

Uitvoering van de Verordening (EU) nr. 2016/1191 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 betreffende de bevordering van het vrije verkeer van burgers door vereenvoudigde overlegging van bepaalde openbare documenten in de Europese Unie en tot wijziging van Verordening nr. 1024/2012 (PbEU L 200) (Uitvoeringswet verordening overlegging openbare documenten)

Nota naar aanleiding van het verslag

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66 en GroenLinks. De positieve grondhouding ten aanzien van dit wetsvoorstel en de aanwijzing van de gemeente Den Haag als centrale autoriteit waardeer ik zeer. Hierna wordt ingegaan op de gestelde vragen en opmerkingen, overeenkomstig de in het verslag gekozen paragraafindeling.

2. Toepassingsgebied

De leden van de CDA-fractie vragen of het vergemakkelijken van de aanvaarding van bepaalde openbare documenten door de afschaffing van legalisatie en apostillering ook gevolgen heeft voor de erkenning van bepaalde documenten, zoals de erkenning van in het buitenland rechtsgeldig opgemaakte huwelijksakten in geval van een huwelijk met een minderjarige.

Het afschaffen van de eisen van legalisatie en apostillering, zoals voorzien in de Verordening nr. 2016/1191 over de vereenvoudigde overlegging van bepaalde openbare documenten (hierna: de verordening), heeft slechts gevolgen voor de formele aanvaarding van de echtheid en authenticiteit van een buitenlands document, maar niet voor de erkenning van de daarin genoemde materiële rechtsfeiten. Het is een bewuste keuze geweest om dit buiten het bereik van de verordening te houden omdat de erkenning van buitenlandse rechtsfeiten nauw verweven is met de openbare orde van een lidstaat. Bijgevolg noopt de verordening, die overigens alleen geldt tussen de lidstaten van de Europese Unie, niet tot erkenning van de door de leden van de CDA-fractie genoemde buitenlandse huwelijken met minderjarigen. Nederland kan daaraan, evenals nu, de erkenning onthouden wegens strijd met de internationaalprivaatrechtelijke openbare orde.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de verordening niet ziet op openbare documenten die door derde landen zijn afgegeven noch op diploma's of andere verklaringen, zoals een gehandicaptenverklaring, en vragen of niet ook voor dit soort documenten moet worden bezien of administratieve lasten kunnen worden beperkt.

De vereenvoudigde overlegging van openbare documenten is een instrument ter bevordering van het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie. Daarom ziet de verordening niet op openbare documenten die door derde landen zijn afgegeven. Daarvoor zijn er internationale verdragen, ieder met hun eigen toepassingsbereik, zoals het Apostillevrdrag (Trb. 1963, 28) en de Overeenkomst tot vrijstelling van legalisatie voor bepaalde akten en documenten (Trb. 1978, 19). Ten aanzien van diploma's of andere verklaringen, zoals een gehandicaptenverklaring, zij opgemerkt dat deze documenten nadrukkelijk zullen worden betrokken in de door de Europese Commissie te houden evaluatie van de verordening over drie jaar (art. 26, tweede lid, verordening).

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts waarom ervoor gekozen is om de verordening te laten zien op de materiële erkenning van de rechtsfeiten in plaats van op de vorm en de echtheid van de documenten.

Kennelijk is hier sprake van een misverstand. De verordening ziet, zoals hiervoor aangegeven in reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie, op de vorm en echtheid van documenten, en niet op de materiële erkenning van rechtsfeiten. Illustratief is het opschrift van de verordening, op grond waarvan deze ziet op de vereenvoudigde "overlegging" van bepaalde openbare documenten. In het bijzonder zij gewezen op artikel 2, vierde lid, van de verordening waarin wordt aangegeven dat deze niet ziet op "op de erkenning in een lidstaat van rechtsgevolgen die verbonden zijn aan de inhoud van openbare documenten die door de autoriteiten van een andere lidstaat zijn afgegeven." De verordening staat daarmee niet in de weg aan de bestaande mogelijkheden van Nederland en andere EU-lidstaten om buitenlandse rechtsfeiten al dan niet te erkennen.

3. Verhouding verordening tot bestaande rechtsinstrumenten en internationale verplichtingen

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer het meerwaarde heeft voor de burger om te kiezen voor het gebruik van een apostille, zoals voorzien bij het Apostillevrdrag, en hoe wordt vermeden dat een burger gebruik blijft maken van apostilles. Daarnaast vragen zij of een apostille een sterkere rechtsgeldigheid kent en zo aantrekkelijker blijft dan een beroep op het regime van de verordening.

Terecht merken de aan het woord zijnde leden op dat het een keuzerecht van de burger is om te verzoeken om een apostille dan wel om zich te beroepen op de verordening (overweging vijf preambule). In het laatste geval mag een lidstaat niet (alsnog) een apostille eisen als iemand een openbaar document overlegt dat binnen de werkingssfeer van de verordening valt. De meerwaarde van een apostille is gelegen in de omstandigheid dat het een vertrouwd fenomeen is, zowel voor burgers als voor uitvoeringsinstanties, en dat geapostilleerde documenten niet alleen in EU-kader, maar ook in het rechtsverkeer met veel derde landen gebruikt kunnen worden. Op haar beurt heeft de verordening het voordeel dat in het intra-EU-verkeer zelfs geen apostille meer nodig is voor de erkenning van de echtheid van in een andere lidstaat afgegeven documenten. Om de verwerking daarvan in andere EU-lidstaten te vergemakkelijken en

om te voorkomen dat burgers onnodig zelf vertalingen moeten overleggen, kent de verordening verder een systeem van meertalige modelformulieren, die als vertaalhulp kunnen dienen. Ten slotte kan de ontvangende autoriteit – als gegronde twijfel over de echtheid van een document bestaat – via het Informatiesysteem Interne Markt (IMI) informatie opvragen in het afgevend land. Gelet hierop is de verwachting dat burgers gaandeweg meer gebruik van het stelsel van de verordening zullen gaan maken, te meer omdat de nationale autoriteiten burgers daarover nader zullen informeren (overweging vijf preambule en artikel 21).

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de door de Europese Unie ingevoerde systemen voor administratieve samenwerking in gebruik blijven naast het systeem uit de verordening voor de overlegging en verificatie van openbare documenten, en vragen of dit zal leiden tot meer administratie.

De verordening bouwt voort op een bestaand systeem van administratieve samenwerking, namelijk het al genoemde IMI-systeem, dat is opgezet in het kader van de Dienstenrichtlijn¹ en in 2012 is geformaliseerd in de IMI-verordening.² Er zijn in de Europese Unie weliswaar andere administratieve samenwerkingsystemen in gebruik, bijvoorbeeld op het terrein van sociale zekerheid, maar die zien niet op het vrij verkeer van openbare akten zoals thans aan de orde.³ Voor onnodige administratie ben ik daarom niet beducht.

4. Centrale autoriteit

De leden van de D66-fractie vragen naar aanleiding van de beoogde aanwijzing van de gemeente Den Haag als centrale autoriteit of en hoeveel capaciteit (fte) de gemeente hiervoor heeft gereserveerd, hoeveel verzoeken om administratieve bijstand wekelijks worden verwacht en of de gemeente Den Haag er wel in zal slagen om die binnen de door de verordening aangegeven termijn van tien werkdagen af te doen.

De gemeente Den Haag heeft mij laten weten dat, zo zij wordt aangewezen, de taken als centrale autoriteit zullen worden belegd bij de unit Registratie van de Dienst Publiekszaken, die nu uit ruim 25 fte bestaat. Vanuit het oogpunt van continuïteit wordt er voor gekozen om de nieuwe taken zo breed mogelijk te beleggen, om vertraging in de dienstverlening door bijvoorbeeld ziekte of in vakantieperioden te voorkomen. Hoewel geen concreet zicht bestaat op het aantal wekelijks te verwachten verzoeken om bijstand uit andere EU-landen, is de overtuiging dat het genoemde dienstonderdeel over voldoende capaciteit en expertise beschikt om bijstandsverzoeken straks binnen de voorgeschreven tien dagen adequaat te kunnen afhandelen. Na twee jaar zal de beoogde werkwijze worden geëvalueerd (Kamerstukken II 34 803, nr. 3, p 5).

¹ Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

² Verordening nr. 1024/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt en tot intrekking van Beschikking 2008/49/EG van de Commissie (PbEU 2012, L 316).

³ Verordening nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PbEU 2009, L 284).

5. Informatiesysteem interne markt

De leden van de fractie van de VVD vragen of de communicatie tussen lidstaten via IMI de installatie van speciale apparatuur en/of programmatuur vereist en welke kosten hieraan in voorkomend geval zijn verbonden.

Voor de uitwisseling van gegevens tussen lidstaten over de echtheid van documenten zal door de Europese Commissie een aparte module in IMI worden ontworpen, waarmee de communicatie tussen de autoriteiten van de EU-lidstaten mogelijk wordt gemaakt. Er hoeft daarvoor geen speciale apparatuur of programmatuur te worden geïnstalleerd, en er zijn geen kosten verbonden aan de aansluiting op het IMI-systeem. In eerste instantie zal de communicatie tussen Nederlandse en buitenlandse gemeenten via de gemeente Den Haag als beoogde centrale autoriteit gaan lopen, die al over een actieve IMI-aansluiting beschikt.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe vaak er gebruik is gemaakt van het IMI-systeem sinds de invoering. Verder vragen zij hoeveel meldingen van mogelijk vervalste documenten er jaarlijks worden ontvangen en hoe vaak het daadwerkelijk vervalste documenten betreft.

De afgelopen vijf jaar is tussen de EU-landen vele tienduizenden malen gebruik gemaakt van het IMI-systeem voor de administratieve samenwerking op verschillende beleidsterreinen. Tot nog toe wordt IMI echter niet gebruikt voor de authenticatie van openbare documenten, zoals voorzien in de verordening over de vereenvoudigde overlegging van bepaalde openbare documenten. Daarom beschikt noch de nationaal coördinator IMI, die is ingebed bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, noch de Europese Commissie over concrete gegevens inzake het aantal meldingen van mogelijk valse documenten en daadwerkelijke vervalste documenten waar het gaat om openbare documenten in de zin van de onderhavige verordening. Op andere terreinen waarop IMI wordt gebruikt, worden evenmin gerichte statistieken inzake documentfraude gevoerd. Wel is bekend dat er de afgelopen twee jaar op een totaal van 16.657 notificaties inzake beroepskwalificaties drie vervalste diploma's zijn getraceerd.⁴ Op basis hiervan kunnen echter geen algemene conclusies getrokken worden. Daarom is het goed dat de Commissie bij de eerste evaluatie van de verordening, die begin 2021 moet zijn afgerond, nadrukkelijk ook eventuele fraudeaspecten zal betrekken (artikel 26). Ik zeg u toe de Tweede Kamer over de uitkomsten van deze evaluatie, specifiek ook op dit punt, te zullen berichten.

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker

⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_nl.htm

