



Fri rörlighet för dokument

Sammanfattning

I utlåtandet behandlar utskottet Europeiska kommissionens grönbok Minskad byråkrati för medborgarna: att underlätta fri rörlighet i fråga om officiella handlingar och erkännande av verkningarna av civilståndshandlingar, KOM(2010) 747. I grönboken presenterar kommissionen alternativa sätt att göra det lättare för medborgarna att använda officiella handlingar i andra medlemsstater och att stärka principen om ett ömsesidigt erkännande i frågor om civilstånd.

Utskottet är positivt till kommissionens initiativ till ett samråd om dessa frågor.

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Fri rörlighet för dokument

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 14 april 2011

På civilutskottets vägnar

Jan Ertsborn

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jan Ertsborn (FP), Magdalena Andersson (M), Maria Abrahamsson (M), Eva Bengtson Skogsberg (M), Jonas Gunnarsson (S), Hannah Bergstedt (S), Yilmaz Kerimo (S), Margareta Cederfelt (M), Jan Lindholm (MP), Otto von Arnold (KD), Carina Herrstedt (SD), Marianne Berg (V), Thomas Finnborg (M), Clas-Göran Carlsson (S), Ola Johansson (C) och Luciano Astudillo (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I enlighet med 10 kap. 5 § riksdagsordningen hänvisade kammaren den 20 december 2010 Europeiska kommissionens grönbok Minskad byråkrati för medborgarna: att underlätta fri rörlighet i fråga om officiella handlingar och erkännande av verkningarna av civilståndshandlingar, KOM(2010) 747, till civilutskottet för granskning.

I grönboken, som antogs den 14 december 2010, uppmanar kommissionen de intresserade parterna att senast den 30 april 2011 lämna synpunkter på förslagen i grönboken. Mottagna bidrag kommer att offentliggöras på Internet.

Företrädare för Justitiedepartementet informerade om innehållet i grönboken vid utskottets sammanträde den 17 mars 2011.

Bakgrund

År 2004 underströk kommissionen i ett meddelande 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.

Handlingsplanen för genomförandet av Stockholmsprogrammet innehåller två lagförslag, vilka planeras för 2013. Dessa avser dels fri rörlighet i fråga om handlingar och avskaffande av en legalisering av handlingar mellan medlemsstaterna, dels ett erkännande av verkningarna av vissa civilståndshandlingar mellan medlemsstaterna.

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

Grönbokens huvudsakliga 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 den där handlingen har utfärdats. Kommissionen vill därför inleda en diskussion kring frågan att slopa 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 myndighe-

terna i det land som har utfärdat handlingen och av ambassaden eller konsulatet för det land där handlingen ska visas upp. En förenklad variant av detta legaliseringsförfarande är användningen av apostiller, vilket innebär att handlingens äkthet bara behöver bekräftas av de behöriga myndigheterna i det land som har utfärdat handlingen. Denna förenklade metod kan endast användas 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 man överväga 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 ett ömsesidigt förtrouende. De skapar också hinder för medborgarnas fria rörlighet inom unionen. Om dessa formaliteter avskaffas kan det enligt kommissionen i stället utvecklas ett ökat samarbete mellan de nationella behöriga myndigheterna, t.ex. genom ett ökat informationsutbyte eller genom att man inrättar 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 civilståndsintryg, 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 det 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 ett intyg om viktiga händelser i en persons liv, 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 nationali-

tet eller hemvist. En händelse som rör en persons civilstånd och som har fastställts i en civilståndshandling i en medlemsstat, leder inte automatiskt till ett 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 en annan medlemsstat som en del av utövandet av de medborgerliga rättigheterna. För närvarande finns det EU-bestämmelser endast inom snävt avgränsade områden, t.ex. i fråga om äktenskapsskillnad, medan 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.

Utskottets granskning

Faktapromemorian

I faktapromemorian 2010/11:FPM67 redovisar regeringen sin preliminära ståndpunkt. Regeringen ställer sig allmänt sett positiv till kommissionens initiativ till ett samråd i de aktuella frågorna. Flera av de alternativ som anges i grönboken är outvecklade 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.

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 att vara behöriga 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 eventuella 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 fram.

Ömsesidigt erkännande av civilståndshandlingar

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.

Utskottets ställningstagande

Utskottet är positivt till att samråd inleds om att underlätta fri rörlighet för dokument. Liksom regeringen ställer sig utskottet positivt till tanken på att alla krav på autentisering av officiella handlingar avskaffas. Som regeringen påpekar är det viktigt att det finns mekanismer som gör det möjligt att upptäcka oegentligheter och att kommande förslag är godtagbara utifrån svenska språkets ställning och offentlighetsprincipen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Kommissionens grönbok KOM(2010) 747 slutlig Minskad byråkrati för medborgarna: att underlätta fri rörlighet i fråga om officiella handlingar och erkännande av verkningarna av civilståndshandlingar.