

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.12.2010
KOM(2010) 747 endelig

GRØNBOG

Færre administrative henvendelser for borgerne:

**Fremme af fri cirkulation af offentlige dokumenter og
anerkendelse af virkningerne af civilstandsattester**

1. INDLEDNING

De europæiske borgeres mobilitet er en realitet, hvilket blandt andet viser sig ved, at der er omkring 12 millioner personer, som studerer, arbejder, lever i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere¹. Denne mobilitet er gjort lettere med de rettigheder, som er knyttet til borgerskab i Unionen: især retten til fri bevægelighed og mere generelt retten til at blive behandlet som statsborger i bopælsmedlemsstaten. Disse rettigheder er forankret i Unionens primære ret og videreudviklet i afledt ret.

Men som det understreges i rapporten fra 2010 om unionsborgerskab, der blev vedtaget af Kommissionen den 27. oktober 2010² bliver europæiske borgere stadig dagligt konfronteret med talrige forhindringer for udøvelsen af disse rettigheder.

En af årsagerne til disse vanskeligheder er, at borgerne er forpligtede til at fremlægge offentlige dokumenter for myndighederne i en anden medlemsstat, som beviser, at de har en ret eller en forpligtelse.

Disse dokumenter kan være af meget forskellig art. Der kan være tale om administrative dokumenter, notardokumenter såsom ejendomsskøder, civilstandsattester såsom en fødselsattest eller vielsesattest, diverse kontrakter, retsafgørelser.

For at disse dokumenter kan blive accepteret af de offentlige myndigheder i en medlemsstat, må borgerne meget ofte udfylde tunge administrative formaliteter.

I den forbindelse har borgerne ofte meget konkrete spørgsmål, som ofte bliver besvaret ret uklart. Hvilke myndigheder skal man henvende sig til for at udfylde formaliteterne? Hvor meget kan disse formaliteter koste? Skal man selv møde op? Vil formaliteterne blive afsluttet inden for en rimelig frist? Skal dokumenterne oversættes?

Den usikkerhed, der omgiver de svar, som gives på disse spørgsmål, giver anledning til frustration og irritation, og det hænger ikke sammen med målet om at ville skabe et Europa for borgerne.

Desuden er der et helt andet spørgsmål i forbindelse med civilstandsattester, som ikke angår dokumenterne som sådan, men deres virkning.

Civilstandsattester, hvori myndigheden i en medlemsstat registrerer centrale begivenheder for en person (fødsel, ægteskab, død), har ikke nødvendigvis virkning i en anden medlemsstat. Hver enkelt medlemsstat har sine egne regler, og de er meget forskellige fra den ene stat til den anden. For eksempel bliver et slægtskab på fædrene side, som er fastlagt for et barn, der er født i en medlemsstat, ikke nødvendigvis anerkendt i en anden medlemsstat på grund af de forskelligartede nationale regler, der gælder på dette område.

For at løse disse problemer har Kommissionen med denne grønbog iværksat en bred høring om spørgsmål, der dække fri cirkulation af offentlige dokumenter (del 3) og anerkendelse af

¹ Dette viser sig også ved antallet af registrerede ægteskaber og skilsmisser i Unionen: ca. 16 millioner ud af omkring 122 millioner ægteskaber (13 %) er således indgået på tværs af grænser.

² KOM(2010) 603, Rapport om unionsborgerskab 2010 - Afskaffelse af hindringerne for unionsborgernes rettigheder.

virkningerne af civilstandsattester (del 4). Formålet med høringen er at indsamle bidrag fra berørte kredse og den brede offentlighed for at få udformet en politik for Unionen inden for disse områder og hertil hørende lovgivningsforslag.

2. KONTEKST

Lige siden 2004 har Kommissionen understreget, at det er meget vigtigt, at det bliver lettere at anerkende de forskellige dokumenttyper og gensidigt at anerkende personers civilstand³.

I den forbindelse offentliggjorde Kommissionen i 2007 og i 2008 to undersøgelser⁴ vedrørende de vanskeligheder, som borgere støder på som følge af forpligtelsen til legalisering af dokumenter mellem medlemsstaterne, og dem, de støder på inden for civilstandsområdet.

Det Europæiske Råd opfordrede som led i Stockholmprogrammet⁵ Kommissionen til at fortsætte arbejdet med at følge op på disse undersøgelser for at sikre fuld efterlevelse af retten til fri bevægelighed.

Til dette formål er der planlagt to lovgivningsforslag i handlingsplanen fra Stockholmprogrammet.

Disse initiativer er programmeret for 2013 og skal vedrøre

- fri cirkulation af dokumenter ved at afskaffe legaliseringen af dokumenter mellem medlemsstaterne og
- anerkendelse af virkningerne af visse civilstandsattester (f.eks. vedrørende slægtskab, adoption, navn), således at en juridisk status, som er opnået i en medlemsstat, kan blive anerkendt med samme juridiske konsekvenser i en anden medlemsstat.

Europa-Parlamentet har allerede udtalt sig ved flere lejligheder⁶ til fordel for anerkendelse af offentlige dokumenter og virkningerne af civilstandsattester, sidste gang i november 2010⁷.

3. FRI CIRKULATION AF OFFENTLIGE DOKUMENTER

3.1. Problematik

Resultaterne i Eurobarometer over civilret fra oktober 2010 viser, at tre fjerdedele af borgerne i Unionen (73 %) mener, at der bør gøres noget for at lette cirkulationen af offentlige dokumenter mellem medlemsstaterne.

³ KOM(2004) 401, Meddelelse "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Status over Tammerfors-programmet og retningslinjer for fremtiden", s. 11.

⁴ Undersøgelserne er tilgængelige på: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm#5
⁵ Stockholmprogrammet - Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1.

⁶ Beslutning med henstillinger til Europa-Kommissionen om et europæisk officielt bekræftet dokument, december 2008.

⁷ Rapport om civilretlige, erhvervsretlige, familieretlige og internationale privatretlige aspekter af handlingsplanen om gennemførelse af Stockholmprogrammet af 22. november 2010.

EU-borgere, der bosætter sig i en anden medlemsstat end deres oprindelsesstat, bliver konfronteret med utallige administrative procedurer, som alle kræver, at der forelægges offentlige dokumenter, for eksempel et barns fødselsattest, bevis for nationalitet eller slægtskabsforhold eller familiemæssig tilknytning.

Det samme gælder for EU-borgere, som vender tilbage til deres oprindelsesmedlemsstat efter et ophold i en værtsmedlemsstat. De bliver udsat for samme vanskeligheder, når de skal fremvise bevis for begivenheder, der vedrører dem, og som er sket i værtsmedlemsstaten.

Kommissionen vil gerne have, at der bliver set nærmere på alle de offentlige dokumenter, som kræver administrative formaliteter for at kunne bruges uden for den stat, hvor de er blevet udstedt. Til disse formaliteter hører bevis for ægthed eller fremlæggelse af en bekræftet oversættelse.

Offentlige dokumenter er meget forskelligartede og omfatter alle officielle attester, der er udstedt af en offentlig myndighed i en medlemsstat. Der kan som eksempel nævnes administrative dokumenter som for eksempel et eksamensbevis, notardokumenter som for eksempel et skøde ved salg af fast ejendom, en ægteskabskontrakt; civilstandsattester som for eksempel en fødselsattest, vielsesattest, dødsattest; eller også retsdokumenter som for eksempel en domstolsafgørelse eller et dokument udstedt af en domstol.

Fælles for alle disse dokumenter er, at de udgør et bevis for faktiske omstændigheder, som er registreret af en offentlig myndighed. Forelæggelsen af dem er i de fleste tilfælde en nødvendig forudsætning for at erhverve en ret, at opnå en social ydelse, at få tilgodeset en skattemæssig forpligtelse.

For at offentlige dokumenter kan bruges uden for den stat, hvor de er blevet udstedt, skal der være udfyldt administrative formaliteter, som kan godtgøre ægtheden heraf. Disse formaliteter er med til at forhindre svig. Der er for eksempel tale om en underskrifts pålidelighed eller den egenskab, i hvilken underskriveren af dokumentet handler.

Den traditionelle metode til at bekræfte ægtheden af offentlige dokumenter, der er beregnet til brug i udlandet, kaldes legalisering. Legalisering består i en kæde af særskilte bekræftelser af dokumentet. Ifølge den normale legaliseringsprocedure skal et dokument således legaliseres af de kompetente myndigheder i den stat, som udsteder dokumentet og derefter af ambassaden eller konsulatet i den stat, hvor det skal bruges. Afhængigt af hvor mange myndigheder der er involveret, kan legaliseringen ofte vare længe og være bekostelig⁸.

En anden formalitet, som forenkler den klassiske legalisering, består i, at den stat, som udsteder dokumentet, påtegner det med et ægthedscertifikat, som kaldes en apostille. Formålet med apostillen er det samme som med legaliseringen, men der er tale om en forenklet procedure. Påtegningen af apostillen kan kun foretages af de kompetente myndigheder i den stat, som har udstedt dokumentet, og det er ikke længere nødvendigt, at myndighederne i den stat, hvor dokumentet forelægges, foretager sig noget.

Men selv om det med apostillepåtegning set i forhold til legalisering bliver lettere at cirkulere offentlige dokumenter, kræver denne procedure også administrative formaliteter, som tager

⁸ Gebyret varierer meget fra en medlemsstat til en anden hvad angår beløb og skala (lig med eller mindre end 20 EUR i nogle medlemsstater, variabel i andre medlemsstater, afhængigt af dokumentet og kan i nogle tilfælde være på op til 50 EUR).

tid og har visse omkostninger, som ikke er ubetydelige, og som varierer meget fra den ene medlemsstat til den anden⁹.

I tidligere nævnte Eurobarometerundersøgelse af civilretten blev borgerne spurgt om alle de formaliteter, som de har skullet udfylde i forbindelse med forelæggelsen af dokumenter i en anden medlemsstat end den, hvor dokumentet er blevet udstedt. Seks ud af ti svarede, at de har skullet udfylde mange formaliteter i forbindelse med forelæggelsen af et dokument i bopælsmedlemsstaten. Der var tale om oversættelse (26 %), om legalisering (24 %), om apostillepåtegning (16 %) og om en bekræftet kopi (19 %).

En anden vanskelighed skyldes, at nogle af medlemsstaterne måske kræver, at der forelægges dokumenter, som ikke altid kendes i borgerens oprindelsesmedlemsstat. Et certifikat for, om der kan indgås ægteskab, eller det ikke kan forhindres, er et godt eksempel herpå.

En cypriotisk statsborger, der lever i Finland, og som ønsker at gifte sig med en finsk statsborger, skal forelægge et certifikat for, at der kan indgås ægteskab, hvilket ikke findes ifølge cypriotisk lovgivning. For denne statsborger er det således umuligt at forelægge et sådant dokument i bopælsstaten, og den eneste løsning synes at være at indbringe sagen for domstolsmyndighederne i bopælsmedlemsstaten.

Men er det en tilfredsstillende løsning for borgeren? At indbringe sagen for domstolene er ikke så ligetil, og det kræver tid og penge. Det at ville gifte sig i en anden medlemsstat end sin oprindelsesstat burde være let og burde ikke give anledning til problemer for de kommende ægtefæller.

På grund af alle disse forskellige formaliteter bliver udøvelsen af fri bevægelighed for europæiske borgere mindre tiltrækkende og kan endog forhindre dem i at udnytte deres rettigheder i fuldt omfang.

3.2. Retlig ramme

For øjeblikket er de administrative formaliteter som legalisering og apostillepåtegning af offentlige dokumenter i Unionens medlemsstater karakteriseret ved at være juridisk opsplittede mellem flere kilder: nationale lovgivninger, som er meget forskellige fra hinanden; talrige multilaterale eller bilaterale internationale konventioner, som er blevet ratificeret af et både varieret og begrænset antal lande, og som slet ikke giver den nødvendige løsning på problemer med fri bevægelighed for borgere i Europa; en opsplittet EU-ret, som kun behandler visse, begrænsede aspekter ved de spørgsmål, der rejser sig.

Det resulterer i mangel på klarhed og regler, som ikke giver den retssikkerhed, som borgerne i Europa kan forvente i forbindelse med spørgsmål, som har en direkte indvirkning på deres dagligdag.

Princippet om, at offentlige dokumenter skal legaliseres af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor dokumentet bliver udleveret, eller også påtegnes en apostille af myndigheden i oprindelsesmedlemsstaten, er ledsaget af undtagelser, som følger af internationale konventioner eller EU-retten.

⁹ Apostillen koster også: i mange stater skal der betales et gebyr. Det varierer meget fra den ene medlemsstat til den anden. I nogle stater er påtegningen med apostillen gratis eller koster mindre end 5 EUR, mens gebyrbeløbet i andre stater kan nå helt op på 50 EUR.

Det kan være vanskeligt for borgerne at vide, hvilke undtagelser der kan være gældende for deres personlige situation.

For at illustrere den mangfoldighed af internationale regler, der findes, kan der henvises til de mange konventioner. Nogle af disse tekster er rettet mod offentlige dokumenter i bred forstand, andre vedrører en særlig type af dokumenter som for eksempel civilstandsattester eller attester, der udleveres af diplomatiske eller konsulære repræsentanter.

Med Haagerkonventionen af 1961 afskaffes kravet om legalisering af udenlandske offentlige attester, som er nævnt i artikel 1, og i stedet indføres apostillepåtegning¹⁰. Alle Unionens medlemsstater deltager i denne konvention, ligesom også mange tredjelande. Den gælder for offentlige attester, det vil sige administrative dokumenter, notardokumenter, officielle erklæringer og dokumenter fra en retlig myndighed, dog ikke for attester, som er oprettet af diplomatiske og konsulære myndigheder.

Hvis en borger har at gøre med et dokument, der er udleveret af en diplomatisk eller konsulær myndighed, kan det være Europarådets konvention fra 1968, der gælder. Med denne konvention afskaffes legaliseringen af attester, som er oprettet af diplomatiske eller konsulære repræsentanter. Ikke alle EU-borgere kan dog nyde godt af denne konvention, da det kun er femten medlemsstater, som er kontraherende parter heri.

For at fremme det internationale samarbejde på civilstandsområdet og forbedre den måde, som civilstandsmyndighederne fungerer på, var der i 1949 fem stater¹¹, som stiftede en mellemstatslig organisation, den internationale civilstandskommission (i det følgende benævnt "ICCS"). I dag er tolv af Unionens medlemsstater medlemmer af denne organisation¹². Den spiller en vigtig rolle, blandt andet ved udviklingen af internationale konventioner, som er åbne for staternes ratificering. Der er mange af konventionerne, som vedrører legalisering af civilstandsattester: konventionen fra 1957 vedrørende gratis udstedelse og dispensation for legalisering af civilstandsattester, konventionen fra 1976 vedrørende udstedelse af flersprogede udskrifter af civilstandsattester og konventionen fra 1977 vedrørende dispensation for legalisering af visse attester og dokumenter¹³.

EU-retten indeholder også diverse bestemmelser, som fuldstændigt afskaffer legaliseringen mellem medlemsstaterne.

Med konventionen fra 1987¹⁴ afskaffes legaliseringen fuldstændigt for flere kategorier af dokumenter. Det drejer sig om dokumenter fra en myndighed eller en embedsmand, blandt andet fra anklagemyndigheden, en dommerfuldmægtig eller en justitssekretær, om administrative dokumenter, notardokumenter, officielle erklæringer og især påtegninger

¹⁰ Med konventionen af 5. oktober 1961 afskaffes kravet om legalisering af udenlandske offentlige attester: http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=41. Den gælder ikke for dokumenter, som er oprettet af diplomatiske eller konsulære repræsentanter, og for administrative dokumenter, som vedrører en kommerciel eller toldmæssig transaktion. Apostillen er defineret i konventionens artikel 4 og 5.

¹¹ De fem stiftende stater er Belgien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene og Schweiz.

¹² ICCS's websted: <http://www.ciec1.org/>. Ud over de fire medlemsstater af Den Europæiske Union, som var med til at stifte ICCS, er der tale om Tyskland, Grækenland, Italien, Portugal, Spanien, Polen, Det Forenede Kongerige og Ungarn

¹³ Det drejer sig om konvention nr. 2, 16 og 17.

¹⁴ Konventionen af 25. maj 1987 om afskaffelse af legaliseringen af attester i medlemsstaterne i De Europæiske Fællesskaber.

stemplet på et privat oprettet dokument og attester oprettet af diplomatiske eller konsulære repræsentanter. Denne konvention er imidlertid kun blevet ratificeret af et meget begrænset antal medlemsstater og er derfor ikke trådt i kraft, bortset fra for seks medlemsstaters vedkommende¹⁵, som har besluttet at anvende den midlertidigt i deres indbyrdes forbindelser.

I nogle af de instrumenter, der er vedtaget af Unionen inden for civilretligt samarbejde og især forordning (EF) nr. 44/2001 og (EF) nr. 2201/2003, er det også fastsat, at legaliseringen skal afskaffes for dokumenter, som falder ind under deres anvendelsesområde¹⁶.

3.3. Løsninger, der kan lette fri cirkulation af offentlige dokumenter mellem medlemsstaterne

a) *Afskaffelse af administrative formaliteter til bekræftelse af offentlige dokumenters ægthed*

De administrative formaliteter, der er forbundet med forelæggelse af offentlige dokumenter, og som har baggrund i konsulær og mellemstatslig praksis, giver stadig anledning til vanskeligheder for EU-borgerne og svarer ikke længere til kravene og udviklingen i samfundet i dag, især i et fælles retsområde.

Det er helt rimeligt at stille spørgsmål ved, om det er nødvendigt med disse formaliteter, som hverken er tilpasset forbindelser mellem medlemsstater, som er baseret på gensidig tillid, eller på den øgede mobilitet hos borgerne.

Domstolen for Den Europæiske Union har lige siden 1997 vist, hvilken vej der skal følges. I *Dafeki-sagen*¹⁷, hvor en græsk statsborger, der arbejdede i Tyskland, anlagde sag mod pensionskassen i denne medlemsstat, blev anerkendelse af dokumenter, der var udleveret i en medlemsstat og forelagt i en anden medlemsstat som led i et arbejde, stadfæstet af Domstolen. I denne dom siger Domstolen, at myndighederne i en medlemsstat skal anerkende personregisterudskrifter og lignende dokumenter, der er udstedt af de kompetente myndigheder i de øvrige medlemsstater, medmindre der på grund af de konkrete forhold i den enkelte sag er alvorlig tvivl om rigtigheden heraf.

Det nu er på tide at overveje at afskaffe legalisering og apostillepåtegning for samtlige offentlige dokumenter for at sikre, at de kan cirkulere frit i Unionen.

Denne afskaffelse vil kunne dække alle offentlige dokumenter, idet en sektorrettet tilgang ikke vil kunne give tilstrækkeligt effektive resultater. Ikke blot legalisering, men også apostillepåtegning vil kunne afskaffes.

I praksis vil en afskaffelse af disse formaliteter betyde, at borgerne vil kunne forelægge et originalt dokument, der er udstedt af en offentlig myndighed i en medlemsstat, uden at skulle foretage sig yderligere, som om han var i den samme medlemsstat.

¹⁵ Der er tale om Belgien, Danmark, Frankrig, Italien, Irland og Letland.

¹⁶ Det drejer sig om følgende bestemmelser: artikel 56 i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område og artikel 52 i Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000.

¹⁷ Sag C-336/94 *Eftalia Dafeki mod Landesversicherungsanstalt*, Sml. 1997, s. I-06761, præmis 19.

Kommissionen foreslår derfor, at det overvejes, hvordan alle disse forældede formaliteter kan afskaffes, og at der opstilles en ensartet og moderne, europæisk lovgivningsramme, hvor der tages hensyn til realiteterne i en situation med flere lande involveret.

Spørgsmål 1 *Mener De, at en afskaffelse af administrative formaliteter som legalisering eller apostillepåtegning vil kunne afhjælpe de vanskeligheder, som borgerne konfronteres med?*

b) Samarbejde mellem kompetente nationale myndigheder

Afskaffelsen af administrative formaliteter vil kunne ledsages af et samarbejde mellem de kompetente nationale myndigheder.

For eksempel kan det administrative samarbejde mellem medarbejdere på området, som eksisterer for øjeblikket mellem visse medlemsstater, kunne videreudbygges på uformelt plan og på grundlag af ICCS-konventionerne¹⁸.

I tilfælde af alvorlig tvivl om ægtheden af et dokument eller hvis et dokument ikke findes i en medlemsstat, kan de nationale kompetente myndigheder udveksle de nødvendige oplysninger og finde en passende løsning herpå.

Ved denne udveksling vil civilstandsregisteret i en persons oprindelsesmedlemsstat også kunne underrettes om, hvis der er oprettet et dokument vedrørende denne person i en anden medlemsstat. Det kan således være nyttigt for ajourføringen af civilstandsattester. Man kan også forestille sig et centralt sted til registrering af begivenheder, der vedrører ændring af civilstand, som er forekommet i andre medlemsstater end borgerens oprindelsesstat. Ved at samle det hele på et sted vil det være lettere at udfærdige attester og at ajourføre dem.

Det vil kunne foregå ved hjælp af passende elektroniske midler¹⁹.

De projekter, der er realiseret, og de resultater, der er opnået som led i online-ret (e-Justice), vil kunne bidrage til denne informationsudveksling. E-justice-portalen vil kunne informere borgerne om, at der er civilstandsattester, og om, hvilke juridiske implikationer de har (f.eks. at det er nødvendigt at få en dødsattest hos den kompetente administrative myndighed, inden man retter henvendelse til en domsmyndighed for at få et arvebevis. Man kan også forestille, at borgerne får mulighed for at kunne anmode om og få en civilstandsattest online via et sikret system.

¹⁸ Se navnlig konvention nr. 3, 8 og 26. Ifølge konvention nr. 3 skal en civilstandsmyndighed, der opretter en vielsesattest, underrette civilstandsmyndigheden på det sted, hvor hver af de kommende ægtefæller er født, ved hjælp af en standardformular. Denne konvention er i kraft for elve kontraherende staters vedkommende, heraf er de ti medlemsstater i Unionen. De ti medlemsstater er Tyskland, Østrig, Belgien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene, Italien, Portugal, Spanien og Polen.

¹⁹ Informationssystemet for det indre marked (IMI-systemet), som bruges for øjeblikket til udveksling af oplysninger mellem myndigheder om erhvervskvalifikationer og tjenesteydelser, kan være et passende elektronisk middel til at forbedre samarbejdet mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne og også til at undgå, at der skal bruges oversættelse af dokumenter, se <http://ec.europa.eu/imi-net>. Endvidere vil projektet "ICCS-plattformen", som Kommissionen er med til at finansiere, kunne være et meget nyttigt arbejdsgrundlag i fremtiden. Plattformen er netop et konkret udtryk for udvikling og brug af elektroniske midler på retsområdet og især til at skabe netværk for civilstandsmyndigheder, hvilket kan være til meget stor fordel for borgerne. ICCS-plattformen støtter også bedste praksis, der er udviklet inden for rammerne af mellemstatsligt samarbejde.

Da der kan være stor forskel på de administrative strukturer i medlemsstaterne, kan det endvidere være nyttigt mere systematisk at informere borgerne om, hvilke myndigheder der er ansvarlige for civilstandsregistre og udstedelsen af attester. Derfor har Kommissionen meddelt²⁰, at portalen "Dit Europa" vil blive omdannet til det centrale sted, hvor der kan hentes oplysninger om borgernes og virksomhedernes rettigheder i Unionen, og den skal være brugervenlig med let adgang til internettet²¹.

Spørgsmål 2 Skal der være et mere intenst samarbejde mellem de offentlige myndigheder i medlemsstaterne, blandt andet hvad angår civilstandsattester, i så fald i hvilken elektronisk form?

Spørgsmål 3 Hvad mener De om, at begivenheder i en persons civilstand registreres på kun et sted, i en enkelt stat? Hvilket sted, vil være det mest relevante: fødested, stat, hvor statsborgerskabet indehaves, bopælsstat?

Spørgsmål 4 Synes De, at det kan være nyttigt at offentliggøre listen over nationale kompetente myndigheder for civilstandsområdet eller kontaktoplysninger for et informationssted i hver enkelt medlemsstat?

c) Begrænsning af oversættelse af offentlige dokumenter

Ligesom de administrative formaliteter som legalisering og apostillepåtegning er også oversættelse af et offentligt dokument, som er udstedt af en anden medlemsstat, endnu et problem, som borgeren kan blive konfronteret med. Som de ovennævnte administrative formaliteter er også oversættelse tidskrævende og koster penge²².

Man kan forestille sig, at der indføres frivillige standardformularer, i det mindste for de mest almindelige offentlige dokumenter (for eksempel erklæring om tab eller tyveri af identitetspapirer, tegnebog) inden for mange administrative sektorer for at afhjælpe kravet om oversættelse og undgå omkostningerne hertil.

Standardformularerne vil kunne baseres på flersprogede formularer, som er udarbejdet af ICCS. Disse formulere har stor succes, fordi de har den fordel, at man undgår oversættelse af dokumentet i bestemmelsesstaten²³.

Spørgsmål 5 Hvilken løsning foreslår De for at undgå eller i det mindste begrænse antallet af oversættelser?

d) Europæisk civilstandscertifikat

Der findes allerede europæiske kørekort og europæiske pas. Kommissionen har foreslået et europæisk arvecertifikat. Det vil kunne overvejes at indføre et europæisk civilstandscertifikat.

Dette europæiske certifikat kunne gælde parallelt med medlemsstaternes nationale civilstandsattester. Det vil ikke være obligatorisk for borgerne, men frivilligt. Borgerne vil fortsat kunne anmode om, at få udfærdiget en national civilstandsattest. Det europæiske certifikat vil således ikke erstatte de i medlemsstaterne eksisterende civilstandscertifikater.

²⁰ Ovennævnte KOM(2010) 603 og KOM(2010) 608, Meddelelsen "På vej mod en pagt for det indre marked - For en social markedsøkonomi".

²¹ Se <http://ec.europa.eu/youreurope>.

²² Gennemsnitligt kan oversættelse af et simpelt dokument koste mellem 30 og 150 EUR.

²³ Konvention nr. 16 er trådt i kraft mellem 20 stater, hvoraf de 12 er medlemsstater i Unionen.

Et par, hvor partnerne er af henholdsvis tysk og spansk nationalitet, slår sig ned i Spanien med deres barn. Forældrene har brug for barnets fødselsattest for at kunne anmode om familieydelse eller indskrive barnet i en spansk skole. Forældrene kan bede ressortmyndigheden for civilstandsområdet i Tyskland, hvor barnet er født, om at få et europæisk fødselscertifikat, som kan forelægges for de kompetente spanske myndigheder. Dette certifikat kan udfærdiges på spansk. Når certifikatet forelægges for de spanske myndigheder, skal det ikke oversættes, og herved undgår forældrene store omkostninger til oversættelse. Forældrene kunne også have bedt om et nationalt fødselscertifikat, dvs. et tysk certifikat. I så fald ville de spanske myndigheder uden tvivl have bedt om en oversættelse.

Når først certifikatet er udstedt, kan det også bruges i den medlemsstat, hvor det er udleveret.

Forældrene vil i forbindelse med en administrativ henvendelse i Tyskland også kunne bruge det europæiske civilstandscertifikat, hvormed de kan undgå nye henvendelser til civilstandsmyndigheden.

I dag er oplysningerne på civilstandsattester vidt forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. Man kan for eksempel på en fødselsattest finde mere end 40 forskellige angivelser for samtlige medlemsstater, og disse angivelser er ikke kendt af alle overalt. Disse forskelle giver vanskeligheder for de ansatte i civilstandsmyndigheden, som bliver konfronteret med angivelser, som er ukendte i deres retssystem. På grund af disse forskelle er det ofte nødvendigt, at de ansatte må bede om yderligere oplysninger, hvilket kan give problemer for borgerne og betyde, at der går længere tid med proceduren.

Ud over indholdet er også formen forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. De forskellige former gør det vanskeligt for forståelse og identifikation af dokumenter, både for myndighederne og for borgerne, især når sproget er helt ukendt.

Format og angivelser på certifikatet vil blive ensartede med en enhedsformular, det europæiske certifikat. Det vil gøre det meget lettere at forstå de angivne civilstandsoplysninger, og det vil ikke længere være nødvendigt at skulle forhøre sig nærmere om de oplysninger, der er anført på attester fra en medlemsstat, og som er ukendte i den medlemsstat, hvor attesten forelægges.

Spørgsmål 6 *Hvilke civilstandsattester vil kunne komme på tale som europæiske civilstandscertifikater? Hvilke oplysninger bør der være på et sådant certifikat?*

4. ANERKENDELSE AF DE GENSIDIGE VIRKNINGER AF CIVILSTANDSATTESTER

4.1. Problematik

Blandt offentlige dokumenter er det især civilstandsattester, der giver problemer på grund af de virkninger, de har.

Ved hjælp af en persons civilstand, som hver enkelt medlemsstat har sin egen udgave af baseret blandt andet på landets historie, kultur eller retssystem, har man viden om denne person og om personens stilling i samfundet. Den danner grundlag for vedkommendes retsstilling. Civilstandsattester er dokumenter, der er oprettet af en myndighed, og som opregner begivenheder i den enkelte borgers liv som for eksempel fødsel, herkomst, adoption, ægteskab, anerkendelse af faderskab, dødsfald, navngivning eller navneforandring som følge

af ægteskab, skilsmisse, registreret partnerskab, anerkendelse af slægtskab, kønsskifte, adoption.

I en situation, hvor flere lande er involveret, er det første spørgsmål, om en retsstilling, der er registreret ved en civilstandsattest i en medlemsstat, kan anerkendes i en anden medlemsstat.

Et fransk par, der har været gift i tre år, slår sig ned i Danmark. De bor i Danmark af arbejdsmæssige årsager i fire år. Efter nogle år får de deres første barn. Ved navngivningen af barnet anvender de danske myndigheder dansk ret, dvs. den medlemsstat, hvor barnet og forældrene har deres bopæl. Da familien vender tilbage til Frankrig, nægter de franske myndigheder at anerkende navngivningen af barnet, som er foregået efter reglerne i dansk ret. Denne situation giver en retsusikkerhed for barnet, da dets identitet ikke fastlægges på samme måde, alt efter om det befinder sig i Danmark eller i Frankrig, og det kan få indvirkning på udøvelsen af barnets ret til fri bevægelighed.

Navnet er et grundlæggende element i en persons identitet, og reglerne for navngivning, der er påvirket af historiske, religiøse, sproglige og kulturelle faktorer, er meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. De problemer, som borgerne støder på på grund af de forskellige nationale regler for navngivning, kan illustreres ved retspraksis i Domstolen for Den Europæiske Union²⁴, som beskriver, hvilke alvorlige ulemper der kan være for en person såvel arbejdsmæssigt som privat, når der er forskel på navngivningen²⁵.

Enhver borger bør have sikkerhed for, at hans civilstandsforhold er kontinuerte og permanente, så han kan gøre brug af sin ret til fri bevægelighed. Når en borger i en medlemsstat beslutter at krydse grænsen for at bo, arbejde eller studere i en anden medlemsstat, bør der ikke af myndighederne i den anden medlemsstat sættes spørgsmålstejn ved den retsstilling, som vedkommende har opnået i den første medlemsstat (for eksempel navneforandring for en kvinde, som gifter sig og legalt overtager ægtefællens navn), hvis det vil kunne være en hindring for eller en kilde til objektive vanskeligheder for udøvelse af borgerens rettigheder.

Det andet spørgsmål er, om den retsstilling, der er registreret ved en civilstandsattest i en sag, hvor flere lande er involveret, kan få hermed forbundne civilretlige konsekvenser.

To borgere af henholdsvis svensk og tysk nationalitet bor sammen i Finland uden at være gift. Efter nogle år får de deres første barn. Hvordan vil de finske myndigheder i bopælsmedlemsstaten fastslå slægtskabet for dette barn, dvs. dets biologiske familieforhold? Hvilke regler vil de finske myndigheder anvende for at fastslå slægtskabet? Er det svensk ret, som er faderens oprindelsesstat; tysk ret, som er moderens oprindelsesstat; eller finsk ret, som er forældrenes bopælsstat og den medlemsstat, hvor begivenheden er indtruffet? Såfremt Finland vil anvende sin egen lov om slægtskab, vil det så blive anerkendt i de to forældres oprindelsesmedlemsstater, i dette tilfælde Sverige og Tyskland, og i resten af Unionen? Eftersom hver enkelt medlemsstat anvender sine egne regler, er det ikke udelukket, at de tyske myndigheder ikke vil anerkende slægtskab, der er fastslået på grundlag af finske regler.

²⁴ Sag C-168/91 Christos Konstantinidis, Sml. 1993, s. I- 01191; sag C-148/02, Carlos Garcia Avello, Sml. 2003, s. I-16613; sag C-353/06, Grunkin-Paul, Sml. 2008, s. I-07639; sag C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein, endnu ikke afgjort af Domstolen.

²⁵ Ovennævnte sag C-353/06, præmis 22, 23, 25 og 27, og ovennævnte sag C-148/02, præmis 36.

Hver enkelt medlemsstat fastsætter, hvilken lov der skal gælde i en situation med flere lande involveret, på grundlag af de tilknytningskriterier, der er fastsat i dens internationale privatret. Tilknytningskriteriet er som regel nationalitet eller sædvanlig bopæl. Gældende lov, der bliver fastsat således, er meget forskellig fra den ene medlemsstat til den anden. Det fører uundgåeligt til, at et civilstandsforhold, der er indtrådt i en medlemsstat, ikke automatisk anerkendes i en anden medlemsstat, fordi resultatet af gældende lov er forskelligt, alt efter hvilken medlemsstat der kommer i betragtning.

Spørgsmålet er, om det er nødvendigt, at Unionen gør noget for at skabe større retssikkerhed for EU-borgerne på civilstandsområdet og for at afskaffe de hindringer, de konfronteres med, når de beder om anerkendelse i én medlemsstat af en retsstilling, der er erhvervet i en anden medlemsstat. Når der anmodes om anerkendelse, er det for at kunne nyde godt af de borgerlige rettigheder, der er knyttet til en sådan retsstilling i bopælsmedlemsstaten.

4.2. Retlig ramme

Spørgsmål vedrørende civilstand er ikke nye for europæiske lovgivere, og der er da også fastsat en række rettigheder for EU-borgerne i primær og sekundær ret. Unionen har allerede behandlet spørgsmål om civilstand, blandt andet på ægteskabsområdet. Således fremgår det af tidligere nævnte forordning (EF) nr. 2201/2003 i artikel 21, stk. 2, at der ikke må "stilles krav om anvendelse af en særlig procedure i forbindelse med ajourføring af en medlemsstats civilstandsregister på grundlag af en retsafgørelse om skilsmisse, separation eller omstødelse af ægteskab, der er truffet i en anden medlemsstat". Men Unionens tiltag gennem afledt ret har hidtil været meget specifikke, og der er i dag ikke nogen regler om, at en medlemsstat skal anerkende forhold, som er knyttet til civilstand og indtrådt i en anden medlemsstat.

På internationalt plan findes der konventioner om løsning af spørgsmål vedrørende civilstand i situationer, hvor flere lande er involveret. Det drejer sig primært om ICCS-konventioner, som har til formål at indføre ensartede regler om lovkonflikter i forbindelse med personrettigheder²⁶. Disse konventioner er dog som regel kun ratificeret af et begrænset antal stater, som regel ikke mere end omkring ti. Det er med til at skabe juridisk splittelse i forbindelse med gældende regler for forhold, hvor flere lande er involveret. Desuden er de af Unionens medlemsstater, som også er medlemmer af ICCS, ikke alle med i alle denne organisations konventioner. Der er ikke en eneste af ICCS's konventioner, som er blevet ratificeret af samtlige af de medlemsstater i Unionen, der også er medlemmer af ICCS.

4.3. Mulige løsninger for anerkendelse af virkningerne af civilstandsattester

Der kan overvejes visse løsninger til at sikre anerkendelse af virkningerne af en civilstandsattest eller en retsstilling, som er knyttet til en civilstand, der er indtrådt i en anden medlemsstat end den, hvor retsstillingen bliver påberåbt.

I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at Den Europæiske Union ikke har kompetence til at gribe ind i medlemsstaternes materielle familieret. Derfor har Kommissionen hverken beføjelse til eller intention om at foreslå, at der udarbejdes materielle europæiske regler om for eksempel navngivning, adoption eller ægteskab, eller at der ændres ved definitionen af

²⁶ Se konvention nr. 12 om legitimering af børn gennem ægteskab, konvention nr. 18 om frivillig anerkendelse af børn født uden for ægteskab og konvention nr. 19 om gældende lov for navne og fornavne. I konvention nr. 7, der skal gøre det lettere at indgå ægteskab i udlandet, er der også en regel vedrørende lovkonflikt i forbindelse med lysning af ægteskab.

ægteskab på nationalt plan. Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde giver slet ikke hjemmel til at foreslå en sådan løsning.

Som det fremgår af det forudgående, vil nogle af de praktiske problemer, som borgerne bliver konfronteret med i deres dagligdag, når de befinder sig i en situation, hvor flere lande er involveret, kunne løses ved, at det bliver lettere at anerkende virkningerne af civilstandsdokumenter, der er oprettet legalt i en anden medlemsstat. Der er tre måder at løse disse problemer på politisk for Den Europæiske Union: at hjælpe de nationale myndigheder med at finde praktiske løsninger, anerkendelse med retsvirkning og anerkendelse baseret på harmonisering af reglerne om lovkonflikter.

a) At hjælpe de nationale myndigheder med at finde praktiske løsninger

Man kan hævde, at de problemer, som borgerne konfronteres med i deres dagligdag i forbindelse med civilstandsdokumenter i situationer med flere lande involveret, er spørgsmål, som bedre vil kunne behandles på medlemsstatsniveau, da de nationale myndigheder vil kunne finde praktiske løsninger inden for landets egne love. Indtil der sker en større harmonisering af reglerne i gældende lov om civilstand, eller indtil der opnås større overensstemmelse mellem medlemsstaternes materielle familieret, er Den Europæiske Unions vigtigste rolle således at hjælpe de nationale myndigheder med at samarbejde på en mere effektiv måde

Spørgsmål 7 Mener De, at spørgsmål vedrørende civilstand for borgere i situationer med flere lande involveret vil kunne løses mere effektivt af de nationale myndigheder alene? Bør institutionerne i Den Europæiske Union i så fald ikke i det mindste give nogle retningslinjer til de nationale myndigheder (eventuelt gennem anbefalinger fra EU) for at sikre et minimum af sammenhæng i den måde, hvorpå man forsøger at finde praktiske løsninger over for de problemer, som borgerne støder på?

b) Anerkendelse med retsvirkning

En anden mulighed kunne være anerkendelse med retsvirkning i en medlemsstat af civilstandsforhold, som er indtrådt i de andre medlemsstater. Denne anerkendelse vil kunne foregå uden harmonisering af eksisterende regler, og medlemsstaternes retssystemer vil kunne forblive uændrede.

Denne løsning vil indebære, at hver enkelt medlemsstat på grundlag af gensidig tillid accepterer og anerkender virkningerne af en retsstilling, der er opnået i en anden medlemsstat. I de ovenfor nævnte eksempler vil barnets navn og slægtskabet blive anerkendt af myndighederne i barnets oprindelsesmedlemsstat, selv om en anvendelse af loven i denne stat ville have ført til en anden løsning.

Hvis man sikrer anerkendelse med retsvirkning overalt i Unionen af en retsstilling, der er opnået i en medlemsstat, vil det give mange fordele for EU-borgerne.

Denne løsning vil først og fremmest have den fordel, at den skaber forenkling og gennemsækelighed for alle borgere, som udøver retten til fri bevægelighed på Unionens område. Alle borgere, hvis civilstand ændres, eller som bliver berørt af et civilstandsforhold, som er indtrådt i en medlemsstat, vil på forhånd vide, at der ikke vil blive stillet spørgsmål ved deres civilstand, hvis de krydser grænsen, og hvis de for eksempel beslutter at tilbringe nogle år i en anden medlemsstat end oprindelsesstaten. Deres civilstand vil blive garanteret,

og den retsstilling, de har opnået i oprindelsesmedlemsstaten vil blive anerkendt med retsvirkning i de andre medlemsstater på grundlag af traktaten.

Ved at acceptere anerkendelse med retsvirkning af en retsstilling, der er opnået i en anden medlemsstat, vil det ikke være nødvendigt for værtsmedlemsstaten (dvs. den stat, hvor borgeren beslutter sig til at bo eller arbejde) at ændre sin materielle ret eller ændre sit retssystem.

Denne anerkendelse vil også have den fordel, at den giver den retssikkerhed, som borgeren kan forvente, når han udøver sin ret til fri bevægelighed. Man kan hævde, at den retsusikkerhed og de forskellige vanskeligheder, som han eventuelt vil støde på hvad angår anerkendelse af den retsstilling, der er opnået i den medlemsstat, som han forlader, ikke vil virke afskrækkende og heller ikke virke som en hæmsko, for at han kan udøve sine rettigheder som EU-borger.

I så fald bør denne mulighed dog følges op af en række kompenserende foranstaltninger, så man undgår tilfælde af svig og misbrug, og at der fuldt ud tages hensyn til medlemsstaternes regler om offentlig orden. Desuden vil anerkendelse med retsvirkning i givet fald bedre kunne tilpasses visse civilstandsforhold som for eksempel navngivning eller navneændring. Spørgsmålet vil dog kunne vise sig at være mere kompliceret i tilfælde af andre civilstandsforhold end ægteskab.

Spørgsmål 8 *Hvad mener De om anerkendelse med retsvirkning? Hvilke civilstandsforhold vil denne løsning kunne anvendes på? I hvilke civilstandsforhold vil det kunne vise sig at være uhensigtsmæssigt?*

c) Anerkendelse baseret på harmonisering af reglerne om lovkonflikter

En harmonisering af reglerne om lovkonflikt kan være en anden mulighed for borgerne til fuldt ud at kunne nyde godt af deres ret til fri bevægelighed, og som også giver dem en større retssikkerhed for de civilstandsforhold, der er indtrådt i en anden medlemsstat.

Med et sæt af fælles regler, der er udviklet på EU-plan, vil retten være sikret i forbindelse med krydsning af grænsen, når der er tale om civilstandsforhold.

Denne ret vil blive defineret gennem en eller flere tilknytningskriterier, hvor der tages hensyn til borgernes mobilitet. Reglerne vil således være forudselige og kendte på forhånd. For eksempel vil borgere, der bor i en anden medlemsstat end deres oprindelsesmedlemsstat, kunne være omfattet af loven i den stat, som de har opbygget tilknytning til, frem for loven i deres oprindelsesmedlemsstat, som de måske har forladt for mange år siden.

Det må i øvrigt fastlægges, om det valgte tilknytningskriterium bør være det samme for flere forhold, som vedrører civilstanden, eller om det vil være mere hensigtsmæssigt med forskellige kriterier alt efter hvert civilstandsforhold.

Spørgsmål 9 *Hvad mener De om anerkendelse baseret på harmonisering af reglerne om lovkonflikter? Hvilke civilstandsforhold vil denne løsning kunne anvendes på?*

Den lov, som er fastsat på grundlag af en eller flere tilknytningskriterier, der er fastlagt på europæisk plan, vil kunne ske gælde, hvis borgerne ikke selv har udtrykt noget ønske. I princippet vil en borger i en situation, hvor flere lande er involveret, kunne få mulighed for at vælge, hvilken lov der skal gælde for en begivenhed med tilknytning til civilstand. Dette valg

vil kunne imødekomme de legitime interesser hos en borger, som ved at foretage dette valg, giver udtryk for sin tilknytning til sin egen kultur og til sin oprindelsesstat eller til en anden medlemsstat. Med dette valg vil der også kunne tages hensyn til den enkeltes frihed på civilstandsområdet, uden at dette griber ind i en tredjeparts interesser eller er til skade for den offentlige orden. Valget må dog reguleres på en vis måde og må kun kunne føre til anvendelse af en lov, som borgeren har tætte forbindelser til.

Spørgsmål 10 *Hvad mener De om, at borgerne får mulighed for at vælge, hvilken lov der skal gælde? Hvilke civilstandsforhold vil dette valg kunne anvendes på?*

Spørgsmål 11 *Ud over anerkendelse med retsvirkning og anerkendelse baseret på harmonisering af reglerne om lovkonflikter mener De så, at der er andre løsninger, som kan imødekomme grænseoverskridende virkninger af retsstillinger med tilknytning til civilstand?*

5. KONKLUSION

Formålet med denne grønbog er at iværksætte en offentlig høring for at indhente bidrag og udtalelser fra berørte aktører om, hvordan man kan forbedre dagligdagen for borgerne, for så vidt angår cirkulation af offentlige dokumenter, og om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på civilstandsområdet.

Den vil blive offentliggjort på Kommissionens websted.

Høringen vil finde sted i perioden 14. december 2010 til 30. april 2011. Kommissionen opfordrer interesserede parter til at fremsende deres bidrag til følgende adresse:

Europa-Kommissionen
Generaldirektorat for Retlige Anliggender
Kontor A1 - Civilretligt samarbejde
1049 Bruxelles
Fax: + 32-2/299.64.57

E-mail: JUST-COOP-JUDICIAIRE-CIVILE@ec.europa.eu

Alle bidrag fra såvel den private som den offentlige sektor vil blive offentliggjort på Kommissionens websted, medmindre ophavsmændene udtrykkeligt frabeder sig, at deres personoplysninger offentliggøres, under henvisning til at en sådan offentliggørelse vil kunne skade deres legitime interesser.

Kommissionen vil eventuelt afholde en offentlig høring om de i grønbogen omhandlede emner.