



Fri rörlighet för officiella handlingar

2012/13:FPM107

Justitiedepartementet

2013-05-29

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 228

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om främjande av medborgares och företags fria rörlighet genom förenkling av godtagandet av vissa officiella handlingar i Europeiska unionen och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat ett förslag till förordning om främjande av medborgares och företags fria rörlighet genom förenkling av godtagandet av vissa officiella handlingar. För att en officiell handling ska bli giltig utanför den medlemsstat där den har utfärdats krävs det i många länder i dag administrativa formaliteter som syftar till att styrka en handlingens äkthet (autentisering). Det rör sig bl.a. om krav på legalisering (t.ex. ett intyg om att en namnteckning eller en stämpel är äkta), apostill-stämpel eller bestyrkta kopior. Förslaget innebär att alla sådana krav på administrativa formaliteter ska tas bort. Förslaget innebär också att det som huvudregel inte kommer att få ställas några krav på auktoriserade översättningar.

Vidare föreslås ett administrativt samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter för att varje medlemsstat ska kunna kontrollera äktheten av offentliga handlingar eller bestyrkta kopior som har utfärdats i en annan medlemsstat. Det föreslås även att flerspråkiga unionsstandardformulär ska kunna användas inom unionen för vissa kategorier av officiella handlingar.

Regeringen ser positivt på att administrativa formaliteter, kostnader och tidsförluster vid hanteringen av officiella handlingar minskas. Regeringen ställer sig därför positiv till förslaget om att kraven på administrativa formaliteter för vissa kategorier av officiella handlingar ska avskaffas. Vidare ställer sig regeringen positiv till förslaget om att medlemsstaternas myndigheter ska samarbeta för att minska risken för bl.a. användning av förfälskade handlingar.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen underströk i ett meddelande år 2004 vikten av att underlätta ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna av olika slags handlingar. Kommissionen har därefter utrett frågan. I handlingsplanen för genomförandet av Stockholmsprogrammet anges att ett lagförslag kommer att utarbetas om fri rörlighet för handlingar och avskaffande av krav på legalisering av handlingar mellan medlemsstaterna. Europaparlamentet har uttalat sig positivt i fråga om erkännande av officiella handlingar.

I kommissionens grönbok *Minskad byråkrati för medborgarna: att underlätta fri rörlighet i fråga om officiella handlingar och erkännande av verkningarna av civilståndshandlingar* från december 2010 övervägdes tänkbara alternativa sätt att lösa problem rörande bl.a. godkännande av officiella handlingar mellan medlemsstaterna. Kommissionen övervägde ett generellt avskaffande av kraven på autentisering för alla kategorier av officiella handlingar inom EU, så att dessa kan användas fritt i alla medlemsstater.

I regeringens svar på grönboken från maj 2011 angavs att Sverige ställer sig positivt till tanken på att alla krav på autentisering av officiella handlingar avskaffas. Samtidigt framhöll regeringen att det är viktigt att det finns mekanismer som gör det möjligt att upptäcka oegentligheter och också att kommande förslag från kommissionen är godtagbara med hänsyn till offentlighetsprincipen och utifrån svenska språkpolitiska utgångspunkter.

Kommissionens förslag presenterades den 24 april 2013. Förslaget tar inte upp frågan om erkännande av verkningarna av civilstatushandlingar mellan medlemsstaterna som också behandlas i grönboken.

1.2 Förslagets innehåll

Avskaffande av krav på administrativa formaliteter för autentisering

Kommissionens förslag innebär att alla krav på formaliteter för autentisering av vissa kategorier av officiella handlingar som utfärdas i en medlemsstat men som ska användas i en annan ska tas bort. Dessa formaliteter kan gälla krav på en bestyrkt kopia eller en officiell översättning av handlingen.

Förslaget omfattar officiella handlingar som utfärdats av medlemsstaternas myndigheter och som har formellt bevisvärde gällande födelse, dödsfall, namn, äktenskap, registrerat partnerskap, föräldraskap, adoption, bostadsort, medborgarskap, nationalitet, fast egendom, rättslig status och företräderskap för ett bolag eller annan form av företag, immateriella rättigheter samt frånvaro av noteringar i belastningsregister.

Om myndigheterna i den medlemsstat där den officiella handlingen läggs fram har rimliga tvivel om översättningens riktighet eller kvalitet i ett enskilt fall får de begära en auktoriserad översättning av handlingen. Myndigheterna i den medlemsstat där den officiella handlingen eller dess bestyrkta kopia läggs fram får även lämna en begäran om information till relevanta myndigheter i den medlemsstat där handlingen utfärdades om myndigheterna har rimliga tvivel om dess äkthet.

Förslaget innebär att några krav på administrativa formaliteter inte får ställas för att handlingarna ska anses äkta även i en annan medlemsstat än den där de har utfärdats. Handlingarnas verkningar kommer däremot inte automatiskt att godtas i de medlemsstater där de läggs fram. Förslaget innebär alltså att en handling som t.ex. visar att någon har ingått äktenskap som huvudregel ska anses äkta, men inte att äktenskapet som sådant automatiskt erkänns.

Administrativt samarbete

För att möjliggöra snabba och säkra gränsöverskridande informationsutbyten föreslås att det införs regler om ett administrativt samarbete mellan de myndigheter som medlemsstaterna utser. Möjligheten att kontrollera officiella handlingars äkthet genom ett stärkt administrativt samarbete mellan medlemsstaterna bidrar enligt kommissionen bl.a. till att säkerställa rättslig säkerhet och minimera risken för bedrägeri. Det administrativa samarbetet föreslås bygga på det informationssystem för den inre marknaden som har upprättats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012 av den 25 oktober 2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden och om upphävande av kommissionens beslut 2008/49/EG (IMI-förordningen).

Flerspråkiga unionsstandardformulär

Kommissionens förslag innebär att behovet av översättningar av officiella handlingar begränsas genom användningen av bl.a. flerspråkiga unionsstandardformulär, som kommissionen har tagit fram för vissa kategorier av handlingar. Myndigheterna i en medlemsstat ska på begäran utfärda ett flerspråkigt unionsstandardformulär till medborgare och företag om motsvarande officiella handling finns i den medlemsstaten. Det huvudsakliga ändamålet med de föreslagna standardformulären är att ytterligare minska behovet av översättning för unionsmedborgare och unionsföretag. Unionens flerspråkiga standardformulär kommer att finnas tillgängliga på frivillig basis för medborgare eller bolag eller andra företag parallellt och som ett alternativ till nationella officiella handlingar. De kommer att tillerkännas samma formella bevisvärde som motsvarande officiella handlingar från myndigheterna i den utfärdande medlemsstaten.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I svensk rätt finns inget krav på administrativa formaliteter för autentisering av utländska officiella handlingar innan de åberopas inför svenska myndigheter. Den metod som traditionellt används för att autentisera officiella handlingar är legalisering. Proceduren innebär att handlingens äkthet bestyrks i flera led. En förenklad variant av detta legaliseringsförfarande är att handlingen bestyrks genom en s.k. apostill. Apostillen ges av det land som har utfärdat handlingen och utgör ett äkthetsintyg (ibland i form av en stämpel). Sverige har i enlighet med 1961 års Haagkonvention om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar utsett alla notarius publicus som behöriga att utfärda apostiller enligt konventionen. Utländska officiella handlingar som inte har legaliserats eller bekräftats genom en apostill godtas dock av svenska myndigheter eftersom det i svensk rätt inte ställs sådana krav. Ett avskaffande av alla krav på formaliteter för autentisering av officiella handlingar enligt det aktuella förslaget bör därför inte medföra något behov av ändring i svensk lagstiftning på området.

Huvudregeln i svensk rätt är att språket hos myndigheter och andra allmänna organ är svenska. Denna huvudregel är en viktig förutsättning för upprätthållandet av offentlighetsprincipen. I vissa fall tillåter svensk rätt undantag från huvudregeln. Kommissionens förslag om användning av flerspråkiga unionsstandardformulär på samtliga av medlemsstaternas språk innebär att huvudregeln om svenska som myndighetsspråk kommer att kunna upprätthållas eftersom det till handlingen kommer att fogas en bilaga där innebörden av handlingens olika fält anges på medlemsstaternas olika språk. Förslaget bedöms därför inte påverka det svenska språkets ställning eller upprätthållandet av offentlighetsprincipen.

Inte heller bedöms förslaget om utökat samarbete mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna genom informationsutbyte medföra behov av några större förändringar av den svenska sekretess- och personuppgiftsregleringen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionens konsekvensanalys kan endast mindre kostnader för bl.a. utbildningsverksamhet förväntas påverka EU-budgeten. Den nuvarande IMI-infrastrukturen anses ha kapacitet för de ytterligare användare av informationssystemet för den inre marknaden som en tillämpning av den föreslagna förordningen skulle kunna medföra. Det administrativa samarbetet genom informationssystemet bedöms inte medföra några IT-kostnader i form av en ny IMI-modul som stöd för samarbetet för medlemsstaterna.

De eventuella kostnader för bl.a. utbildningsinsatser och IT-lösningar hos svenska myndigheter som ska hantera IMI bedöms vara marginella och rymmas inom befintliga anslagsramar.

Från svenskt perspektiv kan ett avskaffande av kraven på apostiller inom unionen antas leda till visst inkomstbortfall för de notarius publicus som utfärdar dessa. Samtidigt skulle många medborgare inom unionen få en minskad administrativ börda med både tidsvinst och minskade kostnader som följd.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig positiv till att administrativa formaliteter, kostnader och tidsförluster vid hanteringen av officiella handlingar minskas. Svenska myndigheter ställs i dag ibland inför krav från enskilda på att utföra vissa administrativa åtgärder för svenska officiella handlingar som ska visas upp i ett annat land. I svensk rätt uppställs dock inte några krav på autentisering för att utländska officiella handlingar ska kunna godtas av svenska myndigheter. Förslaget förväntas därför inte medföra några större ändringar av svensk lagstiftning.

Regeringen ställer sig även positiv till att medlemsstaterna ska samarbeta för att minska riskerna för bl.a. användning av förfälskade handlingar. De närmare ramarna för samarbetet bör dock bevakas i det fortsatta förhandlingsarbetet i syfte att minimera dessa risker. Regeringens bedömning är vidare att förslaget är godtagbart med hänsyn till offentlighetsprincipen och utifrån svenska språkpolitiska utgångspunkter.

De flesta av medlemsstaterna har, särskilt efter antagandet av grönboken, välkomnat kommissionens avsikt att avskaffa de administrativa formaliteterna för kontroll av officiella handlingars äkthet. De har samtidigt betonat att åtföljande säkerhetsåtgärder behöver införas, t.ex. en möjlighet att kontrollera officiella handlingars äkthet genom ett stärkt EU-omfattande administrativt samarbete på området. Medlemsstaternas ståndpunkter när det gäller det färdiga förslaget är dock för närvarande inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget till förordning har inte remitterats. Däremot har kommissionens grönbok remitterats till berörda svenska remissinstanser. Remissinstanserna är positivt inställda till eller har inga synpunkter på förslaget att underlätta den fria rörligheten för officiella handlingar.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artiklarna 21.2 och 114.1 i Fördraget om Europeiska unionen. Förslaget är föremål för det ordinarie lagstiftningsförfarandet som fastställs i artikel 294 i fördraget. Åtgärder enligt artikel 114.1 i fördraget antas efter obligatoriskt samråd med Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom de problem som förslaget är föranlett av har en tydlig gränsöverskridande dimension och genom sin karaktär inte kan hanteras korrekt på medlemsstatsnivå.

Kommissionen anser vidare att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det långsiktiga målet att avskaffa eller förenkla de aktuella administrativa formaliteterna samtidigt som kontroll av officiella handlingars äkthet möjliggörs genom nödvändiga åtföljande verktyg vid rimligt tvivel. Fördelarna med förslaget anses vidare uppväga de beräknade kostnaderna. Förslaget bedöms därmed vara förenligt med proportionalitetsprincipen.

Regeringen gör ingen annan bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen avser att närmare presentera förslaget vid ett möte inför Rådet för rättsliga och inrikes frågor den 6 juni 2013. Justitiedepartementet har för närvarande ingen uppgift om tidpunkt för det första förhandlingstillfället eller när beslut med anledning av förslaget kan komma att fattas.

4.2 Fackuttryck/termer

IMI – IMI (Informationssystemet för den inre marknaden) är en programvaruapplikation som nås via internet och som har utvecklats av kommissionen i samarbete med medlemsstaterna, i syfte att bistå medlemsstaterna vid den praktiska tillämpningen av de krav på informationsutbyte som fastställs i unionsakter. Detta sker genom att tillhandahålla en centraliserad kommunikationsmekanism för gränsöverskridande informationsutbyte och ömsesidigt bistånd. IMI regleras närmare i IMI-förordningen.