

Regionsudvalgets udtalelse: "Færre administrative henvendelser for borgerne: Fremme af fri cirkulation af offentlige dokumenter og anerkendelse af virkningerne af civilstandsattester"

(2012/C 54/05)

REGIONSUDVALGET

- bemærker, at civilstandsattester som f.eks. fødsels-, vielses- og dødsattester, skilsmissepapirer, navneændringer osv. er grundlæggende for en persons identitet og evne til at kunne deltage fuldt ud i det sociale, økonomiske og politiske liv;
- understreger, at offentlige dokumenter har en vigtig funktion med hensyn til sikringen af, at EU-rettigheeder kan udøves effektivt af de personer, der har disse rettigheder;
- understreger, at lovgivningen om civilstand udelukkende henhører under medlemsstaternes kompetence og de enkelte lokale og regionale myndigheder; understreger, at det er nødvendigt at overholde nærheds- og proportionalitetsprincippet;
- er enig i Kommissionens brede målsætning om at identificere og fjerne hindringer for udøvelsen af EU-rettigheeder, navnlig i grænseoverskridende situationer, og gøre borgerne i stand til at opleve yderligere praktiske og synlige fordele af den igangværende EU-integration og opfordrer til at lade imødekommelsen af borgernes behov være det primære fokus for politikudviklingen på dette område;
- tilslutter sig det synspunkt, at legalisering af offentlige dokumenter mellem medlemsstaterne ikke burde være nødvendig, men foreslår dog, i lyset af at der er en upålidelig og ufuldstændig udveksling af oplysninger, at der forud for indførelsen af lovgivning skal etableres faciliteter for administrativt samarbejde, således at registratorer kan søge at bekræfte dokumenter, hvis de har behov for det; mener, at medlemsstaterne i mellemtiden og for at lette forhandlinger med lande uden for EU med henblik på vedtagelse bør undersøge brugen af e-APP i forbindelse med udstedelse og brug af elektroniske apostillepåtegninger;
- mener ikke, at muligheden for at oprette et europæisk civilstandskontor bør ignoreres, hvis det kan dokumenteres, at det er mere effektivt end at etablere en lang række nye kontorer eller opretholde tilsvarende kontorer i medlemsstaterne;
- foreslår, at der indføres retningslinjer for bedste praksis for medlemsstaterne med henblik på at lette leveringen af civilstandsdokumenter på tværs af grænserne.

Ordfører	Patrick McGOWAN (IE/ALDE), medlem af Donegal County Council og Border Regional Authority
Basisdokument	Grønbog: Færre administrative henvendelser for borgerne: Fremme af fri cirkulation af offentlige dokumenter og anerkendelse af virkningerne af civilstandsattester KOM(2010) 747 endelig

I. POLITISKE ANBEFALINGER

REGIONSUDVALGET

1. bifalder Europa-Kommissionens initiativ om at fremme en borgernes union ved at udsende en grøn bog til drøftelse i hele EU om mulighederne for lovgivningsmæssige forslag om to særskilte, men relaterede områder:

- (a) fri cirkulation af offentlige dokumenter ved at afskaffe formaliteter i forbindelse med legaliseringen af dokumenter mellem medlemsstaterne og
- (b) anerkendelse af virkningerne af visse civilstandsattester, således at en juridisk status, som er opnået i en medlemsstat, kan blive anerkendt med samme juridiske konsekvenser i en anden medlemsstat;

2. bemærker, at offentlige dokumenter består i forskellige administrative dokumenter, notar- og retsdokumenter og -attester, og indbefatter civilstandsattester, der definerer og repræsenterer centrale begivenheder i en persons liv; bemærker endvidere, at civilstandsattester som f.eks. fødsels-, vielses- og dødsattester, skilsmissepapirer, navneændringer osv. er grundlæggende for en persons identitet og evne til at kunne deltage fuldt ud i det sociale, økonomiske og politiske liv;

3. understreger, at offentlige dokumenter har en vigtig funktion med hensyn til sikringen af, at EU-rettigheder kan udøves effektivt af de personer, der har disse rettigheder. Disse rettigheder omfatter fri bevægelighed for borgerne og deres familiedemedlemmer, fri bevægelighed for arbejdstagerne, retten til fri etablering, social sikring, fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser og et effektivt retssystem for borgerne på det civil- og handelsretlige område, og der er rent faktisk et meget bredt udsnit af offentlige dokumenter, der er relevante i forbindelse med anerkendelsen af EU-rettigheder;

4. er enig i Kommissionens brede målsætning om at identificere og fjerne hindringer for udøvelsen af EU-rettigheder, navnlig i grænseoverskridende situationer, og generelt mindske bureaukratiet for at lette det grænseoverskridende samarbejde og gøre borgerne i stand til at opleve yderligere praktiske og synlige fordele af den igangværende EU-integration, og opfordrer til at lade imødekommelsen af borgernes behov være det primære fokus for politikudviklingen på dette område;

5. understreger, at civilstandssystemernes grundlæggende mangfoldighed (hændelsesbaseret, personbaseret og folkeregister) og de forskellige procedurer, der anvendes på tværs af EU, afspejler de offentlige myndigheders demokratiske og

lovgivningsmæssige ordninger og repræsenterer deres forskellige samfundsværdier, og denne mangfoldighed ses f.eks. ved, at civilstandsattester har forskellige retsvirkninger i de forskellige medlemsstater;

6. mener, at der generelt er et effektivt grundlag for registrering af civilstand i medlemsstaterne, men at der i vid udstrækning opstår problemer i forbindelse med håndteringen af grænseoverskridende forhold; bemærker imidlertid, at ca. en tredjedel af alle registreringer af civilstand i EU har et grænseoverskridende aspekt, og at de administrative problemer vil blive øget i takt med den stigende mobilitet i EU; en anden faktor, der komplicerer tingene for borgerne i forbindelse med grænseoverskridende forhold, er forskellene i den gældende lovgivning, hvor hvert land har sine egne regler vedrørende lovkonflikter;

7. understreger, at skønt nogle offentlige dokumenter (f.eks. erhvervs kvalifikationer) kan være underlagt fællesskabsretten, henhører lovgivningen om civilstand udelukkende under medlemsstaternes kompetence og de enkelte lokale og regionale myndigheder; understreger, at det er nødvendigt at overholde nærheds- og proportionalitetsprincippet i forbindelse med udviklingen af EU's politik og lovgivning på dette område;

8. understreger, at de kompetente myndigheder i forbindelse med legalisering af dokumenter varierer meget mellem og inden for medlemsstaterne med en endnu bredere vifte af kompetente myndigheder med ansvar for civilstandsattester, der rækker fra retligt over religiøst til administrativt ansvar på forskellige forvaltningsniveauer, men påpeger alligevel, at det hyppigst er på lokalt og regionalt niveau, at borgerne kommer i kontakt med disse myndigheder, idet det anslås, at der er 80 000 lokale folkeregistre i hele EU;

9. mener ikke, at disse emner skal ansues isoleret, men også skal medtænkes i forbindelse med EU-politikker i bredere forstand som f.eks. økonomisk politik, den digitale dagsorden, social- og arbejdsmarkedspolitik og ekstern politik med henblik på at styrke sammenhæng, effektivitet og konsekvens i forbindelse med EU's foranstaltninger.

Fri cirkulation af offentlige dokumenter

REGIONSUDVALGET

10. bemærker, at legalisering normalt anvendes til etablering af en formodning om et udenlandsk dokumentets ægthed, eftersom myndighederne i et land måske ikke kender segl, stempler og underskrifter fra den myndighed, der har udstedt det offentlige dokument; er dog klar over, at visse offentlige dokumenter som f.eks. pas, kørekort og domme anerkendes uden yderligere legaliseringsforanstaltninger;

11. mener, at legalisering koster tid, penge og energi og ikke i sig selv er en hensigtsmæssig foranstaltning til at undgå svig i den grænseoverskridende brug af offentlige dokumenter, og tilslutter sig bestemmelserne i Stockholmprogrammet om, at EU skal benytte sit medlemskab af Haagerkonferencen om International Privatret til at fremme relevante konventioner (også med henvisning til Den Internationale Civilstandskommission), eftersom medlemsstaterne ikke hidtil har haft en samarbejdsbaseret tilgang i forbindelse med konventioner om legalisering af dokumenter;

12. er klar over, at anvendelsen af eksisterende konventioner, der omhandler legalisering af dokumenter og en lang række bilaterale aftaler, er opsplittet, f.eks. er Bruxelleskonventionen af 1987, der afskaffer legaliseringen af offentlige dokumenter mellem medlemsstaterne, blevet underskrevet af mindre end halvdelen af EU's medlemsstater, og der er endnu færre, der har ratificeret og gennemført den midlertidigt;

13. tilslutter sig det synspunkt, at legalisering af offentlige dokumenter mellem medlemsstaterne ikke burde være nødvendigt i et EU, der bygger på gensidig tillid, og mener tilsvarende, at andre administrative formaliteter, der udgør hindringer for unionsborgerskabet og retten til fri bevægelighed, som f.eks. "certificate of no impediment" (certifikat for, at der kan indgås ægteskab) og "certificate of law" (attest i forbindelse med indgåelse af ægteskab), ligeledes kan blive unødvendige mellem medlemsstater;

14. foreslår dog, i lyset af at der er en upålidelig og ufuldstændig udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes folkeregistre (nogle medlemsstater hverken videregiver eller modtager oplysninger om "udenlandske" begivenheder vedrørende civilstand), at der forud for indførelsen af lovgivning skal etableres faciliteter for administrativt samarbejde mellem registratorer i medlemsstaterne, således at registratorer kan søge at bekræfte dokumenter, hvis de har behov for det, og at der ligeledes skal etableres lignende samarbejdskanaler for at lette bekræftelsen af andre officielle dokumenter f.eks. uddannelsesmæssige kvalifikationer og notardokumenter; sådanne samarbejdsfaciliteter kan i øvrigt også bistå tjenestemænd ved bekræftelsen af, at et dokument indhold er korrekt, og at dokumentet er ægte;

15. mener desuden, at begrundelserne for den manglende villighed til at ratificere eksisterende relevante konventioner (som f.eks. Bruxelleskonventionen af 1987) skal undersøges, og at det samme gælder for erfaringerne i de medlemsstater, der gennemfører den pågældende konvention midlertidigt;

16. mener, at medlemsstaterne i mellemtiden og for at lette forhandlinger med lande uden for EU med henblik på vedtagelse bør undersøge brugen af e-APP⁽¹⁾ i forbindelse med udstedelse og brug af elektroniske apostillepåtegninger sammen med det

e-Register med onlineadgang, som Spanien for nylig lancerede i Europa under "e-APP for Europe"-projektet, der støttes af Europa-Kommissionen.

Grænseoverskridende anliggender og anerkendelse af virkningerne af civilstandsattester

REGIONSUDVALGET

17. understreger, at et væsentligt problem for mange borgere er den grænseoverskridende transmission af civilstandsdokumenter; understreger, at der i nogle medlemsstater kan kræves personlig tilstedeværelse, for at en person kan få adgang til sin egen civilstandsattest eller få apostillepåtegninger, og et sådant unødvendigt bureaukrati kan medføre betydelige omkostninger for personer, som nu er bosat uden for den pågældende medlemsstat; foreslår derfor, at man, samtidig med at nærhedsprincippet overholdes, overvejer at indføre retningslinjer for bedste praksis for medlemsstaterne med henblik på at lette leveringen af civilstandsdokumenter på tværs af grænserne med passende beskyttelsesforanstaltninger for at reducere risikoen for svig;

18. understreger, at hver enkelt medlemsstat har udviklet sit eget regelsæt om borgerskab og civilstand med udgangspunkt i sin historie, kultur og sit politiske og lovgivningsmæssige system, og at en større ændring kan have betydelige demokratiske, lovgivningsmæssige og økonomiske følger for myndighederne i medlemsstaterne og kræve omfattende juridiske og administrative ændringer af strukturer og processer, og det kan desuden medføre betydelige sociale og kulturelle ændringer for borgere og samfund;

19. er ikke desto mindre klar over, at EU-borgerne, navnlig dem, der bor og arbejder i en "anden" medlemsstat, forventer, at deres liv ikke kompliceres unødvendigt af bureaukrati i forbindelse med håndteringen af grænseoverskridende anliggender vedrørende civilstand;

20. er klar over, at logistikken og omkostningerne i forbindelse med løbende undervisning af de anslåede 125 000 registratorer i EU i andre medlemsstaters civilstandssystemer og processer er urealistiske, og understreger således behovet for at udvikle andre gennemførlige løsninger med henblik på at løse de konkrete problemer, som borgerne står over for;

21. medgiver, at de nuværende ufuldstændige kontakter og ad hoc-kontakter mellem medlemsstaternes registratorer muligvis opstår på grund af juridiske, proceduremæssige, logistiske og ikke mindst sproglige vanskeligheder, og foreslår derfor, at Kommissionen går i gang med at etablere en ekspertgruppe bestående af specialister i registrering fra de enkelte medlemsstater, således at forslag om håndteringen af grænseoverskridende spørgsmål kan trække på et bredt input og for at gøre det lettere for EU at arbejde på en mere samarbejdsbaseret måde i internationale fora;

22. mener, at det omkostnings- og tidskrævende krav om oversættelse og bekræftet oversættelse af offentlige dokumenter bør mindskes med større brug af standardformularer og anvendelse af elektroniske kodnings- og aflæsningsystemer; mener, at en sådan udvikling kan finde sted inden for større internationale fora;

(1) Under "electronic Apostille Pilot Program" (e-APP) udvikler, fremmer og hjælper Haagerkonferencen om International Privatret (HCCH) og USA's National Notary Association (NNA), sammen med alle interesserede stater (eller en hvilken som helst af staternes interne domsmyndigheder), med implementeringen af billig, operationel og sikker softwareteknologi til udstedelse og brug af elektroniske apostillepåtegninger (e-Apostilles) samt oprettelsen og driften af elektroniske registre over apostillepåtegninger (e-Registers).

23. accepterer, at der er en udbredt lyst til bureaukratisk forenkling, ikke bare i form af overførsel af papirprocesser, så disse udføres online, og dette, kombineret med de muligheder, der ligger i den elektroniske datalagring og -overførsel, giver mulighed for og drivkraft til at modernisere og centralisere informationssystemer;

24. mener, at registreringen af alle begivenheder vedrørende en persons civilstand på et centralt sted er et mål, der er værd at tage op til overvejelse i de medlemsstater, der ikke gør dette, og at det burde lette registreringen af hændelser vedrørende en persons civilstand, der ikke finder sted på national grund, men er klar over, at det kan have betydelige omkostningsfølger og give bekymringer med hensyn til subsidiaritet for de ansvarlige myndigheder, og at det muligvis ikke er politisk gennemførligt i alle tilfælde;

25. anerkender dog, at der i mange medlemsstater ikke findes en centraliseret registrering, og at et enkelt kontaktpunkt kan være med til at minimere de praktiske problemer, som registratorer og borgere står over for, men mener, afhængigt af spørgsmål som f.eks. om dataene findes elektronisk, landets størrelse, opdelingen af det lovgivningsmæssige ansvar, sproglige spørgsmål osv. i medlemsstaterne, at sådanne centrale informationspunkter kan indføres på regionalt plan;

26. mener, at der er behov for at vise, at pilotprojekter, der er udviklet med henblik på den elektroniske udveksling af civilstands dokumenter, kan fungere effektivt og kan tilpasses en bredere brug, og ønsker en gennemgang af eksisterende elektroniske værktøjer, der letter samarbejdet mellem de offentlige myndigheder i EU; mener, at indførelsen af beskyttelsesforanstaltninger til at forhindre svig og beskytte borgernes privatliv og personoplysninger bør prioriteres;

27. mener, at forbindelserne mellem EU-informationskilder og relevante leverandører af oplysninger i medlemsstaterne kan udvides med hensyn til information til borgerne om deres EU-retigheder generelt, og at de lokale og regionale myndigheder er de rette til at yde bistand i den forbindelse;

28. er klar over, at ideen om et harmoniseret europæisk civilstandscertifikat er meget ambitiøs, eftersom det er meget forskelligt, hvordan medlemsstaterne ser på arten, formen og indholdet af civilstandscertifikater; ud over forskelle i disses beviskraft og måden, hvorpå der kan indføres ændringer, kan fødselsattester på tværs af EU indeholde oplysninger om legitimitet og barnets religion og om forældrenes civilstand og socio-økonomiske status;

29. understreger, at som det er blevet drøftet, vil europæiske civilstandscertifikater til at begynde med kræve en samtidig drift af nationale og EU-ordninger, hvilket kan give problemer med hensyn til den juridiske fortolkning af forskellige systemers konsekvens og relativitet, set i lyset af at der allerede findes mange kombinationer og kombinationsmuligheder inden for civilretlige, religiøse og udenlandske love, som domstolene i medlemsstaterne eventuelt vil skulle træffe afgørelse om;

30. mener, set i lyset af de forskellige retlige og administrative strukturer og processer vedrørende den civile registrering på tværs af EU, at et forslag om en automatisk anerkendelse af

civilstandscertifikater, der er udstedt af andre medlemsstater, er tilsvarende problematisk og ikke kan fungere uden en betydelig ændring af den nationale lovgivning i medlemsstaterne, der skal fjerne uoverensstemmelser i den måde, som borgerne behandles på;

31. mener, set i lyset af forskellene mellem medlemsstaterne imellem med hensyn til disse spørgsmål, at Kommissionen kan fortsætte, selv på grundlag af øget samarbejde, med at søge at standardisere lovkonflikter og domsmyndighed vedrørende civilstands-anslignender yderligere for at give borgerne mere klarhed;

32. mener dog, at det kan være problematisk at tillade borgere at vælge den gældende lov i én medlemsstat frem for en anden i forbindelse med hændelser vedrørende civilstand, et par kan f.eks. være uenige om retsmyndighed, og dette kan medføre "civilstandsshopping", hvor enkeltpersoner udvælger de praksisser, der passer bedst til deres egne omstændigheder;

33. mener ikke, at muligheden for at oprette et europæisk civilstandskontor bør ignoreres, hvis det kan dokumenteres, at det er mere effektivt end at etablere en lang række nye kontorer eller opretholde tilsvarende kontorer i medlemsstaterne, og mener endvidere, at det kunne: (a) hjælpe med at udvikle en mere kollektiv EU-tilgang til internationale konventioner, (b) forbedre det administrative samarbejde ved at indsamle og udveksle bedste praksis og erfaringer f.eks. med hensyn til kompatibilitet på it-relaterede områder samt yde vejledning til nationale myndigheder om internationale spørgsmål, (c) fungere som et centralt kontaktpunkt for forespørgsler om civilstand med en grænseoverskridende dimension, der kan gavne registratorer og naturligvis bidrage til at løse problemer, som borgere oplever i forbindelse med deres rimelige forventninger om udøvelsen af deres rettigheder i EU, og (d) eventuelt fungere som et centralt EU-backup- eller referenceregister til civilstands-dokumenter;

34. opfordrer indtrængende til en mere rettidig gennemførelse og anvendelse af eksisterende lovgivning, der påvirker opnåelsen af de rettigheder, som EU-borgerskabet giver, og opfordrer til, at medlemsstaterne samarbejder yderligere ved at deltage i eksisterende mellemstatslige organisationer med henblik på at lette det internationale samarbejde i civilstands-sager og den bredere ratifikation af eksisterende konventioner;

35. opfordrer registreringsmyndighederne i medlemsstaterne til at levere eksemplere (med oversættelse) på deres civilstands-dokumenter online, således at "udenlandske" registratorer kan få i hvert fald en vis fortrolighed med dem, og Kommissionen kan eventuelt hjælpe med at koordinere eller lette dette initiativ;

36. vil fremme Kommissionens etablering af et netværk af registratorer/konsulære eksperter fra alle medlemsstater, der skal undersøge, om der kan indgås et tilstrækkeligt administrativt samarbejde til at arbejde hen imod en afskaffelse af formaliteter i forbindelse med legaliseringen, og vil støtte arbejdet hen imod udarbejdelsen af forslag med relation til harmoniseringen af lovkonflikter; mener dog, at der kan være behov for at behandle spørgsmål om gensidig anerkendelse og europæiske civilstandscertifikater mere dybtgående;

37. mener, at grønbogen nødvendigvis behandler spørgsmålene fra et EU-27-perspektiv og et langsigtet perspektiv, og understreger, at mere lokale løsninger også kan anvendes i forbindelse med behandlingen af de problemer, som borgerne støder på regelmæssigt, især de borgere, der bor i grænseområder og eventuelt bor og arbejder i forskellige retskredse; tilskynder i den forbindelse til yderligere bilaterale og multilaterale aftaler mellem medlemsstaterne og med andre lande samt initiativer på subnationalt plan analogt med EGTS-projekterne om territorielt samarbejde;

38. understreger, at der skal foretages konsekvensanalyser af alle lovgivningsmæssige forslag, navnlig med henvisning til sociale, økonomiske og lovgivningsmæssige følger inden for medlemsstaterne;

39. ønsker, set i lyset af de lokale og regionale myndigheders relevante ansvar, at deltage fuldt ud i debatten, efterhånden som den udvikler sig, og stiller i den forbindelse sit rådgivende netværk ⁽²⁾ til rådighed for Europa-Kommissionen.

Bruxelles, den 14. december 2011.

Mercedes BRESSO
*Formand for
Regionsudvalget*

⁽²⁾ Den europæiske gruppe for territorielt samarbejde (EGTS), platformen til overvågning af Europa 2020 og netværket til overvågning af subsidiaritet (som gennemførte en høring om grønbogen fra 13. juli til den 2. september 2011).