



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM(2013)228

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à promoção da livre circulação dos cidadãos e das empresas através da simplificação da aceitação de certos documentos públicos na União Europeia e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à promoção da livre circulação dos cidadãos e das empresas através da simplificação da aceitação de certos documentos públicos na União Europeia e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 [COM(2013)228].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à promoção da livre circulação dos cidadãos e das empresas através da simplificação da aceitação de certos documentos públicos na União Europeia e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012.

2 - O objetivo geral da presente proposta de natureza horizontal consiste em simplificar as formalidades administrativas identificadas, a fim de facilitar e alargar o exercício do direito à livre circulação na UE reconhecido aos cidadãos da União e o direito ao livre estabelecimento e a livre prestação de serviços no mercado interno conferidos às empresas, preservando simultaneamente o interesse de ordem pública de garantir a autenticidade dos documentos públicos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Mais concretamente, a proposta visa:

- Reduzir as dificuldades práticas causadas pelas formalidades administrativas, em especial, reduzir a burocracia, as despesas e os atrasos;
- Reduzir as despesas de tradução relativas à livre circulação dos documentos públicos na UE;
- Simplificar o quadro jurídico fragmentado que regula a circulação dos documentos públicos entre os Estados-Membros;
- Assegurar um melhor nível de deteção da fraude e da falsificação dos documentos públicos;
- Suprimir o risco de discriminação entre os cidadãos e as empresas da União.

3 - A proposta racionaliza, assim, as regras e os procedimentos aplicados atualmente entre os Estados-Membros no que respeita à verificação da autenticidade de determinados documentos públicos e, simultaneamente, completa a atual legislação setorial da União, designadamente as disposições relativas à circulação de documentos públicos específicos, suprimindo as obrigações de legalização e de apostilha e simplificando a utilização de cópias e de traduções.

Embora inspirada na atual legislação setorial da União e em instrumentos internacionais na matéria, reforça a confiança nos documentos públicos emitidos noutros Estados-Membros.

Em contrapartida, a proposta não altera, mas completa, a legislação setorial da União na qual figuram disposições sobre a legalização ou formalidade análoga, outras formalidades ou a cooperação administrativa.

4 – Deste modo, a proposta estabelece um conjunto claro de regras horizontais que dispensam da legalização ou de outra formalidade análoga (apostilha) os documentos públicos abrangidos pelo seu âmbito de aplicação. Prevê igualmente a simplificação de outras formalidades relacionadas com a aceitação transnacional dos documentos públicos, nomeadamente a certificação de cópias e traduções.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A fim de assegurar a autenticidade dos documentos públicos que circulam entre os Estados-Membros, instaura uma cooperação administrativa eficaz e segura, baseada no Sistema de Informação do Mercado Interno («IMI»), criado pelo Regulamento (UE) n.º 1024/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012¹.

5 – Importa, neste contexto referir que a mobilidade dos cidadãos europeus é uma realidade evidenciada pelo facto de cerca de 12 milhões de pessoas estudarem, trabalharem ou viverem num Estado-Membro diferente do da sua nacionalidade. Esta mobilidade é facilitada pelos direitos inerentes à cidadania da União Europeia, em especial o direito à livre circulação e, de um modo mais geral, o direito a ser tratado de forma equiparada a um cidadão nacional no Estado-Membro de residência. Estes direitos testemunham o valor que reveste a integração europeia e favorecem a sua melhor compreensão.

O mesmo é válido para as empresas da UE, em especial as PME. Com efeito, cerca de metade delas mantém algum tipo de contacto internacional, e um número não menos importante dessas empresas exerce as liberdades do mercado interno através de transações comerciais transnacionais ou de clientes que possuem em vários Estados-Membros.

Embora a liberdade de circulação e de residência, bem como as liberdades do mercado interno, estejam firmemente alicerçadas no direito primário da União e consideravelmente desenvolvidas no direito derivado, continua a existir um fosso entre as normas jurídicas em vigor e a realidade com que se confrontam os cidadãos e as empresas quando procuram exercer esses direitos na prática.

6 - Em resumo, há vários fatores que justificam a necessidade de intervenção da UE:

- A mobilidade crescente, no interior da UE, de cidadãos e empresas da União confrontados com formalidades administrativas que lhes custam tempo e dinheiro;

¹ JO L 316 de 14.11.2012, p. 1.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- A discriminação indireta de que são vítimas os nacionais dos outros Estados-Membros em relação aos cidadãos nacionais em situações transnacionais;
- A fragmentação do quadro jurídico na União e a nível internacional em matéria de legalização, apostilha e cooperação administrativa;
- As lacunas dos instrumentos jurídicos da União e de direito internacional em vigor que regulam a circulação de documentos públicos.

7 – É mencionado na iniciativa em análise que em conformidade com a Estratégia para a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia², a Comissão assegurou que a proposta respeita os direitos enunciados na Carta e, mais importante, que favorece a sua aplicação.

8 – Por último, indicar que, de acordo com a iniciativa em análise, a mesma inscreve-se nos esforços da Comissão para suprimir os obstáculos com que se confrontam os cidadãos da União na sua vida diária quando exercem os direitos que lhes confere o direito da União, como indica o relatório de 2010 sobre a cidadania da União e, paralelamente, para facilitar as atividades transnacionais das empresas da União (em especial as PME) no mercado interno.

Atentas as disposições da proposta em análise, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A presente proposta tem por base os artigos 21.º, n.º 2, e 114º nº1, ambos do TFUE.

O artigo 21.º, n.º 2, do TFUE, que confere ao Parlamento Europeu e ao Conselho os poderes para adotarem disposições destinadas a facilitar o exercício dos direitos dos

² Comunicação da Comissão, COM (2010) 573 de 19.10.2010.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

cidadãos da União de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação. Os obstáculos administrativos à utilização e à aceitação transnacional de documentos públicos têm um impacto direto sobre a livre circulação dos cidadãos. A supressão desses obstáculos facilitaria, portanto, o direito à livre circulação dos cidadãos, tal como previsto no artigo 21.º, n.º 2, do TFUE.

O referido artigo é conjugado com o artigo 114.º, n.º 1, do TFUE, que confere ao Parlamento Europeu e ao Conselho os poderes para adotarem medidas relativas à aproximação das disposições que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

As medidas previstas no artigo 21.º, n.º 2, e no artigo 114.º, n.º 1, do TFUE são adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário previsto no artigo 294.º do TFUE, após consulta ao Comité Económico e Social Europeu no que se refere às medidas previstas no artigo 114.º, n.º 1, do TFUE.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

A presente proposta respeita as exigências do princípio da subsidiariedade.

Os problemas mencionados acima têm uma dimensão transnacional manifesta e não podem, pela sua natureza, ser resolvidos de forma satisfatória a nível dos Estados-Membros. Qualquer ação unilateral destes últimos seria, com efeito, contrária ao objetivo de segurança e de previsibilidade jurídicas para os cidadãos e os operadores económicos, agravando ainda a fragmentação legislativa existente.

Além disso, os Estados-Membros não estão em condições de oferecer soluções efetivas para os problemas conexos, em razão da sua dimensão europeia.

Uma ação a nível da UE permitiria aos cidadãos e às empresas da União utilizarem diferentes categorias de documentos públicos em situações transnacionais sem a imposição de formalidades administrativas desproporcionadas e complexas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 18 de junho de 2013

O Deputado Autor do Parecer

(João Lobo)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

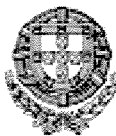
COM (2013) 228 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à promoção da livre circulação dos cidadãos e das empresas através da simplificação da aceitação de certos documentos públicos na União Europeia e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, e nos termos previstos no n.º 2 do artigo 7.º da citada Lei, remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para a emissão de parecer fundamentado, a COM (2013) 228 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à promoção da livre circulação dos cidadãos e das empresas através da simplificação da aceitação de certos documentos públicos na União Europeia e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012.

II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A União Europeia (UE) estabeleceu como objetivo manter e desenvolver um espaço de liberdade, de segurança e de justiça sem fronteiras internas, no qual seja assegurada a livre circulação de pessoas, tendo fixando igualmente como objetivo estabelecer e assegurar o funcionamento do mercado interno. Para que os cidadãos e as empresas ou outras sociedades da União Europeia possam exercer o seu direito à livre circulação no mercado interno, esta deve adotar medidas concretas de simplificação das formalidades administrativas relacionadas com a aceitação transnacional de certos documentos públicos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A legalização e a apostila são formalidades administrativas que atualmente têm de ser respeitadas para que um documento público emitido num Estado-Membro possa ser utilizado para fins oficiais noutro Estado-Membro.

A autenticação dos documentos públicos entre os Estados-Membros é regida por várias convenções e acordos internacionais. As obrigações impostas por esses instrumentos podem ser complexas para os cidadãos e para as empresas ou outras sociedades, não prevendo soluções satisfatórias para facilitar a aceitação de documentos públicos entre Estados-Membros.

A presente proposta é uma das principais iniciativas do Ano Europeu dos Cidadãos organizado em 2013 e simultaneamente dá um contributo concreto para o programa «Justiça para o Crescimento».

O objetivo da presente proposta consiste em simplificar as formalidades administrativas identificadas, a fim de facilitar e alargar o exercício do direito à livre circulação na UE reconhecido aos cidadãos da União e o direito ao livre estabelecimento e a livre prestação de serviços no mercado interno conferidos às empresas, preservando simultaneamente o interesse de ordem pública de garantir a autenticidade dos documentos públicos.

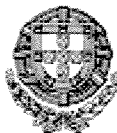
Em especial, a presente proposta de Regulamento visa:

- Reduzir as dificuldades práticas causadas pelas formalidades administrativas identificadas, em especial, reduzir a burocracia, as despesas e os atrasos;
- Reduzir as despesas de tradução relativas à livre circulação dos documentos públicos na UE;
- Simplificar o quadro jurídico fragmentado que regula a circulação dos documentos públicos entre os Estados-Membros;
- Assegurar um melhor nível de deteção da fraude e da falsificação dos documentos públicos;
- Suprimir o risco de discriminação entre os cidadãos e as empresas da União.

De forma sucinta, a proposta de Regulamento apresenta as seguintes características:

Objeto e âmbito de aplicação (artigos 1.º e 2.º)

A proposta favorece a livre circulação dos cidadãos e das empresas ou outras sociedades, dispensando determinados documentos públicos emitidos pelas autoridades dos Estados-Membros do cumprimento de qualquer legalização, ou formalidade análoga ou outras associadas à aceitação desses documentos noutros Estados-Membros aquando da sua apresentação às autoridades. São criados formulários multilingues da União relativos ao



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

nascimento, ao óbito, ao casamento, à parceria registada, ao estatuto jurídico e à representação de uma empresa ou outra sociedade.

O Regulamento aplica-se aos documentos públicos que são emitidos pelas autoridades de um Estado-Membro e que têm de ser apresentados às autoridades de outro Estado-Membro, ficando excluindo o reconhecimento do conteúdo dos documentos públicos emitidos pelas autoridades dos Estados-Membros.

Definições (artigo 3.º)

Este artigo contém as definições de: «documentos públicos», «autoridade», «legalização», «formalidade análoga», «outra formalidade» e «autoridade central». Em especial, estabelece que se entende por «documentos públicos» unicamente os documentos emitidos pelas autoridades de um Estado-Membro e que têm valor probatório formal relativos ao nascimento, ao óbito, ao nome, ao casamento e à parceria registada, à filiação, à adoção, à residência, à cidadania e à nacionalidade, aos bens imóveis, ao estatuto jurídico e representação de uma empresa ou outra sociedade, aos direitos de propriedade intelectual e à inexistência de registo criminal.

Dispensa de legalização ou de formalidade análoga (artigo 4.º)

A proposta estabelece como princípio geral que os documentos públicos emitidos pelos Estados-Membros e abrangidas pelo seu âmbito de aplicação estão dispensados de qualquer forma de legalização ou de formalidade análoga, prevista pela Convenção da Haia de 1961 relativa à supressão da exigência da legalização de atos públicos estrangeiros, quando são apresentados às autoridades de outros Estados-Membros.

Simplificação de outras formalidades (artigos 5.º e 6.º)

De acordo com a presente proposta, as autoridades não podem exigir a apresentação simultânea do original de um documento público e a sua cópia certificada emitidos pelas autoridades de outros Estados-Membros. Além disso, as autoridades devem aceitar uma cópia não certificada se o documento original for apresentado juntamente com essa cópia, bem como são obrigadas a aceitar cópias certificadas emitidas noutros Estados-Membros.

A proposta prevê que as autoridades devem aceitar traduções não certificadas de documentos públicos emitidos pelas autoridades de outros Estados-Membros. Podendo exigir a tradução certificada de um documento quando dúvidas razoáveis sobre a exatidão ou a qualidade da tradução num caso concreto.

Pedido de informações em caso de dúvida razoável (artigo 7.º)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A proposta prevê que se as autoridades do Estado-Membro em que o documento público ou a sua cópia certificada são apresentados tenham uma dúvida razoável que não possa ser de outro modo sanada relativa à sua autenticidade, em especial quanto à veracidade da assinatura, à qualidade em que o signatário do documento atuou, ou quanto à autenticidade do selo ou do carimbo, podem apresentar um pedido de informações às autoridades competentes do Estado-Membro de emissão desses documentos através do Sistema de Informação do Mercado Interno. Caso não tenha acesso a este sistema pode solicitar informações à autoridade central desse Estado-Membro, de acordo com o procedimento estabelecido por este último.

Cooperação administrativa (artigos 8.º, 9.º e 10.º)

Está devidamente consagrado o recurso ao Sistema de Informação do Mercado Interno para solicitar informações em caso de dúvida razoável quanto à autenticidade dos documentos públicos, bem como sobre as suas cópias certificadas. Este sistema é uma aplicação informática acessível através da Internet, desenvolvida pela Comissão em cooperação com os Estados-Membros, a fim de ajudar estes últimos a darem execução prática às exigências relativas aos intercâmbios de informações estabelecidas em atos da União, como no presente regulamento.

Formulários multilingues da União (artigos 11.º, 12.º, 13.º, 14.º e 15.º)

A proposta estabelece formulários multilingues da União, em todas as línguas oficiais, no que diz respeito ao nascimento, ao óbito, ao casamento, à parceria registada, ao estatuto jurídico e à representação de uma empresa ou outra sociedade. Estes serão disponibilizados aos cidadãos e às empresas ou outras sociedades, em paralelo ou em alternativa aos documentos públicos nacionais, numa base voluntária, e terão o mesmo valor probatório formal do que os documentos públicos análogos emitidos pelas autoridades do Estado-Membro de emissão. Cabe ao direito nacional de cada Estado-Membro indicar as autoridades que emitem os formulários. Essa emissão deve respeitar as mesmas condições aplicáveis ao documento público equivalente existente nesse Estado-Membro.

Serão também criadas versões eletrónicas dos formulários multilingues da União, ou outros formatos adaptados ao intercâmbio eletrónico, e encorajará os Estados-Membros a disponibilizá-los aos cidadãos e às empresas ou outras sociedades da União.

Está prevista a criação de um guia de utilização pormenorizado sobre a emissão de formulários multilingues da União em cooperação com autoridades centrais dos Estados-Membros.

Relações com os outros instrumentos (artigos 16.º, 17.º e 18.º)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A proposta não prejudica a aplicação de legislação da União que inclua disposições em matéria de legalização, de formalidade análoga ou outras formalidades, nem a aplicação de legislação da União relativa às assinaturas eletrónicas e à identificação eletrónica, nem o recurso a outros mecanismos de cooperação administrativa instituídos pela legislação da União que preveem o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros em domínios específicos.

Reexame (artigo 21.º)

A avaliação do regulamento será feita, pela Comissão, de três em três anos, que elaborará um relatório, acompanhado de propostas de alterações. Esse reexame deve ainda analisar a conveniência do alargamento do âmbito de aplicação do regulamento a outras categorias de documentos públicos, bem como a oportunidade de propor formulários multilingues da União para os documentos públicos relativos ao nome, à filiação, à adoção, à residência, à cidadania e à nacionalidade, aos bens imóveis, aos direitos de propriedade intelectual e à inexistência de registo criminal, ou a categorias abrangidas pelo âmbito de aplicação eventualmente alargado.

Além dos artigos supra descritos, a presente proposta visa ainda alterar o Regulamento (UE) n.º 1024/2012, para acrescentar o presente regulamento à lista das disposições que são aplicadas através do Sistema de Informação do Mercado Interno.

○ Base jurídica

O fundamento jurídico da presente proposta é o artigo 21.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que confere ao Parlamento Europeu e ao Conselho os poderes para adotarem disposições destinadas a facilitar o exercício dos direitos dos cidadãos da União de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação. Os obstáculos administrativos à utilização e à aceitação transnacional de documentos públicos têm um impacto direto sobre a livre circulação dos cidadãos.

Aquele artigo deve ser conjugado com o artigo 114.º, n.º 1, do TFUE que confere ao Parlamento Europeu e ao Conselho os poderes para adotarem medidas relativas à aproximação das disposições que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

○ Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Os problemas mencionados acima têm uma dimensão transnacional e não podem, pela sua natureza, ser resolvidos de forma satisfatória a nível dos Estados-Membros. Uma ação a nível da UE permitiria aos cidadãos e às empresas da União utilizarem diferentes categorias de documentos públicos em situações transnacionais sem a imposição de formalidades administrativas desproporcionadas e complexas. Face ao exposto, a acção da União afigura-se o meio eficaz para prosseguir os objectivos, pelo que não se vislumbra nenhuma violação ao princípio da subsidiariedade.

Por outro lado, a proposta não harmoniza os documentos públicos dos Estados-Membros ou as regras que regem a sua circulação na UE, incidindo exclusivamente sobre a supressão ou a simplificação das formalidades administrativas identificadas, incluindo os elementos acessórios necessários para permitir verificar a autenticidade dos documentos públicos em caso de dúvida razoável. A proposta encontra-se assim em conformidade com o princípio da proporcionalidade.

o **Impacto orçamental**

Os custos previstos, a cargo do orçamento da União, dizem respeito a atividades de formação e de organização de reuniões, pelo que os custos são pouco significativos. O Sistema de Informação do Mercado Interno é flexível e pode adaptar-se a qualquer estrutura administrativa nacional (centralizada, descentralizada ou mista) e a sua utilização não implica custos informáticos para os Estados-Membros.

Calcula-se que o custo total, e único, das atividades de formação necessárias para o Sistema de Informação do Mercado Interno atinja o valor de 50 000 EUR.

o **Impacto sobre os direitos fundamentais**

O presente regulamento respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em especial o direito ao respeito pela vida privada e familiar (artigo 7.º), o direito à proteção dos dados pessoais (artigo 8.º), o direito ao casamento e à constituição de uma família (artigo 9.º), bem como o direito à liberdade profissional e o direito de trabalhar (artigo 15.º), a liberdade de empresa (artigo 16.º) e a liberdade de circulação e de residência (artigo 45.º). O presente regulamento deve ser aplicado em conformidade com estes direitos e princípios.

III. Parecer



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que a COM (2013) 228 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à promoção da livre circulação dos cidadãos e das empresas através da simplificação da aceitação de certos documentos públicos na União Europeia e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 não revelou desconformidade aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade
- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 5 de Junho de 2013

A Deputada Relatora

(Ana Catarina Mendes)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

