



Брюксел, 24.4.2013  
SWD(2013) 145 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*придружаваща*

**Предложение за**

**Регламент за насърчаване на свободното движение на гражданите и  
предприятията чрез опростяване на приемането на някои официални документи в  
Европейския съюз и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012**

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

# РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

## ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

*придружаваща*

Предложение за

**Регламент за насърчаване на свободното движение на гражданите и  
предприятията чрез опростяване на приемането на някои официални документи в  
Европейския съюз и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012**

### СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Определяне на проблема .....	3
2.	Анализ на субсидиарността .....	5
3.	Основни цели на политиката .....	5
4.	Варианти на политиката .....	5
5.	Оценка на въздействието от вариантите на политиката .....	7
6.	Предпочетеният вариант .....	8
7.	Наблюдение и оценка .....	9

## 1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Ако гражданите и предприятията в ЕС искат да упражняват правото си на свободно движение или свободите на вътрешния пазар, като изберат да пребивават или да извършват стопанска дейност в друга държава членка, се сблъскват с трудности, когато трябва да представят необходимите официални документи и да направят необходимото за тяхното приемане от тази държава членка. Те трябва да преминават през непропорционално сложни и тежки административни процедури, за да докажат автентичността на редица официални документи и да се борят с правната несигурност. Такива формалности са легализацията, апостилът и заверяването на копия и преводи.

Целите на настоящата мярка са две:

- 1) да се намалят правната несигурност, разходите и продължителните процедури, причинени от гореспоменатите формалности, усложняващи упражняването от гражданите на ЕС на правото им на свободно движение и упражняването от предприятията в ЕС на свободите на вътрешния пазар, и
- 2) да се осигурят необходимите предпазни мерки за предотвратяване на използването на подправени официални документи в рамките на ЕС.

Основната функция на официалните документи е да предоставят фактически доказателства за регистрираните в тях актове на даден публичен орган. Докато издадените в дадена държава официални документи се смятат в нея за автентични без допълнителни доказателства, официалните документи, издадени от други държави членки, се приемат в държавата членка, в която са представени, при условие че се докаже автентичността им чрез апостил, легализация или особена форма, например заверени копия и заверени преводи.

Типични примери за свързани с правата на гражданите и предприятията в ЕС официални документи, които подлежат на административни формалности, са:

- актовете за гражданско състояние (например документите за раждане, брак и смърт);
- документите за местопребиваване, гражданство и национална принадлежност;
- документите, свързани с недвижимото имущество;
- документите, свързани с правния статут и представителство на дружество или друго предприятие;
- документите, свързани с правата на интелектуална собственост;
- документите, доказващи липсата на съдебно минало.

Формалностите по легализацията, апостила, заверените копия и заверените преводи са остарели и непропорционални механизми за установяване на автентичността на официалните документи, докато за проверяването ѝ в случаи на основателни съмнения

могат да бъдат установени по-ефективни механизми, което ще даде възможност за укрепване на взаимното доверие между държавите членки в рамките на единния пазар.

Съществуващите международни и общностни правни инструменти не предоставят задоволителни решения за по-лесно приемане на официални документи в държавите членки.

Законодателството на ЕС третира въпроса за автентичността на официалните документи по сектори, понякога изрично, но като цяло непоследователно. Най-общо могат да бъдат разграничени три подхода:

- 1) Съответният инструмент на правото на ЕС изрично изключва документите от изискването за удостоверяване на автентичността (например инструментите на гражданското правосъдие за съдебните документи);
- (1) В съответния инструмент на правото на ЕС не се посочва изрично удостоверяването на автентичността, но са предвидени други средства за проверяване на автентичността на официалните документи, издадени от други държави членки (например взаимно признаване на професионалната квалификация); и
- (2) В инструмента нито се говори изрично за премахване на удостоверяването на автентичността, нито се предоставят алтернативни средства за тази цел (например свободното движение на хора).

По отношение на заверените копия и заверените преводи съществуват примери в действащото право на ЕС (например Директива 2006/123/ЕО относно услугите на вътрешния пазар) за разпоредби, които не позволяват на държавите членки да изискват представянето на документ в оригинал или като заверено копие или заверен превод.

Освен това съществуват редица международни законодателни инструменти, които прилагат различни подходи спрямо тези аспекти на официалните документи, включително Хагската конвенция за апостила, Брюкселската конвенция, с която се премахва легализацията на официални документи между държавите членки, и различните конвенции на Международната комисия по гражданско състояние.

Въпреки това тези инструменти се оказали недостатъчни за постигане на желаното облекчаване на административната тежест за гражданите и предприятията на ЕС и поради това все още ограничават упражняването на основните права. Поради гореспоменатите недостатъци гражданите и предприятията в ЕС в редица ситуации все още се сблъскват със скъпоструващи и отнемащи време процедури.

Може да се изчисли, че за една година разходите на гражданите и предприятията на ЕС за получаване на апостил за използване в рамките на ЕС възлизат на над 25 милиона евро. Общите годишни разходи за легализация на официални документи се изчисляват на стойност между 2,3 и 4,6 милиона евро, а за заверени копия — между 75 и 100 милиона евро. Общите разходи на гражданите и предприятията в ЕС за заверени преводи могат да възлизат на 100—200 милиона евро годишно.

Поради всички тези причини е необходим хоризонтален подход, за да се улесни и подобри упражняването на правото на гражданите на ЕС на свободно движение и правото на предприятията в ЕС на свободно установяване и свободно предоставяне на услуги в рамките на единния пазар.

## 2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

ЕС е в по-добра позиция от държавите членки да предприеме действия за премахване на легализацията и апостила, както и за опростяване на изискването за заверяване на копията и преводите, и същевременно да осигури трансгранична и междусекторна рамка на ЕС за по-ефективно разкриване на измами и фалшифициране на официални документи.

Действията на равнище ЕС ще помогнат на европейските граждани и предприятия да използват различни категории официални документи в трансгранични ситуации без непропорционални, сложни и скъпоструващи административни формалности. По тези причини действията на ЕС ще гарантират **по-висока ефективност**.

Приемането на пряко приложима мярка за опростяване, съдържаща хоризонтални принципи относно свободното движение на официални документи между държавите членки, показва **очевидната добавена стойност** на действията на равнище ЕС.

В действията на равнище ЕС ще се зачита **принципът на пропорционалност**, като те бъдат съсредоточени единствено върху премахването и опростяването на установените административни формалности.

## 3. ОСНОВНИ ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Въз основа на определянето на проблема могат да бъдат установени следните общи и конкретни цели:

### Обща цел:

- да се улесни и подобри пълноценното упражняване на правото на свободно движение на гражданите и предприятията в ЕС.

### Конкретни цели:

- да се намалят трудностите, причинени от административни формалности при приемането на официални документи, произхождащи от други държави членки;
- да се опрости разпокъсаната правна уредба относно движението на официални документи между държавите членки;
- да се осигури по-голямо разкриване на случаите на измами и подправяне на официални документи;
- да се отстранят рисковете от дискриминация на гражданите и предприятията на ЕС.

## 4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Разгледани са подробно пет варианта и седем подварианта на вариант 4 на политиката:

Вариант на политиката 1: **Запазване на статуквото** (основен сценарий).

Вариант на политиката 2: **Незаконодателна мярка, насърчаваща прилагането на най-добри практики между държавите членки, за да се улесни трансграничното движение на официални документи.**

Вариант на политиката 3: **Ратифициране на Брюкселската конвенция от 1987 г. от всички държави членки**, насърчавани от Комисията, т.е. премахване на легализацията и апостила за широк кръг официални документи и използване на административно сътрудничество, както е постановено в Конвенцията.

Вариант на политиката 4: **Законодателна мярка за насърчаване на свободното движение на гражданите и предприятията чрез опростяване на административните формалности, свързани с използването и приемането на някои официални документи в ЕС, допълнена от по-добро административно сътрудничество между държавите членки, както и от издаване на многоезични стандартни удостоверения.**

Чрез този инструмент ще се премахне изискването за легализация и апостил и допълнително ще се разшири обхватът на инициативата чрез добавянето на разпоредби за опростяване на трансграничното използване на заверени копия и заверени преводи.

По-добро административно сътрудничество може да се постигне чрез три подварианта:

Подвариант 4А: Административно сътрудничество, както е предвидено във вариант 3 на политиката.

Подвариант 4Б: Административно сътрудничество на основата на Информационната система за вътрешния пазар (ИСВП) в случаи на основателни съмнения в автентичността на официални документи.

Подвариант 4В: Създаване на мрежа от регистри за гражданското състояние с помощта на Европейската мрежа на регистрите за гражданското състояние (ECRN).

По отношение на многоезичните стандартни удостоверения има четири подварианта:

Подвариант 4Г: Запазване на статуквото, т.е. без въвеждане на стандартни удостоверения.

Подвариант 4Д: Въвеждане на задължителни стандартни удостоверения за използване в конкретни трансгранични случаи.

Подвариант 4Е: Въвеждане на незадължителни стандартни удостоверения като приложения към националните официални документи за целите на използването им в други държави членки.

Подвариант 4Ж: Въвеждане на незадължителни стандартни удостоверения, използвани самостоятелно в трансгранични случаи. Съответните национални официални документи продължават да съществуват на национално равнище.

Вариант на политиката 5: Пълна хармонизация на официалните документи и правилата, уреждащи тяхното движение в рамките на ЕС.

## 5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ОТ ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА

Вариант на политиката 1: Не се очаква никакво въздействие от този вариант на политиката върху постигането на целите.

Вариант на политиката 2: Смята се, че ефективността на този вариант на политиката е много малка. Независимо от непрякото положително въздействие, което се дължи на намаляването на забавянията при проверката на издадените от други държави членки официални документи, и независимо от по-добрия обмен на информация съществуващите административни формалности ще останат, а правната рамка ще продължава да бъде разпокъсана. Освен това може да се очаква много слабо положително въздействие върху разкриването на измами.

Вариант на политиката 3: Този вариант на политиката няма да гарантира подобряване на съществуващото положение, защото не съществува правно задължение държавите членки да ратифицират тази конвенция. Ако тя бъде ратифицирана от всички държави членки, премахването на легализацията и апостила при трансграничното движение на официални документи ще окаже положително въздействие върху пълноценното упражняване от гражданите на ЕС на правото им на свободно движение и от предприятията в ЕС на свободите на вътрешния пазар. Общата добавена стойност на този вариант на политиката за улесняването на пълноценното упражняване на правата на свободно движение в ЕС е много ограничена, тъй като все още може да се изискват без изключение заверени копия и заверени преводи.

Вариант на политиката 4: Очаква се този вариант на политиката да има силно положително въздействие върху ефективността поради премахването на легализацията и апостила и допълнителното опростяване във връзка със заверените копия и преводи. Това значително и ефективно ще стимулира движението на официални документи между държавите членки и ще насърчи мобилността на гражданите и предприятията в ЕС в рамките на Съюза. Ще бъдат постигнати икономии за гражданите и предприятията в ЕС в размер от 25,8 до 26,2 милиона евро годишно за апостилите и от 2,3 до 4,6 милиона евро годишно за легализациите, както и допълнителни икономии от порядъка на 100—200 милиона евро годишно благодарение на опростяването по отношение на заверените копия. Освен това премахването на изискването за заверени преводи ще спести и разходи на стойност от 75 до 100 милиона евро годишно за гражданите и предприятията в ЕС, като се има предвид, че таксата за тази услуга е в размер на 30 евро на страница. Годишните нетни икономии за администрациите на държавите членки може да достигнат от 5 до 7 милиона евро за апостилите и от 500 хиляди до 1 милион евро за легализациите.

*По-добро административно сътрудничество*

Подвариант 4А: Ефективността на този подвариант ще бъде ниска, тъй като липсва електронно оборудване за този тип административно сътрудничество и неговата ефикасност ще зависи от преценката на държавите членки.

Подвариант 4Б: В случай на основателни съмнения относно автентичността на официален документ, издаден от друга държава членка, този подвариант би имал положително въздействие от гледна точка на ефективността. Съществуващата ИСВП осигурява бързи и сигурни канали за комуникация за трансграничния обмен на информация и електронни версии на официални документи. В допълнение към това,

благодарение на административното сътрудничество и сигурния обмен на информация в рамките на ИСВП, се очаква положително въздействие върху борбата с измамите. Освен това, за да се гарантира по-голяма сигурност по отношение на заверените копия, органите ще разполагат със същия механизъм.

Подвариант 4В: Положителните последици за службите по гражданското състояние, които могат да комуникират пряко в случай на съмнение относно автентичността на даден официален документ, ще бъдат ограничени само до една категория официални документи, а именно документите за гражданско състояние. Създаването и функционирането на нова ИТ система ще имат силно отрицателно икономическо въздействие и ще доведат до високи разходи за спазване на изискванията на равнище ЕС и на равнище държави членки.

#### *Многоезични стандартни удостоверения*

Подвариант 4Г: Няма да има последици с оглед на постигането на целите.

Ефективността на подвариант 4Д се смята за средно положителна, тъй като ще останат някои затруднения и разходи, свързани с превода и разбирането на официалните документи, издадени в други държави членки.

Ефективността на подвариант 4Е се счита за толкова висока, колкото и на подвариант 4Д. Въпреки това използването на тези стандартни удостоверения ще зависи от преценката на потребителите и системата би могла да изглежда твърде сложна. Освен това може да се появят разходи поради необходимостта да се осигурят копия на националните официални документи, към които тези удостоверения ще бъдат приложени.

Очаква се подвариант 4Ж да окаже силно благоприятно въздействие върху гражданите и предприятията в ЕС, изразяващо се в повече практически ползи и в по-малко трудности при представянето на официални документи в трансгранични ситуации.

Вариант на политиката 5: Очакваното въздействие върху постигането на целите при този „краен“ вариант на политиката ще бъде ограничено, най-вече защото той е свързан с прекомерна намеса в националните правни системи и административни практики. Въпреки възможните ползи за гражданите и предприятията в ЕС по отношение на разходите, времето, правната сигурност и спазването на техните права, заложи в Договора и Хартата, несъмнено ще има и трудности по отношение на приемливостта на напълно хармонизираните официални документи в държавите членки. Друг недостатък на този вариант на политиката ще бъдат големите разходи за спазване на изискванията на национално равнище и на равнище ЕС.

## **6. ПРЕДПОЧЕТЕНИЯТ ВАРИАНТ**

Сравнителната оценка на въздействието показва, че законодателната мярка за премахване на легализацията и апостила и за опростяване на използването на заверените копия и заверените преводи (вариант 4), съчетана с подобряване на административното сътрудничество между държавите членки чрез съвременна комуникационна мрежа, основана на съществуващата Информационна система за вътрешния пазар (подвариант 4б), и с разработването на многоезични стандартни



удостоверения, използвани самостоятелно в трансгранични случаи (подвариант 4Ж), ще бъде най-ефективна за постигане на поставените цели.

Предпочетеният вариант на политиката 4 е най-подходящият начин за постигане на целите на политиката без големи разходи за изпълнение, като той води до значително намаляване на непропорционалните, обременителни административни формалности за гражданите и предприятията в ЕС. По-специално може да се очакват големи икономии за гражданите и предприятията в ЕС вследствие на премахването на изискването за легализация или апостил и след опростяването във връзка със заверените копия и преводи, като нито един от алтернативните варианти няма да доведе до равностойно ниво на спестяванията.

Предпочетеният подвариант 4Б, който води до използване на съществуващата информационно-технологична инфраструктура с минимално въздействие върху бюджета, ще бъде ефективен и сигурен начин за оценка на автентичността на официалните документи или на техните заверени копия, предотвратявайки измамите и подправянето и същевременно облекчавайки административната тежест за гражданите и предприятията в ЕС. Благодарение на използването на защитени електронни средства и на намаляването на езиковите бариери лесно ще се откриват съответните партньори в другите държави членки. Предпочетеният подвариант 4Ж ще спести време и средства за гражданите, предприятията и държавните служители в ЕС, ще благоприятства взаимното разбиране на официалните документи във всички държави членки, ще намали оставащите изисквания за превод, тъй като ще има многоезични удостоверения, и ще позволи успоредното съществуване на свързаните с тях национални официални документи на равнище държава членка.

По отношение на правната форма на инструмента регламентът изглежда най-подходящ, като се имат предвид констатираните проблеми и набелязаните цели.

## **7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА**

Осигуряването на стабилен механизъм за наблюдение и оценка е от съществено значение, за да се гарантира, че правилата в инструмента се прилагат на практика. В рамките на инструмента ще бъде предоставен преходен период, за да могат държавите членки да се подготвят за неговото прилагане и да съобщят на Комисията исканата информация. В инструмента ще бъде включена и клауза за преразглеждане, за да се направи оценка на неговото прилагане от страна на държавите членки и да се осигури възможност за последващи изменения.