



Grönbok om fri rörlighet för dokument

Justitiedepartementet

2011-02-07

Dokumentbeteckning

KOM(2010)747

Kommissionens grönbok Minskad byråkrati för medborgarna: att underlätta fri rörlighet i fråga om officiella handlingar och erkännande av verkningarna av civilståndshandlingar

Sammanfattning

Europeiska kommissionen har i december 2010 presenterat en grönbok som syftar till att inleda ett offentligt samråd för att få en uppfattning om berörda parter inställning och synpunkter. På det sättet vill man lägga en grund för EU:s fortsatta insatser och framtida lagstiftningsförslag på de berörda områdena. De övergripande målen med initiativet är att göra det lättare för medborgarna att använda officiella handlingar i andra medlemsstater samt att stärka principen om ömsesidigt erkännande i frågor om civilstånd.

I grönboken presenteras tänkbara alternativa sätt att lösa dessa problem. Kommissionens olika förslag avser i huvudsak två frågor. Dels övervägs ett generellt avskaffande av kraven på autentisering, t.ex. genom legalisering och apostiller, för alla kategorier av officiella handlingar inom EU, så att dessa kan användas fritt i alla medlemsstater. Dels behandlas frågan om ömsesidigt erkännande av verkningarna av civilståndshandlingar mellan medlemsstater.

Kommissionen välkomnar synpunkter och svar på frågorna i grönboken senast den 30 april 2011.

Regeringen är positiv till kommissionens initiativ till samråd.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen underströk i ett meddelande år 2004 vikten av att underlätta ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna av olika slags handlingar och av personers civilstånd. Kommissionen har därefter utrett problemen för medborgarna med kravet på legalisering av handlingar och erkännande av civilstånd mellan medlemsstaterna. Europeiska rådet har uppmanat kommissionen att förbättra den fria rörligheten för personer.

I handlingsplanen för genomförandet av Stockholmsprogrammet föreslås två lagförslag, vilka planeras för år 2013. De avser dels fri rörlighet i fråga om handlingar och avskaffande av legalisering av handlingar mellan medlemsstaterna, dels erkännande av verkningarna av vissa civilstånds-handlingar mellan medlemsstaterna.

Europaparlamentet har uttalat sig positivt i fråga om ömsesidigt erkännande av officiella handlingar och civilstatushandlingar.

Grönboken presenterades den 14 december 2010.

1.2 Förslagets innehåll

Fri rörlighet för officiella handlingar

Enligt kommissionen hindras den fria rörligheten för personer inom unionen av olika administrativa formaliteter för officiella handlingar som unionsmedborgare kan behöva visa upp i en annan medlemsstat än där handlingen har utfärdats. Kommissionen vill därför inleda en diskussion kring frågan om slopande av alla krav på formaliteter för autentisering av officiella handlingar som utfärdas i en medlemsstat men som visas upp i en annan. Dessa formaliteter kan gälla krav på äkthet eller en officiell översättning av handlingen. Den metod som traditionellt används för att autentisera officiella handlingar är legalisering. Proceduren innebär att handlingens äkthet ska intygas i flera led, både av de behöriga myndigheterna i det land som har utfärdat handlingen och av ambassaden eller konsulatet för det land där handlingen ska visas upp. En förenklad variant på detta legaliseringsförfarande är användningen av apostiller, där handlingens äkthet bara behöver bekräftas av de behöriga myndigheterna i det land som har utfärdat handlingen. Denna förenklade metod kan användas endast i förhållande till de länder som är anslutna till 1961 års Haagkonvention om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar (Apostillekonventionen). Samtliga medlemsländer i EU är anslutna till konventionen.

Enligt kommissionen bör det övervägas att generellt slopa kraven på legalisering och apostiller för alla kategorier av officiella handlingar inom EU, så att dessa kan användas fritt i alla medlemsstater. De formaliteter som

finns inom unionen rimmar enligt kommissionen illa med principen att förbindelserna mellan medlemsstaterna ska bygga på ömsesidigt förtroende. De skapar också hinder för medborgarnas fria rörlighet inom unionen. Om dessa formaliteter avskaffas kan enligt kommissionen ett ökat samarbete mellan de nationella behöriga myndigheterna i stället utvecklas, t.ex. genom ökat informationsutbyte eller genom tillskapandet av ett centralt registreringsställe där händelser som påverkar unionsmedborgarnas civilstånd registreras. Kommissionen anser att man även bör överväga att begränsa behovet av översättningar av officiella handlingar. Detta skulle kunna ske genom att standardformulär, som bygger på flerspråkiga mallar, tas fram för de mest vanligt förekommande handlingarna inom unionen. Detta skulle enligt kommissionen leda till tidsvinster och minskade kostnader för unionsmedborgarna.

I grönboken övervägs också införandet av ett europeiskt civilståndsintyg, liknande de intyg som finns för t.ex. körkort och pass, vid sidan av nationella handlingar som utfärdas av medlemsstaterna.

Ömsesidigt erkännande av civilståndshandlingar

I grönboken anförs att civilståndshandlingar medför särskilda problem, som har att göra med deras rättsliga verkningar. Vad som avses med civilstånd varierar inom EU, men har i allmänhet betydelse för en persons rättsliga ställning i samhället. Med civilståndshandling avses en skriftlig handling som upprättats av en behörig myndighet och som utgör intyg över viktiga händelser i en persons liv, såsom t.ex. födelse, förhållande mellan föräldrar och barn och annat släktskap, adoption, äktenskap, erkännande av faderskap, dödsfall eller byte av namn.

När flera medlemsstater berörs uppkommer frågor om en civilståndshandling som utfärdats i en medlemsstat kommer att erkännas också i en annan, och om den rättsliga ställning som fastställs i handlingen får avsedd verkan i bl.a. civilrättsligt hänseende i den andra medlemsstaten.

Vilket lands lag som är tillämplig när flera medlemsstater berörs, avgör varje medlemsstat utifrån dess respektive internationella privaträtt. Som regel är denna beroende av berörda personers anknytning genom nationalitet eller hemvist. En händelse som rör en persons civilstånd och som har fastställts i en civilståndshandling i en medlemsstat, leder inte automatiskt till erkännande i en annan medlemsstat, eftersom den andra medlemsstaten kan komma till en annan slutsats om vilket lands lag som ska gälla och med andra materiella resultat som följd.

I grönboken övervägs om EU bör agera för att underlätta för medborgarna i fråga om förutsebarhet och erkännande i annan medlemsstat, såsom en del av utövandet av de medborgerliga rättigheterna. För närvarande finns EU-bestämmelser endast inom snävt avgränsade områden, t.ex. i fråga om äktenskapsskillnad, men det saknas allmänna bestämmelser om erkännande av personers civilstånd som har fastställts i en annan medlemsstat. I grönboken konstateras att EU visserligen inte har någon behörighet att

ingripa i medlemsstaternas materiella bestämmelser inom familjerättens område, men att det ändå är möjligt att åtgärda vissa praktiska problem kring civilståndshandlingars rättsliga verkan i andra medlemsstater.

Kommissionen har lagt fram följande alternativa lösningar.

- 1) Hjälp till medlemsstaternas myndigheter att finna praktiska lösningar, t.ex. genom samarbete mellan dem.
- 2) Automatiskt erkännande av civilståndshandlingar genom att varje medlemsstat beslutar att frågor om civilstånd som fastställs i en annan medlemsstat automatiskt erkänns även i den egna medlemsstaten.
- 3) Erkännande av civilståndshandlingar genom harmoniserade lagvalsregler.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Fri rörlighet för officiella handlingar

I svensk rätt finns inget generellt krav på att utländska officiella handlingar ska legaliseras eller bekräftas genom en apostill innan de visas upp för svenska myndigheter. Däremot kan svenska officiella handlingar behöva legaliseras eller bekräftas genom en apostill för att kunna åberopas i ett annat land. Sverige har i enlighet med Apostillekonventionen utsett alla notarius publicus som behöva att utfärda apostiller enligt konventionen. Svenska officiella handlingar som ska visas upp i länder som inte är anslutna till Apostillekonventionen, eller handlingar som inte omfattas av konventionen, legaliseras genom Regeringskansliets försorg. Ett avskaffande av alla krav på formaliteter för autentisering av officiella handlingar skulle förmodligen inte medföra några större ändringar i svensk lagstiftning på området, vilken i dag saknar sådana krav.

Utgångspunkten i svensk rätt är att språket hos myndigheter och andra allmänna organ är svenska. Detta utgör en grundläggande förutsättning för upprätthållandet av offentlighetsprincipen. För att principen ska fylla sin funktion är det väsentligt att de handlingar som är skrivna på ett annat språk än svenska och som lämnas in till svenska myndigheter översätts i rimlig utsträckning. I vissa fall tillåter svensk rätt undantag från denna huvudregel. Om kommissionen föreslår att EU-länder inte ska kunna upprätthålla krav på översättning i vissa fall, kan de svenska författningsreglerna om språk hos myndigheter behöva ändras. Det är viktigt att eventuellt kommande förslag i fråga om behovet av översättning inte på ett oacceptabelt sätt påverkar svenska språkets ställning eller upprätthållandet av offentlighetsprincipen.

Ett utökat samarbete mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna inom unionen genom t.ex. informationsutbyte och upprättandet av ett centralt register innebär att sekretess- och personuppgiftsregleringen på området behöver ses över. Om det behövs ändringar i dessa regelverk beror på vilka förslag kommissionen kommer att lägga.

Det första alternativet, som avser hjälp till myndigheterna, skulle inte inverka på svensk lagstiftning. De två senare alternativen om erkännanden skulle innebära att svensk internationell privaträtt åtminstone delvis skulle behöva ändras respektive ersättas av ett EU-rättsligt regelverk. Konsekvenserna av de sistnämnda alternativen är svåra att överblicka, bl.a. eftersom de är beroende av vilka rättsfrågor som skulle komma att omfattas av förslagen. Eventuella effekter på gällande svensk lagstiftning i dessa delar går det inte att ta ställning till i nuläget, eftersom grönboken inte innehåller några konkreta förslag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

I frågan om avskaffande av kraven på autentisering av officiella handlingar är det för närvarande inte möjligt att uttala sig om de budgetära konsekvenserna. Ett avskaffande av kraven på apostiller inom unionen skulle leda till visst inkomstbortfall för de för närvarande cirka 250 notarius publicus som utfärdar dessa. Samtidigt skulle många medborgare inom unionen få en minskad administrativ börda med både tidsvinst och minskade kostnader som följd.

I frågan om erkännande av verkningarna av civilstatushandlingar är det för närvarande inte möjligt att redogöra för några budgetkonsekvenser, eftersom kommissionen lagt fram flera olika alternativa lösningar och inte närmare presenterat några konsekvensanalyser för dessa.

Utgångspunkten är dock att eventuella ekonomiska konsekvenser såväl nationellt som på EU-budgeten, ska hanteras inom befintliga ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Allmänt sett ställer sig regeringen positiv till kommissionens initiativ till ett samråd i de aktuella frågorna. Flera av de alternativ som anges i grönboken är utvecklade och därmed i viss mån oklara. Svensk ståndpunkt i sak bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen ställer sig emellertid positiv till tanken på att alla krav på autentisering av officiella handlingar avskaffas. Samtidigt är det viktigt att det finns mekanismer som gör det möjligt att upptäcka oegentligheter och att kommande förslag är godtagbara utifrån språkpolitiska utgångspunkter och offentlighetsprincipen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter till de förslag som presenteras i grönboken är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2010/11:FPM67

Europaparlamentets ståndpunkt till de förslag som presenteras i grönboken är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken har skickats på remiss till berörda svenska intressenter.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Grönboken omfattar förslag av vitt skild karaktär. Vilken rättslig grund eller vilket beslutsförfarande som kommer i fråga beror på vilka lösningar som väljs.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

För närvarande finns det inte skäl att gå in på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, eftersom kommissionen med grönboken endast avser att inhämta intressenternas synpunkter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen har ställt ett antal frågor i grönboken och intresserade parter uppmanas att lägga fram sina synpunkter senast den 30 april 2011.

4.2 Fackuttryck/termer

-