

**BG**

**BG**

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 14.12.2010  
COM(2010) 747 окончателен

## **ЗЕЛЕНА КНИГА**

**По-малко административни процедури за гражданите:**

**насърчаване на свободното движение на официални документи и  
признаването на действието на актовете за гражданско състояние**

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Мобилността на европейските граждани е конкретна действителност, особено видна от факта, че около 12 милиона души учат, работят и живеят в държава-членка, на която не са граждани<sup>1</sup>. Тази мобилност се улеснява от правата, свързани с гражданството на Съюза, в частност правото на свободно движение и в по-общ план правото на хората да бъдат третираны като граждани на държавата-членка на пребиваване. Тези права са залегнали в първичното право на ЕС и са доразвити във вторичното право.

При все това, както бе подчертано в Доклада за гражданството на ЕС за 2010 г., приет от Комисията на 27 октомври 2010 г.<sup>2</sup>, европейските граждани все още ежедневно срещат много пречки при упражняването на тези права.

Трудностите произтичат отчасти 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 различни по своето естество. Възможно е да представляват административни документи, нотариални актове (например документи за собственост), актове за гражданско състояние (например акт за раждане или брак), различни договори, съдебни решения.

Много често публичните органи на съответната държава-членка не приемат тези документи, преди да бъдат изпълнени тромави за гражданите административни процедури.

По тази причина гражданите са изправени пред много конкретни въпроси, чиито отговори често са неясни. Кои са отговорните органи, към които трябва да се обърне човек за изпълнение на процедурите? Колко могат да струват тези процедури? Трябва ли човек да се яви лично пред съответния орган? Процедурите ще бъдат ли завършени в рамките на разумен период от време? Ще се изисква ли превод на документите?

Несигурността относно отговорите на тези въпроси е източник на разочарование и раздразнение и е в разрез с целта за създаване на Европа на гражданите.

Освен това актовете за гражданско състояние поставят и съвсем друг въпрос, който не засяга самите актове, а тяхното действие.

Актовете за гражданско състояние, посредством които публичен орган на една държава-членка установява основните събития, от които зависи гражданското състояние (раждане, брак, смърт), не пораждаат непременно действие в друга държава-членка. Всяка държава-членка прилага собствени правила в тази област и тези правила се различават значително в зависимост от държавата. Например установеното в една държава-членка бащинство на дете, родено там, не се признава непременно в друга

---

<sup>1</sup> Друго доказателство за тази действителност е броят на браковете и разводите в Съюза: за сведение около 16 млн. (13 %) от общо 122 млн. сключени бракове имат трансгранично измерение.

<sup>2</sup> СОМ(2010) 603 окончателен, Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г. — Премахване на пречките за упражняване на правата на гражданите на ЕС.

държава-членка поради различията в националните правила, приложими по този въпрос.

В отговор на тези проблеми с настоящата Зелена книга Комисията поставя началото на широкообхватна консултация по въпроси, свързани със свободното движение на официални документи (част 3) и с признаването на действието на актовете за гражданско състояние (част 4). Целта на консултацията е да се събере информация от заинтересованите страни и широката общественост с оглед на разработването на политика на ЕС в тези области и съответни законодателни предложения.

## 2. КОНТЕКСТ

През 2004 г. Комисията подчерта колко е важно да се улесни признаването на различни видове документи и държавите-членки да признават помежду си гражданското състояние на лицата<sup>3</sup>.

В тази връзка през 2007 г. и 2008 г. Комисията публикува две проучвания<sup>4</sup> относно трудностите, които срещат гражданите заради изискването за легализация на документи, използвани между държавите-членки, както и в областта на гражданското състояние.

В рамките на Стокхолмската програма<sup>5</sup> Европейският съвет приканва Комисията да продължи да работи по последващите действия във връзка с тези проучвания, за да се гарантира упражняването в пълна степен на правото на свободно движение.

За тази цел в плана за действие за изпълнение на Стокхолмската програма са предвидени две законодателни предложения.

Тези инициативи са планирани за 2013 г. и ще засягат:

- 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 (например свързани с родство, осиновяване, име), така че правният статут, предоставен в една държава-членка, да може да бъде признат със същите правни последици в друга държава-членка.

Европейският парламент вече няколко пъти<sup>6</sup> се е произнасял в полза на признаването на официални документи и на актове за гражданско състояние, като последният път беше през ноември 2010 г.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> COM(2004) 401 — Съобщение „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие: оценка на програмата от Тампере и бъдещи насоки“, стр. 11.

<sup>4</sup> Проучванията са на разположение на следния адрес: [http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications\\_en.htm#5](http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm#5)

<sup>5</sup> Стокхолмска програма — Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите (ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1).

<sup>6</sup> Резолюция, съдържаща препоръки към Комисията относно европейския автентичен акт, декември 2008 г.

### 3. СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА ОФИЦИАЛНИ ДОКУМЕНТИ

#### 3.1. Проблематика

Резултатите от проведеното през октомври 2010 г. проучване Евробарометър относно гражданското правосъдие сочат, че три четвърти от гражданите на Съюза (73 %) считат за необходимо да се вземат мерки за улесняване на движението на официални документи между държавите-членки.

Гражданите на ЕС, които се установяват в държава-членка, различна от собствената им държава на произход, са изправени пред много на брой административни процедури, всяка от които води до искания за представяне на официални документи, като например акт за раждане на дете или доказателство за гражданство, роднинска връзка или семейно взаимоотношение.

Същото важи и за европейските граждани, които се връщат в държавата си на произход след престой в приемаща държава-членка. Те срещат същите трудности, когато трябва да представят доказателства за събития, които ги засягат и които са се случили в приемащата държава-членка.

Комисията желае да постави началото на размисъл 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 предоставяне на заверен превод.

Официалните документи са много разнообразни и обхващат всички официални актове, издадени от публичен орган на държава-членка. Като пример могат да бъдат посочени административни документи като диплома или удостоверение, нотариален акт като акт за продажба на сграда, брачен договор; актове за гражданско състояние като акт за раждане, брак, смърт; съдебни документи като решение или издаден от съда документ.

Общото между всички тези документи е, че служат за доказване на факти, установени от публичен орган. Представянето на тези документи в повечето случаи е необходимо условие за получаване на право, достъп до социална услуга, спазване на данъчно задължение.

За да е възможно използването на официалните документи извън държавата, в която са издадени, е необходимо да се изпълнят административни процедури за удостоверяване на тяхната автентичност. Тези процедури представляват начин за предотвратяване на измами. Те са свързани например с истинността на положения подпис или с качеството, в което е действало лицето, подписало документа.

Традиционният метод за удостоверяване на автентичността на официални документи, предназначени за използване в чужбина, се нарича *легализация*. Легализацията е поредица от отделни стъпки за удостоверяване на автентичността на документ. В действителност според обичайната процедура на легализация документът трябва да бъде легализиран от компетентните органи на държавата, издала документа, а след това

---

<sup>7</sup> Доклад относно елементите на Плана за действие за изпълнение на Стокхолмската програма от 22 ноември 2010 г., свързани с гражданското право, търговското право, семейното право и международното частно право.

и от посолството или консулството на държавата, в която ще се използва. Поради броя на участващите органи процесът на легализация често е бавен и скъп<sup>8</sup>.

Друга процедура, чрез която класическият процес на удостоверяване на автентичността чрез легализация се опростява, се състои в издаването на удостоверение за автентичност, наречено *апостил*, от държавата, издала документа. Целта на апостила е същата като тази на легализацията, но процедурата е опростена. Издаването на апостил се извършва единствено от компетентните органи на държавата, издала документа, без да е необходима намесата на органите на държавата, в която се представя документът.

В сравнение с процедурата на легализация апостилът улеснява движението на официални документи, но тази процедура също изисква административни стъпки и е свързана с време и разходи, които не са незначителни и варират в големи граници сред държавите-членки<sup>9</sup>.

На участниците в посоченото по-горе проучване Евробарометър относно гражданското правосъдие беше поставен въпрос относно всички възможни процедури, които те е трябвало да извършат при представяне на документи в държава-членка, различна от държавата, издала документите. Шест от всеки десет анкетирани обясниха, че във връзка с представянето на документ в съответната държава-членка на пребиваване е трябвало да извършат множество процедури — превод (26 %), легализация (24 %), апостил (16 %) и заверено копие (19 %).

Друга трудност произтича от факта, че някои държави-членки могат да изискват представянето на документи, които не винаги са познати в държавата-членка на произход на гражданина. Пример за такъв документ е удостоверение, че не съществуват пречки за сключване на брак.

*Гражданин на Кипър, който живее във Финландия и желае да се ожени за финландска гражданка, е длъжен да представи удостоверение, че може да сключи брак, което не съществува в кипърското право. Поради това гражданинът не е в състояние да представи документа в държавата на пребиваване и изглежда, че единственото решение е да сезира съдебните органи на държавата-членка на пребиваване.*

Удовлетворително ли е обаче това решение за гражданите? Сезирането на съда не е лесно и изисква време и средства. Сключването на брак в държава-членка, различна от държавата на произход, би трябвало да е лесно, а не да създава грижи на бъдещите съпрузи.

Всички тези различни процедури правят свободното движение по-малко привлекателно за европейските граждани и могат дори да им попречат да се възползват напълно от своите права.

<sup>8</sup> Размерът на таксата варира в широки граници в отделните държави-членки (в някои държави-членки е 20 EUR или по-малко, а в други държави-членки е различна в зависимост от документа и може да достигне 50 EUR).

<sup>9</sup> Апостилът също е свързан с разходи: в много държави трябва да се плати такса, чийто размер варира сред държавите-членки. В някои държави-членки апостилът се полага безплатно или срещу такса под 5 EUR, а в други държави размерът на таксата може да достигне 50 EUR.

### 3.2. Правна рамка

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: националните 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.

Това води до липса на яснота и нормативна уредба, която не предоставя правната сигурност, необходима на европейските граждани, за да се справят с въпроси, които се отразяват пряко на тяхното ежедневие.

Принципът, че официалните документи трябва да бъдат легализирани от компетентния орган на държавата-членка, в която е предоставен документът, или да имат апостил от органа на държавата-членка на произход, съществува наред с изключения, предвидени в международни конвенции или правото на Съюза.

За гражданите е трудно да знаят кои изключения могат да са приложими към тяхната лична ситуация.

Като пример за многообразието от съществуващи международни правила могат да бъдат посочени редица конвенции. Някои от тези текстове засягат официалните документи в широк смисъл, а други са насочени към конкретен тип документи, като например актовете за гражданско състояние или документите, издадени от дипломатически или консулски служители.

Хагската конвенция от 1961 г. премахва изискването за легализация на цитираните в член 1 от конвенцията чуждестранни публични актове, и я заменя с апостил<sup>10</sup>. Страни по тази конвенция са всички държави-членки на Съюза и много трети държави. Тя се прилага за официални актове, а именно административни документи, нотариални актове, официални декларации и документи, издадени от съдебен орган, с изключение на актове, изготвени от дипломатически или консулски служители.

За документи, издадени от дипломатическо или консулско представителство, може да се приложи Конвенцията на Съвета на Европа от 1968 г. С тази конвенция се премахва легализацията на документи, изготвени от дипломатически или консулски служители. Не всички европейски граждани обаче могат да се ползват от тази конвенция, тъй като само петнадесет държави-членки са страни по нея.

За насърчаване на международното сътрудничество в областта на гражданското състояние и за подобряване на функционирането на държавните органи в тази област

---

<sup>10</sup> Конвенция за премахване на изискването за легализация на чуждестранни публични актове от 5 октомври 1961 г.: [http://www.hcch.net/index\\_en.php?act=conventions.text&cid=41](http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=41). Тя не се отнася за документи, изготвени от дипломатически или консулски служители, и за административни документи, свързани с търговски или митнически операции. Апостилът е определен в член 4 и член 5 от конвенцията.

през 1949 г. пет държави<sup>11</sup> създадоха междуправителствена организация — Международна комисия по гражданско състояние (наричана по-нататък „МКГС“). Днес в тази организация членуват 12 държави-членки на Съюза<sup>12</sup>. Организацията играе важна роля, по-специално като изготвя международни конвенции, открити за ратификация от държавите. Редица конвенции засягат легализацията на актове за гражданско състояние: Конвенцията от 1957 г. за безплатно издаване и освобождаване от задължението за легализация на копия от актове за гражданско състояние, Конвенцията от 1976 г. за издаване на многоезични извлечения от актове за гражданско състояние и Конвенцията от 1977 г. за освобождаване от изискването за легализация на някои актове и документи<sup>13</sup>.

От своя страна, правото на Съюза също съдържа редица разпоредби, които премахват напълно легализацията между държавите-членки.

Конвенцията от 1987 г.<sup>14</sup> изцяло премахва легализацията за много категории документи. Това са документи, издадени от орган или длъжностно лице, включително министерство, чиновник или съдебен служител, административни документи, нотариални актове, официални декларации и по-специално заверки на частни актове и актове, издадени от дипломатически или консулски служители. Тази конвенция обаче е ратифицирана от много малко държави-членки и не е влязла в сила освен по отношение на шест от тях<sup>15</sup>, които са решили да я прилагат временно в отношенията помежду си.

Някои инструменти, приети от Съюза в областта на съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси, по-специално Регламент (ЕО) № 44/2001 и Регламент (ЕО) № 2201/2003, също предвиждат премахване на легализацията на документите, които попадат в обхвата им<sup>16</sup>.

### **3.3. Възможни решения за улесняване на свободното движение на официални документи между държавите-членки**

#### ***а) Премахване на административните процедури за удостоверяване на автентичността на официални документи***

Административните процедури, свързани с представянето на официални документи — представляващи консулски и междуправителствени практики, продължават да създават трудности за европейските граждани и вече не отговарят на изискванията и степента на развитие на съвременното общество, особено в едно общо пространство на правосъдие.

---

<sup>11</sup> Петте държави основателки са Белгия, Франция, Люксембург, Нидерландия и Швейцария.

<sup>12</sup> Уебсайт на МКГС: <http://www.ciecl.org/>. Заедно с посочените по-горе четири държави от ЕС, които са основателки, в МКГС членуват Германия, Гърция, Италия, Португалия, Испания, Полша, Обединеното кралство и Унгария.

<sup>13</sup> Това са конвенции № 2, 16 и 17.

<sup>14</sup> Конвенция за премахване на легализацията на документи в държавите-членки на Европейските общности от 25 май 1987 г.

<sup>15</sup> Тези държави-членки са Белгия, Дания, Франция, Италия, Ирландия и Латвия.

<sup>16</sup> Това са следните разпоредби: член 56 от Регламент (ЕО) № 44/2001 на Съвета от 22 декември 2003 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела и член 52 от Регламент (ЕО) № 2201/2003 на Съвета от 27 ноември 2003 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и делата, свързани с родителската отговорност, с който се отменя Регламент (ЕО) № 1347/2000.



Можем основателно да се запитаме дали са необходими подобни процедури, които са в разрез както с отношенията на взаимно доверие между държавите-членки, така и с нарасналата мобилност на гражданите.

През 1997 г. Съдът на Европейския съюз показва пътя напред. В делото *Dafeki*<sup>17</sup> между гръцки гражданин, който работи в Германия, и пенсионния фонд на тази държава-членка Съдът се произнесе за признаването на документите, издадени в една държава-членка и представени в друга държава-членка в професионален контекст. В това решение Съдът счита, че органите на една държава-членка трябва да приемат удостоверения и подобни документи, свързани с гражданското състояние, издадени от компетентните органи на други държави-членки, освен ако тяхната точност не е сериозно накърнена от конкретни доказателства, свързани със съответния случай.

Време е да се помисли за премахване на легализацията и апостила за всички официални документи с цел да се осигури тяхното свободно движение в рамките на Съюза.

Това премахване може да обхваща всички официални документи; прилагането на секторен подход може да не даде достатъчно ефективен резултат. Възможно е премахване не само на легализацията, но и на апостила.

На практика премахването на тези процедури означава, че гражданите ще могат да представят оригинален документ, издаден от публичен орган на държава-членка, както биха направили в същата държава-членка, без да е необходимо да извършват по-нататъшни действия.

Ето защо Комисията предлага да се помисли за премахването на всички тези остарели процедури и за създаването на съгласувана и съвременна европейска законодателна рамка, която да отразява действителността при трансгранични ситуации.

**Въпрос 1** *Мислите ли, че премахването на административните процедури като например изискването за легализация или апостил ще разреши трудностите, пред които са изправени гражданите?*

**б) Сътрудничество с компетентните национални органи**

Премахването на административните процедури може да бъде съпроводено със сътрудничество между националните органи.

За тази цел може да бъде разширено административното сътрудничество между служителите по гражданското състояние, което съществува в момента неофициално между някои държави-членки и въз основа на конвенциите на МКГС<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Дело C-336/94 *Eftalia Dafeki* срещу *Landesversicherungsanstalt*, Сборник 1997 г. стр. I-06761, точка 19.

<sup>18</sup> Вж. по-специално конвенции № 3, 8 и 26. Според конвенция № 3 при съставяне на акт за брак служителят по гражданското състояние уведомява за това служителя по гражданското състояние на родното място на всеки от бъдещите съпрузи, като използва стандартен формуляр. Конвенцията е в сила между единадесет договарящи се държави, от които десет са държави-членки на Европейския съюз: Германия, Австрия, Белгия, Франция, Люксембург, Нидерландия, Италия, Португалия, Испания и Полша.

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

Този обмен трябва да дава възможност и за информиране на регистъра за гражданско състояние в държавата-членка на произход на лицето за това, че акт за конкретното лице е изготвен в друга държава-членка. По този начин обменът би бил полезен за актуализиране на актовете за гражданско състояние. Може да се предвиди и централно звено за регистриране на събития, свързани с гражданското състояние, които са се случили в държави-членки, различни от държавата на произход на гражданина. Това групиране на данни ще улесни предоставянето на документи и тяхното актуализиране.

Такива приложения могат да бъдат въведени чрез подходящи електронни средства<sup>19</sup>.

Осъщественият проект и постигнатите резултати в рамките на „електронното правосъдие“ (e-Justice) могат да допринесат за този обмен на информация. Порталът e-Justice може да информира гражданите за съществуването на актове за гражданско състояние и техните правни последици (напр. необходимостта да се получи смъртен акт от компетентен административен орган, преди да се отиде в съда за издаване на удостоверение за наследници). Може да се предвиди и възможността гражданите да подават заявления и да получават актове за гражданско състояние онлайн посредством защитена система.

Освен това предвид голямото разнообразие от административни структури в държавите-членки, би било полезно гражданите да бъдат информирани по-системно за компетентните органи за вписване в регистрите за гражданско състояние и за издаване на документи. В този контекст Комисията обяви<sup>20</sup>, че порталът „Вашата Европа“ ще бъде преобразуван в единно гише за информация относно правата на гражданите и предприятията в рамките на Съюза, което ще бъде удобно за ползване и лесно достъпно в интернет<sup>21</sup>.

**Въпрос 2** *Трябва ли да се предвиди по-задълбочено сътрудничество между публичните органи на държавите-членки, по-специално по отношение на актовете за гражданско състояние и в каква електронна форма?*

**Въпрос 3** *Какво мислите за това събитията, свързани с гражданското състояние на едно лице, да се регистрират на едно и също място в една държава? Кое място би било най-подходящо: мястото на раждане, държавата, чийто гражданин е лицето, държавата на пребиваване?*

<sup>19</sup> Информационната система за вътрешния пазар „IMI“, която в момента се използва за обмен на информация между органите в областта на професионалната квалификация и услугите, може да бъде подходящо електронно средство за подобряване на сътрудничеството между компетентните органи на държавите-членки и за избягване на необходимостта от искания за превод на документи, вж. <http://ec.europa.eu/imi-net>. Освен това съфинансираният от Комисията проект „Платформа МКГС“ може да се окаже полезен за работата в бъдеще. В действителност той включва разработването и използването на електронни средства в областта на правосъдието и по-специално в изграждането на мрежи от служители по гражданско състояние в услуга на гражданите. Едновременно с това Платформата МКГС подкрепя най-добрите практики, разработени в рамките на междуправителственото сътрудничество.

<sup>20</sup> Документ COM(2010) 603, който беше посочен по-горе, и COM(2010) 608 — Съобщение „За Акт за единния пазар - За изграждане на високо конкурентна социална пазарна икономика“.

<sup>21</sup> Вж. <http://ec.europa.eu/youreurope/>.

**Въпрос 4** Смятате ли, че би било полезно да се публикува списък с националните компетентни органи по гражданското състояние или данни за връзка със звено за информация във всяка държава-членка?

**в) Ограничаване на преводите на официални документи**

Наред с административните процедури като легализация и апостил гражданите може да бъдат изправени и пред необходимостта от превод на официален документ, издаден в друга държава-членка. Също както посочените по-горе административни процедури преводът изисква време и разходи<sup>22</sup>.

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 (напр. декларация за изгубване или кражба на документи за самоличност или портфейл).

Стандартните формуляри могат да се основават на многоезичните формуляри, разработени от МКГС. Тези формуляри се ползват с голям успех поради предимството, че премахват необходимостта от превод на документа в държавата, за която той е предназначен<sup>23</sup>.

**Въпрос 5** Какви решения препоръчвате, за да се избегнат преводите или поне да се ограничат?

**г) Европейско удостоверение за гражданско състояние**

Вече съществуват европейски модели на шофьорска книжка и паспорт. Комисията предложи европейско удостоверение за наследници. Може да се обмисли въвеждането и на европейско удостоверение за гражданско състояние.

Това европейско удостоверение ще съществува наред с националните актове за гражданско състояние на държавите-членки. То няма да е задължително за гражданите, а ще се използва по избор. Гражданите ще могат да продължат да искат издаване на национален акт за гражданско състояние. По този начин европейското удостоверение няма да замени съществуващите удостоверения за гражданско състояние в държавите-членки.

*Двойка, в която единият партньор е с германско, а другият — с испанско гражданство, се настанива в Испания с детето си. На родителите е необходим актът за раждане на детето, за да получават семейни надбавки или да го запишат в испанско училище. Родителите могат да поискат от служител по гражданското състояние в Германия (държавата-членка, в която е родено детето) да издаде европейско удостоверение за акт за раждане, което да представят пред компетентните испански органи. Това удостоверение може да бъде издадено на испански език. Удостоверението се представя пред испанските органи, без да е необходимо да се превежда, като по този начин се избягват съществени разходи за превод. Родителите могат да поискат и национално удостоверение за раждане, т.е. германско. В този случай испанските органи най-вероятно биха поискали превод.*

<sup>22</sup> Средният разход за превод на обикновен документ може да варира от 30 до 150 EUR.

<sup>23</sup> Конвенция № 16 е в сила между 20 държави, сред които 12 държави-членки на Съюза.

Удостоверението трябва да може да се използва и в държавата-членка, където е издадено.

*Родителите могат да използват европейското удостоверение за гражданско състояние и в случай на административна процедура в Германия, като по този начин избягват допълнителни постъпки пред служителя по гражданското състояние.*

Понастоящем информацията, която се съдържа в актовете за гражданско състояние, варира значително между държавите-членки. В актовете за раждане, издавани в държавите-членки, фигурират например над 40 вида данни, като не всички от тях са познати навсякъде. Тези различия създават трудности за служителите по гражданското състояние, тъй като ги изправят пред непознати в тяхната правна система данни. Наличието на тези различия е причина служителите по гражданското състояние често да искат допълнителна информация и създава трудности за гражданите, включително загуба на време.

Освен по отношение на съдържанието, различия между държавите-членки има и по отношение на формата. Съществуването на различни форми поражда трудности в разбирането и идентифицирането на документите както за органите, така и за гражданите, особено ако са на непознат език.

Форматът на удостоверението и данните в него ще бъдат уеднаквени благодарение на единен документ — европейско удостоверение. Това би улеснило значително разбирането на посочените данни за гражданското състояние и би предотвратило въпроси относно включената в националните актове на една държава-членка информация, която е непозната в държавата-членка, в която се представя актът.

**Въпрос 6** *За кои актове за гражданско състояние може да се въведе европейско удостоверение за гражданско състояние? Каква информация трябва да съдържа едно такова удостоверение?*

#### **4. ВЗАИМНО ПРИЗНАВАНЕ НА ДЕЙСТВИЕТО НА АКТОВЕТЕ ЗА ГРАЖДАНСКО СЪСТОЯНИЕ**

##### **4.1. Проблематика**

Сред официалните документи особен проблем представляват актовете за гражданско състояние. Този проблем е свързан с тяхното действие.

Гражданското състояние, за което всяка държава-членка е разработила своя концепция в зависимост от своята история, култура или правна система, дава възможност да се знае какво е положението на едно лице и определя позицията му в обществото. Гражданското състояние определя правното положение на лицата. Актовете за гражданско състояние са записи, изготвени от официален орган, чрез които се установяват събития от живота на всеки гражданин, като например раждане, родство, осиновяване, брак, признаване на бащинство, смърт, както и приемане или промяна на име вследствие на брак, развод, регистрирано партньорство, признаване, промяна на пол или осиновяване.

При трансгранични ситуации първият въпрос, който възниква, е дали правното положение, определено с акт за гражданско състояние в една държава-членка, ще бъде признато в друга държава-членка.

*Двойка французи, женени от три години, се премества в Дания. Те ще живеят в Дания по професионални причини в продължение на четири години. След няколко години съвместен живот се ражда първото им дете. При процедурата за даване на име на детето датските органи прилагат датското право, държавата-членка на пребиваване на детето и родителите му. При завръщането на семейството във Франция френските органи отказват да признаят името, дадено на детето в съответствие с правилата, предвидени в датското право. Това ще създаде правна несигурност за детето, тъй като то няма да бъде идентифицирано по един и същи начин в Дания и Франция, а това ще се отрази върху възможността на детето да упражнява правото си на свободно движение.*

Даването на име е от основно значение за идентифициране на лицето. Правилата за това са повлияни от исторически, религиозни, езикови и културни фактори и се различават значително в отделните държави-членки. Проблемите, пред които са изправени гражданите поради различията в националните правила за даване на име, са видни от практиката на Съда на Европейския съюз<sup>24</sup>. В нея са описани сериозните неудобства, които разликите в определянето на фамилни имена, могат да причинят на лицата в професионален и личен план<sup>25</sup>.

На всеки европейски граждани, които упражнява правото си на свободно движение, трябва да може да се гарантира приемственост и неизменност на неговото гражданско състояние. Ако гражданин реши да се премести в друга държава-членка, където да живее, работи и учи, правното положение, придобито от него в първата държава-членка (например смяна на име на омъжена жена, приела законно името на съпруга си), не трябва да бъде поставяно под въпрос от органите на втората държава-членка, доколкото такова поставяне под въпрос би представлявало пречка или източник на обективни трудности за гражданина да упражнява правата си.

Вторият въпрос, който възниква, е дали в случай с трансгранично измерение правното положение, установено в акт за гражданско състояние, може да породи гражданскоправни последици, свързани с това положение.

*Германски и шведски гражданин живеят заедно без брак във Финландия. След няколко години съвместен живот се ражда първото им дете. Как финландските органи в държавата-членка на пребиваване ще установят родството на това дете, а именно семейните отношения, които го обвързват с хората, от които произхожда? Какви правила ще приложат финландските органи за установяване на родството? Правото на Швеция, т.е. държавата на произход на бащата; правото на Германия, т.е. държавата на произход на майката, или правото на Финландия, която е държавата на пребиваване на родителите и държавата-членка, в която се е случило събитието? Ако Финландия приложи своето право в областта на родството, това родство ще се*

<sup>24</sup> Дело C-168/91 *Christos Konstantinidis*, Сборник 1993 г., стр. I-01191; дело C-148/02, *Carlos Garcia Avello*, Сборник 2003 г., стр. I-16613; дело C-353/91, *Grunkin-Paul*, Сборник 2008 г., стр. I-07639; дело C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, очакващо разглеждане от Съда на Европейския съюз.

<sup>25</sup> Дело C-353/06, посочено по-горе, точки 22, 23, 25 и 27 и дело C-148/02, посочено по-горе, точка 36.

*признава ли в държавите-членки на произход на двамата родители, в случая Швеция и Германия, както и в останалата част от ЕС? Тъй като всяка държава-членка прилага собствени правила, възможно е германските органи да не признават родството, определено въз основа на финландските правила.*

Всяка държава-членка определя правото, приложимо към трансгранични ситуации, въз основа на привързващ фактор, предвиден в нейното международно частно право. Този привързващ фактор по принцип може да бъде гражданството или мястото на обичайно пребиваване. Така определеното приложимо право варира значително между държавите-членки. Неизбежно следствие от тези разлики е ситуация, при която гражданското състояние, установено в една държава-членка, не се признава автоматично в друга държава-членка, тъй като резултатът от приложимото право е различен в отделните държави-членки.

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. Такова признаване е необходимо, за да може лицето да се възползва от гражданските права, произтичащи от подобно положение в държавата-членка на пребиваване.

#### **4.2. Правна рамка**

Въпросите, свързани с гражданското състояние, не са нови за европейския законодател, който вече е предвидил редица права за европейските граждани в първичното и вторичното право. Съюзът вече е разглеждал въпроси, свързани с гражданското състояние, по-специално в областта на брачните взаимоотношения. В член 21, параграф 2 от посочения по-горе Регламент (ЕО) № 2201/2003 всъщност се предвижда, че „не се изискват специални процесуални действия за актуализиране на регистрите за гражданско състояние в държава-членка на основание на решение за развод, законна раздяла на съпрузи или унищожаване на брак, постановено в друга държава-членка и неподлежащо на обжалване в по-горен съд, съгласно законодателството на тази държава-членка“. Въпреки това мерките, приети от Съюза във вторичното право, остават много тясно насочени и до този момент не съществуват правила за признаването в една държава-членка на положения, свързани с гражданското състояние, които са възникнали в друга държава-членка.

В международен план има конвенции за разрешаване на проблемите в областта на гражданското състояние в трансгранични ситуации. Това са главно конвенциите на МКГС, чиято цел е да се установят хармонизирани стълкновителни норми в областта на правата на лицата<sup>26</sup>. Тези конвенции обаче като цяло са ратифицирани от ограничен брой държави, обикновено не повече от десетина. Това допринася за раздробяването на правните норми, приложими към трансгранични ситуации. Освен това не всички държави-членки на Съюза, които едновременно с това са членове и на МКГС, са страни по всички конвенции на тази организация. Нито една конвенция на МКГС не е ратифицирана от всички държави-членки на ЕС, които са членове и на МКГС.

<sup>26</sup> Вж. конвенция № 12 за узаконяване на извънбрачни деца чрез брак, Конвенция № 18 относно доброволното признаване на деца, родени извън брака и Конвенция № 19 относно приложимото право към фамилията и личните имена. Конвенция № 7 за улесняване на сключването на брак в чужбина също предвижда стълкновителна норма за предварително обявяване на брака.

### 4.3. Възможни решения относно признаването на действието на актовете за гражданско състояние

Възможно е да се предвидят определени решения, насочени към признаване на действието на акт за гражданско състояние или на правно положение, свързано с гражданско състояние, което е възникнало в държава-членка, различна от тази, в която става позоваването на това положение.

В този контекст е важно да се подчертае, че Европейският съюз не е компетентен да се намесва в материалното семейно право на държавите-членки. Поради това Комисията нито разполага с правомощия да предлага европейски материалноправни норми например за даване на име, осиновяване и брак или да променя определението за брак на национално равнище, нито има намерение да прави това. Договорът за функционирането на Европейския съюз не предвижда никакво правно основание за прилагане на такова решение.

В светлината на гореизложеното някои практически проблеми от ежедневието на гражданите в трансгранични ситуации биха могли да бъдат решени чрез насърчаване на признаването на действието на актове за гражданско състояние, които са законно установени в друга държава-членка. Европейският съюз разполага с три варианта на политика за разрешаване на тези проблеми: подпомагане на националните органи в търсенето на практически решения, автоматично признаване и признаване въз основа на хармонизирани стълкновителни норми.

#### *а) подпомагане на националните органи в търсенето на практически решения*

Може да се каже, че проблемите, свързани с гражданското състояние в трансгранични ситуации, които гражданите срещат в ежедневието си, са въпроси, които могат да бъдат разрешени най-добре от държавите-членки, тъй като националните органи са в състояние да намерят практически решения в контекста на своето национално право. В очакване на по-нататъшно хармонизиране на правилата за приложимото право към гражданското състояние или на по-голямо сближаване на материалното семейно право на държавите-членки например, основната роля на Европейския съюз ще се състои в подпомагане на националните органи да си сътрудничат по-ефективно.

**Въпрос 7** *Смятате ли, че проблемите в областта на гражданското състояние, които срещат гражданите в трансгранични ситуации, могат да бъдат разрешени ефективно само от националните органи? В този случай институциите на Европейския съюз не трябва ли поне да дадат известни насоки на националните органи (евентуално под формата на препоръки на ЕС) с цел да се гарантира минимална съгласуваност между подходите за намиране на практически решения на проблемите на гражданите?*

#### *б) автоматично признаване*

Друг вариант може да бъде автоматичното признаване в една държава-членка на положенията, свързани с гражданско състояние, установени в другите държави-членки. 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. В примерите по-горе беше посочено, че името и родството на едно дете трябва

да бъдат признати от органите на държавата-членка на произход на детето, дори ако прилагането на правото на тази държава би довело до друго решение.

Осигуряването на автоматично признаване в рамките на Съюза на правно положение, възникнало в държава-членка, ще има много ползи за европейските граждани.

На първо място това решение би имало предимството, че осигурява простота и прозрачност по отношение на всеки гражданин, който упражнява правото си на свободно движение в рамките на Съюза. Всеки гражданин, чието гражданско състояние се промени или е засегнато от ситуация на гражданско състояние, възникнала в държава-членка, ще знае предварително, че гражданското му състояние няма да бъде поставено под въпрос, ако премине границата или например реши да живее за няколко години в държава-членка, различна от държавата му на произход. Неизменността на гражданското му състояние ще бъде гарантирана и ситуацията, възникнала в неговата държава-членка на произход, ще се признава автоматично в другите държави-членки въз основа на Договора.

При автоматичното признаване на правно положение, възникнало в друга държава-членка, приемащата държава-членка (т.е. тази, в която гражданинът е избрал да живее или работи), не трябва да променя своето материално право или правна система.

Това признаване ще има и предимството, че създава очакваната от гражданите правна сигурност, когато упражняват правото си на свободно движение. Може да се каже, че правната несигурност и различните трудности, които един гражданин би могъл да срещне в признаването на правно положение, установено в държава-членка, която напуска, не трябва да имат възпиращ ефект или да представляват пречка за това той да упражнява правата си на европейски гражданин.

В разглеждания случай обаче тази възможност следва да бъде съпроводена с поредица от балансиращи мерки за предотвратяване на евентуални измами и злоупотреби и за вземане предвид изцяло на нормите на обществения ред на държавите-членки. Освен това автоматичното признаване може при необходимост да бъде по-подходящо за определени положения, свързани с гражданско състояние, като даване на име или промяна на име. Въпросът може да се окаже по-сложен при други положения, свързани с гражданско състояние, като например сключване на брак.

**Въпрос 8** *Какво мислите за автоматичното признаване? Към какви положения, свързани с гражданско състояние, може да се приложи това решение? За какви положения, свързани с гражданско състояние, може да се окаже неуместно?*

#### ***в) признаване въз основа на хармонизирани стълкновителни норми***

Хармонизирането на стълкновителните норми може да бъде друга възможност, чрез която гражданите да се възползват напълно правото си на свободно движение, като им осигури по-голяма правна сигурност за положения, свързани с гражданско състояние, възникнали в друга държава-членка.

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



Това право ще се определя благодарение на един или повече привързващи фактори, предвид мобилността на гражданите. По този начин правилата ще бъдат предвидими и предварително известни. За гражданите, пребиваващи в държава-членка, различна от тяхната държава-членка на произход, може например да се прилага правото на държавата на пребиваване, с която те вече са тясно обвързани, а не правото на тяхната държава-членка на произход, която са напуснали години по-рано.

Освен това ще трябва да се определи дали избраният привързващ фактор ще бъде един и същ за набор от положения, свързани с гражданско състояние, или според конкретните разглеждани ситуации ще са по-подходящи различни фактори.

**Въпрос 9** *Какво мислите за признаването въз основа на хармонизирани стълкновителни норми? Към какви положения, свързани с гражданско състояние, може да се приложи това решение?*

При липса на изричен избор от страна на гражданина може да се прилага приложимото право, определено въз основа на един или повече привързващи фактори, предвидени в европейската нормативна уредба. По принцип на гражданите в трансгранична ситуация може да се предложи възможността да избират приложимото право към събитие, свързано с гражданското състояние. Тази възможност ще удовлетвори законните интереси на гражданите, които чрез този избор ще изразят обвързаността си със своята култура и държава-членка на произход или с друга държава-членка. Освен това възможността за избор ще позволи да се вземе под внимание личната свобода в областта на гражданското състояние, ако това не е в ущърб на трета страна и не нарушава обществения ред. Тази свобода на избора обаче ще е поставена в рамки и ще може да доведе до прилагането единствено на право, с което на гражданинът е тясно обвързан.

**Въпрос 10** *Какво мислите за възможността гражданите да избират приложимото право? Към какви положения, свързани с гражданско състояние, може да се приложи това решение?*

**Въпрос 11** *Мислите ли, че освен автоматичното признаване и признаването въз основа на хармонизирани стълкновителни норми, съществуват и други решения по отношение на трансграничните последици от правни положения, свързани с гражданско състояние?*

## 5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящата зелена книга има за цел да постави началото на обществена консултация за събиране на насоки и становища от заинтересованите страни относно обмисляните начини за подобряване на живота на гражданите що се отнася до движението на официални документи и принципа на взаимно признаване в областта на гражданското състояние.

Зелената книга ще бъде публикувана на уебсайта на Комисията в интернет.

Консултацията ще се проведе от 14 декември 2010 г. до 30 април 2011 г. Комисията приканва заинтересованите страни да изпращат своите коментари на следния адрес:

Commission européenne  
Direction générale de la justice  
Unité A1 - Coopération judiciaire en matière civile  
B – 1049 Bruxelles  
Факс: + 32-2/299.64.57

Електронен адрес: [JUST-COOP-JUDICIAIRE-CIVILE@ec.europa.eu](mailto:JUST-COOP-JUDICIAIRE-CIVILE@ec.europa.eu)

Всички коментари, получени както от частния, така и от публичния сектор, ще бъдат публикувани на уебсайта на Комисията в интернет, освен ако авторите не изразят изрично несъгласие с публикуването на личните им данни на основание, че това оповестяване може да накърни законните им интереси.

Комисията може да организира обществено обсъждане на въпросите, включени в зелената книга.