

Regeringskansliet
Utrikesdepartementet
ud.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över betänkandet Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden (SOU 2023:42)

Ert diarienummer UD2023/12769

Inledning

Förvaltningsrätten lämnar följande synpunkter över utredningens förslag. Gällande de delar av utredningen som inte kommenteras nedan har förvaltningsrätten inga särskilda synpunkter utan kan tillstyrka förslagen, alternativt lämna dem utan erinran.

Överklagbarhet av beslut att neka legalisering

Utredningen har i avsnitt 9.5 övervägt behovet av att införa särskilda bestämmelser om överklagande i ärenden om legalisering, men bedömt att frågor om överklagbarhet av beslut att neka en begäran om legalisering bör överlåtas till rättstillämparen.

Som utredningen anför i avsnitt 9.5.1 ställs i praxis tämligen låga krav för att en åtgärd ska betraktas som ett förvaltningsbeslut, och utredningen gör även bedömningen att det inte kan uteslutas att ett beslut som innebär att en legalisering nekas vid en domstolsprövning skulle anses utgöra en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag och därmed ett överklagbart beslut. Förvaltningsrätten delar utredningens slutsatser. Vidare pekas vissa typsituationer ut som kan leda till att en begäran om legalisering nekas. Det är således redan genom de förslag som utredningen lagt fram möjligt att åtminstone i viss grad förutse vilka typer av beslut som kan bli överklagbara. Dessa omständigheter talar enligt förvaltningsrättens uppfattning för att en uttrycklig reglering av frågan bör övervägas.

Ärenden om legalisering hanteras av Regeringskansliet men även, som förvaltningsrätten har uppfattat det, av ett större antal utlandsmyndigheter. Av den kartläggning som utredningen genomfört framgår att flera ambassader har framfört att det finns en otydlighet i omfattningen av deras serviceskyldighet gällande legaliseringar, se avsnitt 5.12. En uttrycklig reglering av möjligheten att överklaga beslut att neka en begäran om legalisering skulle enligt

förvaltningsrätten kunna vara ett sätt att bidra till att främja en ökad tydlighet i fråga om gränsen mellan serviceåtgärder och överklagande, både för de enskilda tjänstemän som har att hantera sådan ärenden och för enskilda som framställt en begäran om legalisering.

Förvaltningsrätten uppfattar utredningens ställningstaganden som att avsikten är att ett beslut att neka en begäran om legalisering, som har sådana verkningar att det är överklagbart, ska kunna komma under domstolsprövning på det sätt som anges i 40 § förvaltningslagen (2017:900).

Ett överklagbart beslut att neka en begäran om legalisering som fattats av Regeringskansliet som första instans bör kunna överklagas i den ordning som följer av 40 § förvaltningslagen, det vill säga till allmän förvaltningsdomstol. Som anförts ovan uppfattar förvaltningsrätten det dock som att många ärenden om legalisering i praktiken avgörs av utlandsmyndigheterna, som då har att tillämpa bestämmelserna i förordning (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen, IFUR. Förvaltningsrätten noterar att det av bestämmelsen i 4 kap. 6 § IFUR framgår att beslut av utlandsmyndigheterna överklagas till Regeringskansliet, och att Regeringskansliets beslut i ett överklagat ärende inte får överklagas. Eftersom förvaltningslagen är subsidiär till specialförfattning gäller inte vad som anges i 40 § om att beslut av förvaltningsmyndigheter överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det framstår därför, enligt förvaltningsrättens bedömning, som tveksamt om frågor som rör överklagande kommer att bli föremål för rättstillämparen på det sätt som utredningen avser, i vart fall när beslut fattas av utlandsmyndigheterna. Att samma typ av beslut, efter överklagande, prövas av olika instanser framstår enligt förvaltningsrättens uppfattning som inte helt tillfredsställande.

Mot bakgrund av det ovanstående kan det, enligt förvaltningsrättens mening, övervägas att uttryckligen reglera en möjlighet att överklaga beslut om legalisering till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätt.

Förvaltningsrätten noterar att om en bestämmelse skulle införas om att beslut att neka en visering får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, följer det av 7 § 3 förordning (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. att ett överklagande som avser ett beslut av en utlandsmyndighet tas upp av Förvaltningsrätten i Göteborg. Med hänsyn till att även vissa beslut av konsulär art som fattas av Regeringskansliet överklagas till den domstolen (se 7 § 1 sistnämnda förordning) skulle kunna övervägas att tillämpa en sådan ordning även vid överklagande av beslut om legalisering som fattas av Regeringskansliet.

Beredning och beslut

Detta remissyttrande har beslutats av rådmannen Alexander Warnolf. I handläggningen har även rättsliga experten Carin Laurin (föredragande) deltagit.

Alexander Warnolf

Carin Laurin