



Европейски икономически и социален комитет

INT/559

**Свободно движение на
официални документи**

Брюксел, 15 юни 2011 г.

СТАНОВИЩЕ

на Европейския икономически и социален комитет

относно

„Зелена книга – По-малко административни процедури за гражданите: насърчаване на свободното движение на официални документи и признаването на действието на актовете за гражданско състояние“ COM(2010) 747 окончателен

Докладчик: г-н **Hernández Bataller**

На 14 декември 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Зелена книга - По-малко административни процедури за гражданите: насърчаване на свободното движение на официални документи и признаването на действието на актовете за гражданско състояние“

СОМ(2010) 747 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 26 май 2011 г.

На 472-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 127 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 ЕИСК приветства Зелената книга на Комисията и признава необходимостта от улесняване на движението на официални документи в рамките на Европейския съюз, тъй като облекчава живота на европейските граждани и им помага да упражняват правата си по-ефективно, премахвайки съществуващите пречки.
- 1.2 Комитетът подкрепя инициативите на Комисията за насърчаване на свободното движение на официални документи, тъй като представляват мярка в подкрепа на европейското гражданство, като разширяват неговите икономически и социални права.
- 1.3 ЕИСК счита, че по отношение на актовете за гражданско състояние Комисията следва:
 - да установи наднационален факултативен режим за европейско удостоверение за гражданско състояние;
 - да инициира необходимата работа за хармонизиране на стълкновителни норми; и
 - успоредно с прилагането на предварителните мерки, посочени по-горе, да въведе взаимното признаване чрез определянето на минимални изисквания, на които трябва да отговарят актовете за гражданско състояние, и консенсус относно презумпцията им за валидност в рамките на ЕС, след като бъде установена законността на издаването им от съответния компетентен орган.

- 1.4 В тази връзка ЕИСК отправя искане към останалите компетентни органи и институции на ЕС без забавяне да подкрепят предложенията на Комисията в тази област, така че в рамките на възможното да се приемат наднационални норми през текущия законодателен период.
- 1.5 Следователно е допустимо да се настоява за повсеместното въвеждане на административни документи, издавани на стандартни и многоезичен формуляри, които могат да се основават на модели, използвани от МКГС, което наред с другите ползи, ще доведе до отпадане на задължението за превод на документа в приемащата страна.

2. Въведение

- 2.1 Административните формалности, които трябва да се изпълнят, за да могат да се използват официални документи извън държавата-членка, в която са били издадени, могат да означават за лицето значителна загуба на време и високи разходи, произтичащи по същество от необходимостта да бъде доказана автентичността или да се представи заверен превод на документите.
- 2.1.1 Една от трудностите произтича от изискването гражданите да представят на органите на друга държава-членка официални документи като доказателство за това, че могат да се възползват от дадено право, или за това, че спазват определено задължение. Тези документи могат да бъдат много разнообразни. Може да става въпрос за административни и нотариални документи, удостоверения за гражданско състояние, договори от различен вид и съдебни решения.
- 2.1.2 Във връзка с това традиционният метод за установяване автентичността на официални документи, предназначени за използване в чужбина, се нарича „легализация“ и според обичайната процедура се състои в легализация на документ от компетентните органи на държавата, която го е издала, а след това от посолството или консулството на страната, в която ще се използва. В опростения си вариант тази процедура се състои в поставянето на „апостил“, а именно издаването на удостоверение за автентичност от държавата, издала документа.

2.1.3 В рамките на Стокхолмската програма¹ Европейският съвет приканва Комисията да продължи да работи в тази посока, за да се гарантира пълно упражняване на правото на свободно движение, като за тази цел в плана за действие на Стокхолмската програма са предвидени две законодателни предложения относно:

- свободното движение на документи чрез премахване на легализацията на използвани между държавите-членки документи, както и
- признаването на действието на някои документи за гражданско състояние, така че правният статут, предоставен в една държава-членка, да може да бъде признат със същите правни последици в друга държава-членка.

3. Зелена книга на Комисията

3.1 Комисията постави началото на обществена консултация по въпросите, свързани със свободното движение на официалните документи, и признаването на действието на удостоверенията за гражданско състояние.

3.2 Официални документи

3.2.1 Комисията възнамерява да постави началото на обсъждане относно всички официални документи, чието използване извън държавата, в която са издадени, поражда необходимост от административни процедури. Тези процедури са свързани с доказателства за автентичност или представяне на заверен превод. Общото между всички тези документи е, че служат за доказване на факти, установени от публичен орган.

3.2.2 Понастоящем административните процедури в държавите-членки на Съюза, свързани с официални документи, като например легализация и апостил, се характеризират с фрагментирана правна рамка, произтичаща от няколко източника:

- ✓ национални законодателства, които се различават значително помежду си;
- ✓ много на брой многостранни или двустранни международни конвенции, ратифицирани от различен и едновременно с това ограничен брой държави, които не са в състояние да осигурят решенията, необходими за свободното движение на европейските граждани;
- ✓ разпокъсано право на Съюза, в което се засягат само някои аспекти на въпросите, които възникват.

3.3 Възможни решения за улесняване на свободното движение на официални документи между държавите-членки:

¹ COM(2004) 401 окончателен.

3.3.1 Премахване на административните формалности:

Предлага се премахване на легализацията и апостила за всички официални документи с цел да се осигури тяхното свободно движение.

3.3.2 Сътрудничество между компетентните национални органи:

3.3.2.1 В случай на сериозни съмнения относно автентичността на документ или когато даден документ не съществува в друга държава-членка, компетентните национални органи могат да обменят необходимата информация и да намерят подходящи решения.

3.3.2.2 Порталът e-Justice може да информира гражданите за съществуването на актовете за гражданско състояние и техните правни последици или да се предвиди и възможността гражданите да подават заявления и да получават актове за гражданско състояние онлайн посредством защитена система.

3.3.3 Ограничаване на преводите на официални документи:

За справяне с исканията за превод и спестяване на разходи в много административни сектори може да се предвиди въвеждането на стандартни формуляри, които да се използват по избор, поне за най-често срещаните официални документи.

3.3.4 Европейско удостоверение за гражданско състояние:

Това европейско удостоверение за гражданско състояние ще съществува наред с актовете за гражданско състояние на държавите-членки и няма да е задължително, а ще се използва по желание. Форматът на удостоверението и данните в него ще бъдат уеднаквени благодарение на единен документ - европейско удостоверение.

3.4 Взаимно признаване на действието на актовете за гражданско състояние:

3.4.1 Актовете за гражданско състояние са записи, изготвени от официален орган, чрез които се установяват събития от живота на всеки гражданин, като например раждане или родство.

3.4.2 На всеки европейски граждани, който упражнява правото си на свободно движение, трябва да може да се гарантира приемственост и неизменност на неговото гражданско състояние. Правното положение, установено в акт за гражданско състояние, трябва да може да породи гражданско правни последици, свързани с това положение.

3.4.3 Възниква въпросът за необходимостта ЕС да предприеме действие за осигуряване на по-голяма правна сигурност за европейските граждани в областта на гражданското състояние и за премахване на пречките, които те срещат, когато поискат признаване в една държава-членка на правно положение, възникнало в друга държава-членка.

3.4.4 Мерките, приети от Съюза във вторичното право², за момента остават много тясно насочени и понастоящем не съществуват правила за признаването в една държава-членка на положения, свързани с гражданското състояние, които са възникнали в друга държава-членка. Освен това Европейският съюз не е компетентен да се намесва в материалното семейно право на държавите-членки, тъй като Договорът за функционирането на Европейския съюз не предвижда никакво правно основание за прилагане на такова решение.

3.4.5 За решаването на тези проблеми Комисията предлага три различни варианта, а именно:

3.4.5.1 Подпомагане на националните органи в търсенето на практически решения:

Основната роля на Европейския съюз ще се състои в подпомагане на националните органи да си сътрудничат по-ефективно.

3.4.5.2 Автоматично признаване:

Това признаване няма да изисква хармонизиране на съществуващите правила и няма да промени правните системи на държавите-членки. Това решение би означавало, че въз основа на взаимно доверие всяка държава-членка приема и признава последиците от правно положение, възникнало в друга държава-членка.

3.4.5.3 Признаване въз основа на хармонизирани стълкновителни норми:

В набор от общи правила, разработени на равнище ЕС, да се предвижда кое да бъде приложимото право в трансгранична ситуация при възникването на събитие, свързано с гражданско състояние.

²

Регламент (ЕО) № 2201/2003, член 21, параграф 2

4. **Общи бележки**

- 4.1 От законодателна гледна точка Зелената книга, изготвена от Европейската комисия, е оправдана, предвид необходимостта от подобряване и задълбочаване на функционирането на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, както и установяване на по-тесни връзки с упражняването на правата, признати на лицата в съответствие със статута за гражданство на Съюза и с основните икономически свободи.
- 4.2 В тази връзка Комитетът приветства инициативата на Комисията, която, в съответствие с конституционните принципи и ценности, както и с целите на Европейския съюз, утвърдени в ДЕС и ДФЕС в резултат на влизането в сила на Договора от Лисабон, отдава предимство на правен подход, който укрепва ролята на гражданите в рамките на процеса на европейска интеграция.
- 4.3 Следователно институциите и органите на Съюза следва да улесняват гражданите на държавите-членки, както и по-общо всички граждани при упражняване на предоставените им права и свободи в границите, посочени в договорите и съгласно действащата правна рамка.
- 4.3.1 Това ще спомогне за по-равно третиране в съответствие с принципа, залегнал в член 9 от ДЕС, и ще допринесе за премахване на пречките пред упражняването на тези права и свободи, които не са обосновани от съображения, свързани с обществения ред, и които често защитават обикновени корпоративни интереси (което означава евентуална намеса на бюрократи, нотариуси, регистратори и др.) или прикриват неоснователни страхове, свързани със суверенитета на държавите-членки на ЕС.
- 4.4 При все това, приемането на бъдещи мерки за премахване на пречките, произтичащи от административните или езикови формалности, се нуждае от внимателна преценка на материалния им обхват. Освен желаните резултати за отделния човек от премахването на административните спънки и пречки и икономическите разходи, както и намаляване на сроковете за използване на официалните документи от частни лица извън държавата, в която те са били издадени, тези мерки могат да доведат до сериозни правни конфликти, поради действията, които могат да настъпят в много чувствителни области, като гражданското състояние.
- 4.5 В съответствие с тази оценка, следва да бъдат анализирани поотделно жизнеспособността на подобни мерки, като бъдат разгледани, от една страна, аспектите, свързани с чисто процедурни и езикови въпроси, а от друга страна, по-съществени въпроси, свързани с правното състояние на заинтересованите лица.

- 4.6 Ефективното упражняване на правото на свободно движение и пребиваване, както и свободата на установяване, свободното предоставяне на услуги и свободното движение на работници в рамките на единния пазар, между другото, изисква приемането на механизми и наднационални нормативни актове, които да премахнат или ограничат до много специални случаи административни формалности, необходими за установяване на автентичността на официалните документи.
- 4.6.1 Намесата на органите на държава-членка, различна от тази, издала оригиналния официален документ, често прикрива интереси, несъвместими с правото на ЕС и води до дискриминационно третиране и необосновани тежести за гражданите.
- 4.6.2 Очевидно е, че общественият ред и защитата на финансовите интереси на държавите-членки могат да бъдат гарантирани посредством по-малко разходи за физическите лица и в никакъв случай не нарушават правата, които са им признати от законодателството на Съюза. Когато съществуват сериозни съмнения относно автентичността на документ или когато даден документ не съществува в друга държава-членка, компетентните национални органи обменят необходимата информация и търсят решение.
- 4.6.2.1 Във връзка с това Комитетът подчертава обаче, че счита за задължение на публичната администрация да улеснява гражданите, с всички възможни средства, за трансграничното уреждане на всички официални документи, удостоверяващи състояния или положения и които трябва да отговарят на определени условия или изисквания, свързани с упражняването на правата и свободи, признати от ЕС.
- 4.6.3 Това се доказва от различните практики, които се прилагат в рамките на ЕС, като:
- административното сътрудничество между длъжностните лица по гражданското състояние, прилагано от единадесетте държави-членки, страни по Конвенцията № 3 на Международната комисия по гражданско състояние³, чиито задоволителни резултатите са добър аргумент за Комитета да прикани всички държави-членки на ЕС да се присъединят към Конвенцията като предварителен етап, предхождащ възможното приемане на наднационални правила в тази област;
 - обмен на информация в областта на професионалната квалификация чрез информационната система за вътрешния пазар (ИСВП);
 - постепенното автоматизиране и премахване на „екзекватурата“ в рамките на повсеместното използване на електронните процедури, електронното правосъдие и т.н.

3

Съгласно тази конвенция когато дадено длъжностно лице по гражданското състояние изготвя удостоверение за граждански брак, трябва да извести длъжностното лице по гражданското състояние по местораждането на всеки от съпрузите посредством образец на формуляр.

- 4.6.3.1 В светлината на този опит подходът Европейската комисия да обвърже законодателното си предложение, представено в Зелената книга относно свободното движение на официалните документи, с други инициативи като „Цифрова Европа“ и „e-2020“ изглежда последователен. ЕИСК счита, че би било добра възможност да се насърчи създаването на мрежа от регистри за гражданското състояние, за да се улесни прилагането на принципа за единното представяне на документите, като се опростят всички административни формалности.
- 4.6.3.2 ЕИСК счита, че може да се обсъди и създаването в кратък срок на електронна база данни за моделите на най-често издаваните официални документи от държавите-членки, която да се управлява от Европейската комисия, с цел да се улесни взаимното признаване и автоматичното им приравняване на цялата територия на ЕС, със съответните варианти на официалните езици.
- 4.6.4 По аналогичен начин, опитът в други области на действие на ЕС показва, че е възможно да се използват документи, изготвени с идентични или сходни формати, техники и материали, какъвто е случаят с европейски паспорт⁴ и документите относно мерките за подпомагане, посочени в член 20, параграф 2, буква в) от ДФЕС; моделът за свидетелство за управление на моторни превозни средства и мотоциклети в различните категории и т.н.
- 4.6.5 Следователно е допустимо да се настоява за повсеместното въвеждане на административни документи, издавани на стандартни и многоезични формуляри, които могат да се основават на модели, използвани от МКГС, което наред с другите ползи, ще доведе до отпадане на задължението за превод на документа в приемащата страна.
- 4.7 По-тясното административно сътрудничество и издаването на документи, валидни във всички държави-членки на ЕС, са несъмнено постижими цели в условията на взаимно доверие, поради липса на взаимно признаване, и са очевидно желателни, за да се улесни упражняването на по-горе посочените права, свързани с гражданство, както и на основните икономически свободи на ЕС. Приемането на европейските стандарти, напълно приложими във всички държави-членки, е една институционална задача, която се вписва в сферите на компетентност на ЕС, и е необходима за задълбочаване на процеса на интеграция.
- 4.8 При все това въпросът с документите, установяващи гражданското състояние, съдържа някои по-сложни аспекти, които налагат проучването на различни алтернативи в областта на законодателната политика.

⁴ ОВ С 241 от 19.9.1981 г. и ОВ С 179 от 26.7.1982 г.

- 4.8.1 Става въпрос да бъде намерено общо решение, като например приемането на европейско удостоверение за гражданско състояние в отговор на настоящото проблемно положение, а именно, че актовете за гражданско състояние, издавани от компетентните органи на държавите-членки, не третират по един и същи начин ситуации от личния живот и че тези ситуации не пораждат автоматично необходимите действия в съответните държави.
- 4.8.2 Предвид различните правни, културни и религиозни традиции на държавите-членки, правното състояние на лицето има различни аспекти. Това води до редица различия, от изискванията за годност за сключване на брак, съществуващи в някои държави, до признаването на брачния съюз между лица от един и същи пол, определянето на реда на фамилните имена или определянето на рода след смяна на пола.
- 4.9 Предвид факта, че понастоящем държавите-членки разполагат с правомощия в тази област, че Договорът от Лисабон не предлага специфична основа за приемането на наднационални мерки за хармонизиране на законодателствата по този въпрос и че също така не предвижда, за разлика от разпоредбите на член 77, параграф 33 от ДФЕС относно визите и другите краткосрочни разрешения за пребиваване, клауза за уреждане на липсата на правомощия, се налага стриктно спазване на принципа на субсидиарност.
- 4.10 В резултат на това следва да се предвиди, в съответствие със специалната законодателна процедура, посочена в член 81, параграф 3 от ДФЕС, евентуалното прилагане на принципа на взаимно признаване посредством определени наднационални законодателни механизми, основаващите се на общите разпоредби на член 81, параграф 1 от ДФЕС, както и да се предвиди задължителното участие на националните парламенти на държавите-членки.
- 4.10.1 В този смисъл не е целесъобразно да се извършва подробен преглед нито дискриминационна оценка на правните варианти, които може да приложи Съюзът в зависимост от вида гражданско състояние, което трябва да бъде признато, предвид това, че вероятно би било по-лесно тази процедура да се прилага към установяването на родство, осиновяването или реда на фамилните имена на дадено лице, отколкото към признаването на брак.
- 4.10.2 Независимо какъв ще бъде по същество законодателният вариант, избран от Европейския съюз, и какъв ще бъде необходимият срок за неговото приемане, следва да се даде предимство на хората, които искат признаването на правно състояние или на действието на даден акт за гражданско състояние, като бъдат изготвени незадължителни европейски критерии или насоки, които подпомагат компетентните власти в държавите-членки да намерят последователни и гъвкави решения, които не пораждат дискриминация по национален признак.

- 4.11 Предвид спешната необходимост от улесняване на движението на официални документи, държавите-членки и институциите на ЕС трябва да подкрепят инициативите на Комисията, насочени към улесняване на свободното движение на официални документи и да въведат факултативен наднационален режим за европейското удостоверение за гражданско състояние, като предприемат необходимите действия за хармонизиране на съгласителните законови норми, въведат взаимното признаване чрез определянето на минимални изисквания, на които трябва да отговарят актовете за гражданско състояние, и консенсус относно презумпцията им за валидност в рамките на ЕС, след като бъде установена законността на издаването им от съответния компетентен орган.
- 4.12 С цел да се гарантира максималната ефикасност на бъдещите мерки, които ще бъдат приети от ЕС в областта на свободното движение на официални документи, Комитетът приканва Комисията да проучи възможността да включи в бъдещите си законодателни предложения разширяването на действието им към гражданите на Европейското икономическо пространство, на трети страни, с които ЕС има сключени действащи споразумения за асоцииране (при режим на реципрочност с гражданите на държавите-членки) и към дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни, които са законно установени или живеят на територията на дадена държава от Съюза.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален
комитет

Staffan NILSSON
