź skutków płynących z aktu stanu cywilnego. W tym celu trzeba opracować wiążące kryteria lub wytyczne europejskie, które pomogą właściwym władzom państw członkowskich w znalezieniu spójnych i elastycznych rozwiązań, wolnych od dyskryminacji ze względu na narodowość.

4.11 Ze względu na pilną potrzebę ułatwienia przepływu dokumentów urzędowych, państwa członkowskie i instytucje UE powinny wspierać inicjatywy Komisji w zakresie swobodnego przepływu dokumentów urzędowych i ustanowienia ponadnarodowego opcjonalnego systemu dla potrzeb europejskiego zaświadczenia z ksiąg stanu cywilnego. Należy rozpocząć niezbędne działania w celu harmonizacji norm kolizyjnych, a w międzyczasie doprowadzić do wzajemnego uznawania poprzez określenie minimalnych wymogów dla aktów stanu cywilnego oraz do konsensusu co do domniemania ich ogólnej ważności wewnątrz UE, po stwierdzeniu legalności ich wydania przez właściwe władze.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 241 z 19.9.1981 oraz Dz.U. C 179 z 26.7.1982.

4.12 W celu zagwarantowania jak największej skuteczności środków, które UE przyjmie w przyszłości w zakresie swobodnego przepływu dokumentów urzędowych, Komitet wzywa Komisję, by zbadała możliwość rozszerzenia zakresu obowiązywania przyszłych wniosków prawnych na obywateli Europejskiego Obszaru Gospodarczego i obywateli państw trzecich, z którymi UE podpisała obowiązujące umowy o stowarzyszeniu (w oparciu o zasadę wzajemności z obywatelami państw członkowskich), jak też na rezydentów długoterminowych z państw trzecich, którzy zamieszkują legalnie na terytorium jednego z państw UE.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
