

Nederlandse reactie op het

Groenboek 'Minder administratieve formaliteiten voor burgers'

**-De bevordering van het vrije verkeer van openbare
documenten en de erkenning van de gevolgen
van akten van de burgerlijke stand-**

COM(2010) 747 def. d.d. 14 december 2010

Maart 2010

I. Inleiding

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft recent een Groenboek opgesteld over de bevordering van het vrije verkeer van openbare documenten en de erkenning van de gevolgen van akten van de burgerlijke stand. Het streven is om hierover een debat te bevorderen met als uiteindelijk doel om in het grensoverschrijdende verkeer minder administratieve formaliteiten voor burgers te hebben. Daartoe stelt de Commissie enkele algemene vragen over, onder meer, de mogelijke afschaffing van de legalisering of apostillering, verdergaande samenwerking tussen de burgerlijke stand in de verschillende EU-lidstaten, vertaalproblemen, Europese modelakten en mogelijke opties om grensoverschrijdende problemen met betrekking tot de burgerlijke staat op te lossen. In dat verband worden genoemd: meer samenwerking tussen nationale autoriteiten op basis van Europese richtsnoeren, de wederzijdse erkenning van rechtswege en harmonisatie van het internationaal privaatrecht.

De Commissie heeft belanghebbenden verzocht op het Groenboek te reageren. Dit document bevat uitsluitend de reactie van Nederland op het Groenboek en behelst geen definitief standpunt ten aanzien van eventuele voorstellen voor nieuwe EU-regelgeving. Deze reactie volgt de vragen in de volgorde waarin ze in het Groenboek zijn gesteld, met dien verstande dat de Nederlandse reactie vooral ingaat op akten van de burgerlijke stand.¹ Daarop hebben immers ook de meeste vragen in het consultatiedocument betrekking. Ook beperkt deze reactie zich primair tot zogenaamde intracommunautaire situaties; casuïstiek waarbij een of meerdere onderdanen van een derde land betrokken zijn, blijft daarom in dit stadium buiten beschouwing, mede vanwege de samenhang met het (im)migratiebeleid. Die aspecten behoeven uiteraard wel nadere aandacht bij een eventueel vervolg op dit Groenboek.

Bij deze standpuntbepaling is gebruik gemaakt van de commentaren die van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken zijn ontvangen. Ook is rekening gehouden met de inbreng vanuit de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht en de Commissie van advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit.

II. Algemene beschouwingen

¹ Zie in dit verband t.a.v. de afschaffing van de legalisatie en de zgn. exequaturverlening bij authentieke akten ook de artikelen 56 en 57 van Verordening nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Brussel I) en het recente wijzigingsvoorstel COM (2010)748 van 14 december 2010. Vgl. voorts ook de artikelen 21 lid 2 (erkenning) en 52 (afschaffing legalisatie) van Verordening nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid (Brussel IIbis, Pb. 2003, L 338).

Op zich verwelkomt Nederland de aanzet die de Europese Commissie heeft gegeven voor een fundamentele oriëntatie over de wijze waarop, op het terrein van het personeel statuut en de burgerlijke stand, belemmeringen voor burgers in het grensoverschrijdend verkeer weggenomen kunnen worden. Die obstakels kunnen zich overigens, zo leert de ervaring, niet alleen manifesteren in de wijze waarop lidstaten met de identiteit en burgerlijke staat van 'buitenlandse' EU-burgers omgaan, maar ook in de wijze waarop de EU-instellingen zelf in het Ambtenarenstatuut met hun personeel omgaan. In die zin strekt de onderhavige discussie zich ook tot de EU-instellingen zelf uit.

Inherent aan het Europese burgerschap is dat men het recht heeft zich vrij op het grondgebied van andere EU-lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven (art. 20 VWEU). Juist problemen bij de vaststelling van, bijvoorbeeld, identiteit en burgerlijke staat kunnen dan voor burgers een bron van irritatie en onvrede vormen. Recente uitspraken van het EU-Hof illustreren dat treffend.² Het wegnemen van onnodige formaliteiten ter zake leidt tot minder administratieve lasten en ander ongemak voor burgers. Nederland onderschrijft daarom de indruk van de Commissie dat hier nog de nodige winst kan worden behaald.

Dat impliceert overigens niet per se dat dus de Europese Unie maar wetgevend moet optreden. Een optreden van de Europese wetgever moet immers worden gerechtvaardigd door de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit (art. 5 lid 1 VEU). Voor Nederland vormt subsidiariteit daarbij een cruciaal uitgangspunt: dat wat beter op het niveau van de lidstaten kan worden geregeld, moet niet in Brussel worden besloten. In het verlengde hiervan verwelkomt Nederland de terechte constatering van de Commissie dat de Europese Unie niet bevoegd is om in te grijpen in het materiële familierecht van de lidstaten, bijvoorbeeld ter zake van naamgeving, adoptie of huwelijk (Groenboek, p. 13). Dat laat overigens onverlet dat Nederland zich zal inspannen voor de multilaterale erkenning van geregistreerde partnerschappen en huwelijken tussen personen van gelijk geslacht in de Europese Unie.

Verder wordt op verschillende plaatsen in het Groenboek met recht opgemerkt dat verschillende aspecten van de onderhavige problematiek, geheel of gedeeltelijk, worden geregeld in internationale verdragen en op de agenda staan van andere internationale organisaties. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Raad van Europa, de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht en, meer in het bijzonder nog, de Internationale Commissie voor de burgerlijke stand (hierna: ICBS). De Europese Unie is lid geworden van de Haagse Conferentie, maar kan (nog) niet tot de ICBS toetreden, omdat daar niet is voorzien in een lidmaatschap van de Unie. Het Groenboek zou als aanleiding kunnen worden genomen om in ICBS-kader de mogelijkheden van toetreding van de Unie te bezien, te meer omdat inmiddels twaalf lidstaten van de Unie lid van de ICBS zijn

² Bijv. zaak C-168/91 (Konstantinidis), Jur. 1993, I-1191, zaak C-148/02 (Garcia Avello), Jur. 2003, I-16613, zaak C-353/06 (Grunkin-Paul), Jur. 2008, I-7639 en zaak C-208/09 (Sayn-Wittgenstein), arrest van 22 december 2010, n.n.g.

en de Commissie zelf erkent dat de ICBS in de onderhavige context "een belangrijke rol" speelt (Groenboek, p. 7).

Het feit dat er op het door het Groenboek bestreken terrein de nodige internationale verdragen gelden, is ook van belang voor de vraag aan welke oplossingen zoal kan worden gedacht. Voorkomen moet worden dat de EU hetzij dubbel werk gaat verrichten, hetzij goede of minder goede ervaringen negeert die al in andere internationale gremia zijn opgedaan. Om onnodige rechtsonzekerheid als gevolg van gelaagde en daardoor vaak gefragmenteerde normstelling –nationaal, Europees en internationaal- te vermijden, en gegeven het feit dat veel nationale autoriteiten al vertrouwd zijn met de toepassing van internationale instrumenten, verdient het aanbeveling om te bezien in hoeverre internationale verdragen al in aanvaardbare oplossingen voorzien, voordat aparte Europese wetgeving wordt overwogen. Dat zou ook de uitvoerbaarheid door ambtenaren van de burgerlijke stand ten goede komen.

Kortom: internationale aansluiting waar mogelijk, Europese regels op grond van het subsidiariteitsbeginsel waar echt nodig. In een gedegen impact assessment bij eventuele toekomstige wetgevende voorstellen zou de Commissie hier nader op in kunnen gaan, opdat de Commissie niet alleen stelt, maar ook gemotiveerd onderbouwt waarom sommige verdragen "ongeschikt zijn om de oplossingen te bieden die voor het vrije verkeer van de Europese burgers nodig zijn" (Groenboek, p. 6). Bij dit impact assessment zou verder niet alleen de vraag naar de verwachte lastenverlichting voor burgers aan de orde moeten komen, maar evenzeer de vraag naar de bestuurlijke consequenties en de eventuele, incidentele dan wel structurele, lastenverzwaring voor de burgerlijke stand als uitvoeringsorganisatie. Op die manier wordt niet alleen het netto-effect van de beoogde maatregelen beter zichtbaar, maar wordt ook inzichtelijk waar de lusten en lasten concreet neerslaan.

Ten slotte zij gewezen op het bijzondere karakter van authentieke akten van de burgerlijke stand. Het gaat daarbij zonder uitzondering om (in de regel declaratoire) akten waarbij de voornaamste feiten en omstandigheden worden vastgesteld die de identiteit en de staat van een persoon bepalen. Het gaat dan bijvoorbeeld om geboorte, huwelijk, adoptie, naamgeving, afstamming, echtscheiding, erkenning en overlijden. Dat maakt het, enerzijds, van groot belang dat dergelijke akten ook rechtsgevolgen in andere EU-lidstaten kunnen sorteren, maar, anderzijds, niet per definitie vanzelfsprekend, omdat hierover binnen de Unie uiteenlopende maatschappelijke opvattingen bestaan, die naar plaats en tijd kunnen verschillen. Om deze redenen is er een kwalitatief verschil tussen akten van de burgerlijke stand en andere openbare (authentieke) akten en (administratieve) documenten, zoals notariële akten, diploma's, getuigschriften en gerechtelijke akten. Ook moet een onderscheid worden gemaakt tussen de uitwendige bewijskracht en de materiële inhoud van een akte. Met beide aspecten is bij de beantwoording van de in het Groenboek gestelde vragen rekening gehouden.

III. Beantwoording van de concrete vragen

Vraag 1. Vormt naar uw mening de afschaffing van administratieve formaliteiten als de legalisering of de apostillering een oplossing voor de moeilijkheden die de burgers ondervinden?

Op basis van, in wezen, een beknopte schets van het voor legalisatie en apostille geldende internationale en Europese juridische kader, de op wederzijds vertrouwen gebaseerde betrekkingen tussen de EU-lidstaten en de toegenomen mobiliteit van burgers geeft de Commissie in overweging "om de legalisatie en de apostillering voor alle openbare documenten af te schaffen teneinde het vrij verkeer ervan binnen de Unie te garanderen" (Groenboek, p. 8). Met andere woorden: de volledige afschaffing van iedere vorm van authenticatie van openbare akten, omdat het in grensoverschrijdende situaties binnen de Europese Unie om achterhaalde formaliteiten zou gaan.

De analyse van de Commissie in het Groenboek rechtvaardigt, mede gelet op het subsidiariteitsbeginsel, niet een dergelijke algemene en vergaande conclusie. Daarbij zij aangetekend dat de EU-verdragen als zodanig niet voorzien in een vrij verkeer van openbare documenten en authentieke akten; dat is veeleer een afgeleide van de klassieke vrijheden van de interne markt en het burgerschap van de Unie. Bovendien kan worden vastgesteld dat het legalisatievereiste in het onderlinge verkeer tussen de EU-landen in feite nauwelijks een rol meer speelt, omdat de legalisatie voor een groot aantal documenten is afgeschaft bij het zogenaamde Haagse Apostillevetrag uit 1961, waarbij alle EU-lidstaten partij zijn. Dit verdrag ziet op een breed scala aan openbare akten, met uitzondering van met name stukken die zijn opgemaakt door diplomatieke of consulaire ambtenaren. De legalisering daarvan is afgeschaft bij de Europese Overeenkomst over de afschaffing van legalisatie van stukken opgemaakt door diplomatieke of consulaire ambtenaren (1968), waarbij momenteel een meerderheid van de EU-lidstaten, t.w. vijftien, partij is.

Daarmee neemt de apostillering gaandeweg een belangrijker plaats in. Het betreft hier een door de bevoegde autoriteiten, van de staat waaruit het stuk afkomstig is, afgegeven blijk van erkenning van de echtheid van de handtekening(en), de hoedanigheid waarin de ondertekenaar van het stuk heeft gehandeld en de identiteit van een eventueel zegel of stempel op de openbare akte. Het gaat, met andere woorden, om bezegeling van de formele echtheid van een document. Denkbaar is dat de apostillering (mede) langs digitale weg vorm krijgt, zoals het initiatief van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht om te komen tot een elektronische apostille treffend illustreert (<http://www.e-app.info/>).

Juist de toenemende mobiliteit van Europese burgers binnen de Unie en het gegeven dat autoriteiten meer en meer moeten kunnen vertrouwen op

elkaars bevindingen maken het prangender dat in redelijkheid vastgesteld moet kunnen worden dat een overgelegd document ook daadwerkelijk authentiek is. Het misbruikrisico door falsificatie van akten en documenten moet immers zoveel mogelijk worden voorkomen. De apostille biedt daarvoor een waarborg waarmee de autoriteiten van alle lidstaten al decennia vertrouwd zijn. De eventuele afschaffing daarvan vergt, mede gelet op de al bestaande internationale verplichtingen, meer analyse, impact assessment en rechtvaardiging dan de Commissie in het Groenboek heeft aangedragen. Dat klemt temeer, nu de procedures en waarborgen voor de afgifte van (authentieke) akten in de EU-lidstaten deels sterk uiteenlopen, terwijl de procedure voor apostillering in het algemeen snel en efficiënt verloopt en dus niet voor noemenswaardige vertraging zorgt

Nederland staat zeker niet bij voorbaat afwijzend tegenover een verdere verkenning van de mogelijkheden om de formaliteiten voor burgers in het grensoverschrijdende verkeer terug te dringen. Burgers hebben er op zich baat bij dat op hun betrekking hebbende documenten in een andere EU-lidstaat zo eenvoudig mogelijk gebruikt kunnen worden. Dit belang moet echter verzoend worden met het belang van de autoriteiten en instanties in de ontvangende lidstaat, zoals notarissen, om de authenticiteit van deze documenten genoegzaam te kunnen vaststellen.

De wijze waarop deze belangen het beste met elkaar verenigd kunnen worden, vergt een nadere analyse door de Commissie. Het gaat in casu immers vaak om grote, private en publieke, belangen, zoals eigendomsoverdrachten, testamenteën, huwelijkse voorwaarden, geboorteakten, echtscheidingen en adopties. De apostillering vormt daarbij een bewezen controle-instrument, dat zowel voor instanties als voor burgers rechtszekerheid verschaft. Voorts acht Nederland het, anders dan de Commissie, ook aangewezen om nader te bezien of een differentiatie tussen de verschillende openbare akten aangewezen kan zijn, bijvoorbeeld tussen authentieke akten van de burgerlijke stand en andere openbare akten. Daarbij kan dan tevens de vraag worden betrokken of de nu in de verschillende EU-lidstaten verlangde leges, bijvoorbeeld voor een afschrift of een uittreksel van een authentieke akte, wellicht meer geconvergeerd kunnen worden.

Vraag 2. Is een verdergaande samenwerking tussen de overheidsinstanties van de lidstaten wenselijk, met name met betrekking tot de akten van de burgerlijke stand, en in welke elektronische vorm dan?

Op verschillende terreinen bestaat inmiddels een nauwere samenwerking tussen de autoriteiten van de EU-lidstaten, bijvoorbeeld in fiscale aangelegenheden³, in douanekwesties⁴ en in het kader van de Dienstenrichtlijn.⁵

³ Bijv. Verordening (EG) nr. 2073/2004 van de Raad van 16 november 2004 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de accijnzen (PbEG 2004, L 359) en Richtlijn nr. 2010/24/EU van de Raad van

Met name in het kader van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Staat heeft de administratieve samenwerking tussen instanties van de burgerlijke stand vorm gekregen. Ter illustratie zij met name gewezen op de Overeenkomst nr. 26 van 12 september 1997 betreffende de internationale uitwisseling van informatie over de burgerlijke staat, op grond waarvan de ambtenaar van de burgerlijke stand bij het opmaken of wijzigen van bepaalde akten de ambtenaar van de burgerlijke stand van de geboorteplaats van betrokkene(n) daarover informeert. Hoewel dit verdrag slechts door een beperkt aantal EU-lidstaten is ondertekend, en alleen voor Frankrijk in werking is getreden, biedt het –zoals de Commissie terecht opmerkt– een goede inspiratiebron om verder na te denken over de invulling van een nauwere samenwerking tussen instanties van de burgerlijke stand binnen de Europese Unie. Daarbij kunnen dan ook de ervaringen worden betrokken –de Commissie zou die aan de hand van de reacties op de consultatie kunnen inventariseren– met de vormen van informele samenwerking die zich in de praktijk hebben ontwikkeld.

Nederland meent dat eerst moet worden geïnventariseerd in welke opzichten een nauwere samenwerking tussen autoriteiten van de burgerlijke stand wenselijk en haalbaar is, voordat de vraag aan de orde kan komen welke rol daarbij kan zijn weggelegd voor het gebruik van elektronische middelen. Het door de Commissie medegefinancierde Platform ICBS vormt een goed gremium om de (on)mogelijkheden van de elektronische weg en informatie-uitwisselingsystemen, zoals het informatiesysteem interne markt (IMI), nader te verkennen.

Daarbij vormen in ieder geval de vanzelfsprekende eisen van veiligheid, authenticiteit en integriteit van de berichtenuitwisseling een belangrijk punt van aandacht. Zij zijn dat ook bij de Nederlandse plannen voor elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand, waarbij burgers in de toekomst de mogelijkheid krijgen om bepaalde akten van de burgerlijke stand online en via een beveiligd systeem aan te vragen en te ontvangen. Ter informatie is het hierop betrekking hebbende wetsvoorstel bijgevoegd.⁶

Vraag 3. Wat vindt u van de registratie van veranderingen in de burgerlijke staat van een persoon op één plaats in één staat? Wat zou de meest voor de hand liggende plaats zijn: de geboorteplaats, de staat van nationaliteit of de staat van verblijf?

16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen (Pb. 2010, L 84).

⁴ Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PbEG 1997, L 82).

⁵ Vgl. m.n. de artikelen 28-35 van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Pb. 2006, L 376/36).

⁶ Wetsvoorstel elektronische dienstverlening burgerlijke stand, Kamerstukken II, 32 444.

Het Nederlandse systeem gaat uit van een registratie van akten van de burgerlijke stand en, daarnaast, een registratie van de persoonsgegevens in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. De registratie vindt plaats door de betreffende functionaris in de woonplaats van de betrokkene. Deze keuze is deels gebaseerd op het beperken van administratieve lasten voor de betrokkene door de locatie van het loket zo dicht mogelijk bij de woonplaats van de burger te houden, maar ook op overwegingen van fraudepreventie.

Een analoge vertaling naar één Europese registratie –naast of in plaats van de nu bestaande nationale registraties- is niet eenvoudig, omdat de geboorteplaats en/of de nationaliteit van buiten de Unie kunnen zijn en de plaats van verblijf in de ene of de andere lidstaat (met enige regelmaat) kan veranderen. Daar komt bij dat niet alle lidstaten over een reguliere registratie van de burgerlijke stand beschikken. Belangrijker dan de vraag of er één Europese registratie moet komen, acht Nederland daarom de vraag hoe kan worden geborgd dat lidstaten op door elkaars autoriteiten afgegeven documenten kunnen vertrouwen en kunnen voortbouwen op een adequate informatie-uitwisseling in grensoverschrijdende kwesties.

Vraag 4. Lijkt u de publicatie van een lijst van de op het gebied van de burgerlijke stand bevoegde nationale autoriteiten of van gegevens betreffende een informatiepunt per lidstaat nuttig?

Het kan inderdaad nuttig zijn om een stelsel van meer gestructureerde informatievoorziening op het terrein van de burgerlijke stand op basis van communautaire financiering op te zetten. Een lijst met op het gebied van de burgerlijke stand bevoegde autoriteiten acht zij daarvoor echter minder aangewezen. In Nederland kent iedere gemeente –en dat zijn er ruim 420 in totaal- registers van de burgerlijke stand (artikel 1:17 lid 1 Burgerlijk Wetboek). Extrapolatie daarvan voor alle EU-lidstaten zou tot een onnodig lange en daarmee weinig transparante lijst leiden, die bovendien zeer regelmatig zou moeten worden geactualiseerd. Daarom gaat de voorkeur uit naar een 1-informatieloket op het terrein van de burgerlijke stand per lidstaat, bijvoorbeeld naar analogie van of wellicht zelfs ondergebracht bij het in 2001 opgerichte Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken (EJN-civiel). De in dat kader opgerichte portaalsite e-justice zou, zoals de Commissie terecht opmerkt, goed als centraal EU-informatie(uitwisselings)punt voor burgers en autoriteiten voor de burgerlijke stand kunnen fungeren. Daarvoor zou de Commissie dan wel de nodige middelen ter beschikking moeten stellen.

Vraag 5. Welke oplossingen beveelt u aan om vertalingen te vermijden of toch op zijn minst te beperken?

Nederland ondersteunt de voorgestelde oplossing van meertalige, facultatieve standaardformulieren voor diverse openbare documenten. Nederland heeft uitstekende ervaringen opgedaan met het ICBS-verdrag nr. 16 inzake de uitgifte van meertalige uittreksels uit akten van de burgerlijke stand, waarnaar in het Groenboek wordt verwezen. Dit werkt prima, de ambtenaren van de burgerlijke stand zijn ermee vertrouwd en het verdrag is klantgericht, omdat een vertaling van de betrokken akte in de lidstaat van bestemming niet meer nodig is. Nederland is tevens partij bij de ICBS-verdragen nrs. 1, 3, 8, 12, 17, 20, 21, 22 en 23, waarin ook de onderlinge acceptatie van meertalige modelformulieren is vastgelegd.

Vraag 6. Welke akten van de burgerlijke stand zouden in aanmerking komen om als Europese akte te worden opgemaakt? Wat zou op een dergelijke akte moeten worden vermeld?

Aangenomen wordt dat het hier om meertalige, facultatieve en naast de nationale akten van de burgerlijke stand staande Europese akten zou gaan, die in alle EU-lidstaten dezelfde bewijskracht zouden hebben. Precedenten daarvoor liggen al in de Europese modellen voor rijbewijzen en paspoorten evenals in de voorgestelde Europese erfrechtverklaring. Ook in het kader van de samenwerking bij de grensoverschrijdende wettelijke sociale zekerheid zijn, zowel door burgers als door nationale uitvoeringsinstanties, goede ervaringen opgedaan met door de Administratieve Commissie opgestelde meertalige modelformulieren.⁷ Inspiratie kan ook worden geput uit het model 'Europees Personendocument', dat is ontwikkeld door de Europese vereniging van ambtenaren van de burgerlijke stand.

Op zich lenen veel, zo niet alle, akten van de burgerlijke stand zich voor een Europese modelakte. Gelet op de veelheid van akten verdient het echter overweging om met een eerste tranche te beginnen, die zich bijvoorbeeld zou kunnen beperken tot de in de praktijk meest voorkomende akten: geboorte, huwelijk en overlijden. Bij gebleken succes kan dan in een volgende fase worden voorzien in EU-modelakten voor andere akten van de burgerlijke stand.

Bij het nadenken over facultatieve en meertalige Europese modelakten moet een onderscheid worden gemaakt tussen inhoud en vorm. Duidelijk moet zijn in welke vorm, met welke waarborgen alsmede met welke vormvereisten en echtheidskenmerken de modelakte moet worden opgemaakt. Verder moet worden voorkomen, in het belang van zowel burgers als de goede uitvoering door ambtenaren van de burgerlijke stand, dat er onnodig veel gegevens op de betrokken akte(n) moeten worden vermeld. Als de grootste gemene deler, zoals het Groenboek suggereert, tot meer dan veertig verschillende vermeldingen op

⁷ Besluit nr. 202 van 17 maart 2005 betreffende modelformulieren voor de toepassing van de Verordeningen (EEG) nr. 1408/71 en (EEG) nr. 574/72 van de Raad (E 001, E 101, E 102, E 103, E 104, E 106, E 107, E 108, E 109, E 112, E 115, E 116, E 117, E 118, E 120, E 121, E 123, E 124, E 125, E 126 en E 127) (PbEG 2006, L 77).

een geboorteakte zou moeten leiden, dan leidt dat tot een naar het oordeel van Nederland onnodige bureaucratisering. Het heeft daarom de voorkeur om de op de Europese akte te vermelden gegevens zoveel mogelijk te beperken tot een aantal essentialia, waaronder in ieder geval de dag, plaats en tijdstip van de betrokken gebeurtenis, de na(a)m(en), het geslacht, het adres en de (laatst bekende) woonplaats van betrokkene(n).

Van belang blijft dat de Europese akten naast, en niet in plaats van de nationale akten van de burgerlijke stand komen te staan. Dat uitgangspunt van nevenschikking, waar in het Groenboek voor is gekozen, wordt door Nederland onderschreven. Ook is het van belang –het Groenboek laat die kwestie nog open– welke rechtsgevolgen al dan niet aan een Europese akte moeten worden toegekend. De Commissie wordt gevraagd hierover nadere opheldering te verschaffen.

Vraag 7. Denkt u dat de nationale autoriteiten zelf vraagstukken inzake de burgerlijke stand waarmee burgers in grensoverschrijdende situaties te maken krijgen, doeltreffend kunnen oplossen? Zouden de instellingen van de Europese Unie dan toch niet op zijn minst enkele richtsnoeren aan de nationale autoriteiten moeten geven (bijvoorbeeld door middel van aanbevelingen van de EU) zodat wordt gezorgd voor een minimale samenhang bij het vinden van praktische oplossingen voor de problemen waarmee burgers te maken krijgen?

In algemene zin moge Nederland in dit verband allereerst opmerken dat het internationale rechtskader in het Groenboek te summier is weergegeven (par. 4.2). Naast allerlei relevante, in het Groenboek genoemde ICBS-verdragen is er namelijk ook nog een aantal belangrijke en over het algemeen door meer partijen, met inbegrip van derde landen, geratificeerde verdragen gesloten in het kader van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht. Ter illustratie zij gewezen op het Verdrag van 1 juni 1970 over de erkenning van echtscheidingen en scheidingen van tafel en bed, het verdrag van 14 maart 1978 over de voltrekking en de erkenning van de geldigheid van huwelijken en het Verdrag van 29 mei 1993 inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van de interlandelijke adoptie.⁸ Deze verdragen zouden, nu zij een brede internationale consensus reflecteren, tot uitgangspunt kunnen dienen voor verdere samenwerking in EU-context.

Overigens lijkt het Nederland goed om, voordat wetgevend optreden van de Europese Unie wordt overwogen, te bezien in welke opzichten de grensoverschrijdende samenwerking tussen nationale autoriteiten verbeterd en doeltreffender zou kunnen worden. Deze meer pragmatische benadering zou sneller dan EU-wetgeving tot merkbare resultaten voor de burgers kunnen leiden, een efficiencywinst voor de burgerlijke stand kunnen betekenen en recht doen aan het subsidiariteitsbeginsel. Terecht wordt daarover in het Groenboek

⁸ http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.listing.

opgemerkt dat een minimale samenhang gewenst is bij het vinden van praktische oplossingen voor de problemen waarmee burgers te maken krijgen. Niet-bindende aanbevelingen van de EU-instellingen zouden daarbij inderdaad behulpzaam kunnen zijn, mits die tot stand komen in nauw overleg met de EU-lidstaten (om draagvlak te creëren) en voortbouwen op de internationale verdragen die tot stand zijn gekomen in het kader van de ICBS en de Haagse Conferentie.

Vraag 8. Wat is uw mening over de erkenning van rechtswege? Op welke situaties betreffende de burgerlijke staat zou deze oplossing kunnen worden toegepast? In welke situaties betreffende de burgerlijke staat zou de oplossing ongeschikt zijn?

In de termen van het Groenboek houdt erkenning van rechtswege in "dat elke lidstaat, op basis van wederzijds vertrouwen, de gevolgen van een in een andere lidstaat tot stand gebrachte rechtssituatie aanvaardt en erkent". Harmonisatie is daarvoor niet nodig. Dit zou, aldus de Commissie, het voordeel hebben van eenvoud en transparantie ten aanzien van iedere burger die zijn recht op vrij verkeer op het grondgebied van de Unie uitoefent; de burgerlijke staat staat dan namelijk niet ter discussie als iemand besluit om naar een andere lidstaat te gaan. Wel ziet de Commissie bij wederzijdse erkenning de noodzaak van compenserende maatregelen om fraude en misbruik te voorkomen en rekening te houden met de openbare orde van de lidstaten (p. 14/15).

De erkenning van rechtswege is een aanvankelijk vooral economisch getinte notie die is ontwikkeld in het kader van het vrij verkeer van goederen; een product dat ergens in een lidstaat in het vrije verkeer is gebracht moet, behoudens uitzonderingen, vrij kunnen circuleren in de interne markt. Uitbreiding ervan tot andere sectoren, zoals de erkenning van diploma's, was vaak het voorwerp van uitvoerige Europese harmonisatie.⁹

Doorvertaling van 'erkenning van rechtswege' naar de specifieke context van de burgerlijke stand lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk, maar is zeker niet zonder complicaties. Het zou bijvoorbeeld betekenen dat in een lidstaat tot stand gebrachte adopties, huwelijken, afstamming en erkenningen in beginsel door alle andere EU-lidstaten erkend zouden moeten worden, terwijl er juist op deze terreinen sprake is van een grote culturele diversiteit en verschil in maatschappelijke opvattingen tussen lidstaten. Voorts zijn er vaak belangen van anderen in het geding, met name familieleden, waardoor het risico op conflicterende belangen bestaat. Verder moet aan de aanvaarding van de uitwendige bewijskracht van een akte niet automatisch de consequentie worden verbonden dat daarmee dus ook de daaraan ten grondslag liggende materiële rechtsverhouding moet worden erkend; dat zijn immers twee verschillende

⁹ Richtlijn nr. 2005/36/EG van 7 september 2005 betreffende erkenning van beroepskwalificaties (Pb. 2005, L 255/22).

aspecten. Ten slotte kan bij 'erkenning van rechtswege' de kans op forumshopping niet bij voorbaat worden uitgesloten. Al deze aspecten krijgen nog een extra dimensie als kwesties inzake de burgerlijke staat mede zien op onderdanen van derde landen.

Het is, kortom, een notie die zich leent voor nadere bestudering en analyse door de Commissie. Daarbij moet dan tevens de vraag betrokken worden aan welke compenserende maatregelen wordt gedacht om fraude en misbruik te voorkomen en rekening te houden met de openbare orde van de lidstaten. Bij dat laatste zou in ieder geval rekening moeten worden gehouden met in de verschillende lidstaten gehanteerde leeftijdsgrenzen, toestemmingsvereisten van ouders en huwelijksbeletselen. Ten slotte vindt de erkenning van rechtswege zijn begrenzing in de rechtspraak van het EU-Hof, waar dat bijvoorbeeld geoordeeld heeft dat de bepalingen over iemands familienaam tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren¹⁰ en dat het Unierecht er niet toe verplicht om verbeteringen achteraf in akten van de burgerlijke stand, die door de eigen autoriteiten en bevoegde instanties van andere lidstaten zijn aangebracht, als gelijkwaardig te beschouwen.¹¹

Nederland kan zich overigens, zoals in het Groenboek wordt geopperd, voorstellen dat uiteindelijk gedifferentieerd moet worden tussen de verschillende categorieën rechtsfeiten bij de burgerlijke stand. Erkenning van rechtswege komt bijvoorbeeld bij de in het Groenboek genoemde naamgeving en naamswijziging, waarover inmiddels een naar wederzijdse erkenning tenderende rechtspraak van het EU-Hof is ontstaan, en overlijden wellicht wel in aanmerking, terwijl dat bij adopties naar Nederlands oordeel momenteel niet het geval zou moeten zijn vanwege de vele uiteenlopende waarborgen waarmee de (interlandelijke) adoptie binnen de Europese Unie nog is omgeven. Dat laatste geldt ook voor afstamming en erkenning.

Alles afwegende, en onder het voorbehoud van een nader impact assessment door de Commissie, ziet Nederland onvoldoende aanleiding om in algemene zin het fundamentele uitgangspunt te verlaten dat een (internationale) rechtsverhouding wordt beheerst door het recht dat door de conflictregel als toepasselijk recht wordt aangewezen en dit te vervangen door het uitgangspunt dat erkenning van rechtswege zou moeten plaatsvinden. Dit laatste zou neerkomen op een ongeclausuleerd aanvaarden van in het buitenland verkregen rechten.

Vraag 9. Wat is uw mening over de erkenning op basis van de harmonisatie van collisieregels? Op welke situaties betreffende de burgerlijke staat zou deze oplossing kunnen worden toegepast?

¹⁰ Zaak C-353/06 (Grunkin-Paul), Jur. 2008, I-7639, ov. 16.

¹¹ Zaak C-336/94 (Dafeki), 2 december 1997, ov. 18.

In dit verband zij erop gewezen dat er al de nodige internationale verdragen zijn, gesloten in het kader van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand of de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht, die voorzien in harmonisatie of convergentie van regels van internationaal privaatrecht. Die hebben onder meer betrekking op: naamrecht¹², huwelijk¹³, geregistreerde partnerschappen¹⁴, echtscheidingen¹⁵, afstamming¹⁶ en adoptie¹⁷. Deze verdragen zijn nog niet geratificeerd door alle EU-lidstaten.

Voordat aan wetgevend optreden van de Europese Unie wordt gedacht, zou daarom eerst moeten worden nagegaan of een versterkte ratificatie van de betrokken verdragen, door de lidstaten die nog geen partij zijn of de Europese Unie zelf, al dan niet soelaas zou kunnen bieden en, zo nee, waarom niet. In het laatste geval zou vervolgens, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, moeten worden gezien of niet kan worden volstaan met een bevordering van de samenwerking tussen de nationale autoriteiten (art. 6, onderdeel g, VWEU), bijvoorbeeld op basis van EU-richtsnoeren. Pas daarna komt volgens Nederland de harmonisatie van collisiereregels, op basis van een impact assessment en bij voorkeur voortbouwend op al bestaande internationale verdragen, aan de orde. Daarbij moet dan wel rekening worden gehouden met de culturele diversiteit tussen en de grote verschillen in maatschappelijke opvatting binnen de lidstaten.

Vraag 10. Wat is uw mening over de mogelijkheid dat de burgers kiezen welk recht van toepassing is? Op welke situaties betreffende de burgerlijke staat zou deze keuze betrekking kunnen hebben?

In het Groenboek wordt terecht opgemerkt dat akten van de burgerlijke stand een bijzonder karakter hebben, omdat zij de voornaamste gebeurtenissen in het leven van iedere burger vastleggen: geboorte, afstamming, adoptie, huwelijk, erkenning, overlijden en het toekennen of wijzigen van een naam. Hierbij past dat het toepasselijk wettelijk kader aan de hand waarvan deze cruciale gebeurtenissen in iemands leven in grensoverschrijdende situaties wordt vastgesteld, uniform is en kan worden bepaald aan de hand van transparante en objectieve factoren. Die bieden de burger duidelijkheid en de ambtenaar van de burgerlijke stand houvast en rechtszekerheid in de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

Hierbij past als algemeen uitgangspunt niet een vrije rechtskeuze van burgers in grensoverschrijdende kwesties inzake de burgerlijke staat. Dat zou miskennen dat er ook (tegenstrijdige) belangen van anderen, zoals naaste familieleden, minderjarigen, en overheidsregistraties, in het geding kunnen zijn

¹² ICBS-verdrag nr. 19 van 5 september 1980 inzake het toepasselijke recht op namen en voornamen.

¹³ Haags verdrag van 14 maart 1978 inzake de voltrekking en de erkenning van de geldigheid van huwelijken.

¹⁴ ICBS-verdrag nr. 32 van 5 september 2007 betreffende de erkenning van geregistreerde partnerschappen.

¹⁵ Haags verdrag van 1 juni 1970 inzake de erkenning van echtscheidingen en scheidingen van tafel en bed.

¹⁶ ICBS-verdrag nr. 12 van 10 september 1970 inzake wettiging door huwelijk.

¹⁷ Haags verdrag van 29 mei 1993 inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van de interlandelijke adoptie.

en dat er via de rechtskeuze een risico op forumshopping kan ontstaan, dat geen recht doet aan de culturele verscheidenheid en uiteenlopende maatschappelijke opvattingen in de lidstaten. Daarom dienen eventuele geharmoniseerde Europese collisieregels niet te zijn gebaseerd op partijautonomie, te meer nu er in de onderhavige context van akten van de burgerlijke stand geen dispositievrijheid in het materiële recht bestaat. Ook bestaat het risico dat een keuze voor toepasselijkheid van het recht van de nauwste band, zoals dat in het Groenboek wordt genoemd, tot grote problemen in de praktijk gaat leiden (hoe en op welk moment te bepalen, de inherente veranderlijkheid ervan in grensoverschrijdende situaties e.d.).

Vraag 11. Denkt u dat er buiten de erkenning van rechtswege en de erkenning op basis van de harmonisatie van collisieregels andere oplossingen zijn voor de grensoverschrijdende gevolgen van rechtssituaties betreffende de burgerlijke staat?

Naast de al genoemde verbeterde grensoverschrijdende samenwerking tussen de nationale autoriteiten in kwesties over iemands burgerlijke staat, het door Nederland zeer terughoudend beoordeelde beginsel van erkenning van rechtswege en de harmonisatie van collisieregels, kan ook meer convergentie van het materiële personen- en familierecht bijdragen aan de vermindering van grensoverschrijdende problemen en irritaties voor burgers. Daarvoor bieden echter de geëigende internationale gremia, zoals de ICBS en de Haagse Conferentie, het juiste forum. Het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie biedt echter, zoals de Commissie in het Groenboek terecht opmerkt, geen enkele rechtsgrondslag om in te grijpen in het materiële familierecht van de lidstaten (Groenboek, p. 13).

IV. Resumé

Op zich verwelkomt Nederland de aanzet die de Europese Commissie heeft gegeven voor een fundamentele oriëntatie over de wijze waarop, op het terrein van het personeel statuut en de burgerlijke stand, belemmeringen voor burgers in het grensoverschrijdend verkeer weggenomen kunnen worden. Juist problemen bij de vaststelling van, bijvoorbeeld, identiteit en burgerlijke staat kunnen voor burgers bij grensoverschrijding binnen de Unie een bron van irritatie en onvrede vormen. Het wegnemen van onnodige formaliteiten ter zake leidt tot minder administratieve lasten en ander ongemak voor burgers. Nederland onderschrijft daarom de indruk van de Commissie dat hier nog de nodige winst kan worden behaald.

Voor Nederland vormt subsidiariteit daarbij het uitgangspunt: dat wat beter op het niveau van de lidstaten kan worden geregeld, moet niet in Brussel worden besloten. Om onnodige rechtsonzekerheid als gevolg van gelaagde

normstelling –nationaal, Europees en internationaal- te vermijden, verdient het aanbeveling om te bezien in hoeverre internationale verdragen al in aanvaardbare oplossingen voorzien, voordat aparte Europese wetgeving wordt overwogen. Kortom: internationale aansluiting waar mogelijk, Europese regels op grond van het subsidiariteitsbeginsel waar echt nodig. Het kwalitatieve verschil tussen akten van de burgerlijke stand en andere openbare (authentieke) akten en (administratieve) documenten, zoals diploma's, getuigschriften en gerechtelijke akten, rechtvaardigt daarbij een bijzondere behandeling van akten van de burgerlijke stand.

De in het Groenboek gemaakte inventarisatie en beschreven opties bieden een nuttig kader voor verdere gedachtevorming over het vrije verkeer van authentieke akten en andere documenten. Veel van de door de Commissie gedane suggesties lijken op het eerste gezicht aantrekkelijk, maar blijken bij nadere beschouwing tot de nodige complicaties aanleiding te kunnen geven. Een goede probleemanalyse en een heldere impact assessment zijn daarom naar Nederlands oordeel nodig, voordat nadere beleidskeuzen op Europees niveau gemaakt kunnen worden.

In de nu in het Groenboek aangevoerde argumentatie ziet Nederland onvoldoende aanleiding om in algemene zin het fundamentele uitgangspunt te verlaten dat een (internationale) rechtsverhouding wordt beheerst door het recht dat door de conflictregel als toepasselijk recht wordt aangewezen en dit te vervangen door het uitgangspunt dat erkenning van rechtswege zou moeten plaatsvinden. Dit laatste zou neerkomen op een ongeclausuleerd aanvaarden van in het buitenland verkregen rechten.

Bij het genoemde impact assessment zou niet alleen de verwachte lastenverlichting voor burgers aan de orde moeten komen, maar evenzeer de vraag naar de bestuurlijke consequenties en de eventuele lastenverzwaring voor de burgerlijke stand als uitvoeringsorganisatie. Op die manier wordt niet alleen het netto-effect van de beoogde maatregelen beter zichtbaar, maar wordt ook inzichtelijk waar de lusten en lasten concreet neerslaan.

Overigens lijkt het Nederland in algemene zin goed om, voordat wetgevend optreden van de Europese Unie wordt overwogen, te bezien in welke opzichten de grensoverschrijdende samenwerking tussen nationale autoriteiten verbeterd en doeltreffender zou kunnen worden. Deze meer pragmatische benadering, bijvoorbeeld op basis van niet-bindende Europese richtsnoeren, zou sneller dan EU-wetgeving tot merkbare resultaten voor de burgers kunnen leiden en tevens een efficiencywinst voor de burgerlijke stand kunnen betekenen. De Europese portaal-site e-justice zou, zoals de Commissie terecht opmerkt, in dat verband goed als centraal EU-informatie(uitwisselings)punt voor burgers en autoriteiten van de burgerlijke stand kunnen fungeren.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,