



## Kommittédirektiv

En mer rättssäker, enhetlig och effektiv verksamhet vad gäller legaliseringar, andra former av intyganden och apostille

Beslut vid regeringssammanträde den 24 februari 2022

### Sammanfattning

En särskild utredare ska granska verksamheten i Sverige som gäller legaliseringar av dokument som ska presenteras för utländska myndigheter, olika former av intyganden som utfärdas på svenska utlandsmyndigheter och apostille som i dag utfärdas av notarius publicus.

Utredningens syfte är att ta fram förslag på hur verksamheterna kring legaliseringar, andra typer av intyganden på utlandsmyndigheter och apostille kan bedrivas på ett mer rättssäkert, enhetligt och effektivt sätt.

Utredaren ska bl.a.

- undersöka hur verksamheten i Regeringskansliet kan utvecklas och effektiviseras, bland annat genom att se över möjligheten att införa och acceptera digitaliserade signaturer för legaliseringar,
- klarlägga gränserna för utlandsmyndigheternas legaliseringsverksamhet och utförande av andra närliggande uppgifter,
- ta ställning till om det bör införas en möjlighet att utfärda elektronisk apostille och e-register för apostille, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

## **Uppdraget att utreda legaliseringsverksamheten i Regeringskansliet**

Verksamheten i Regeringskansliet gällande legaliseringar bedrivs i Utrikesdepartementet, av gruppen UD Legaliseringar inom kansliet för stöd till mindre utlandsmyndigheter.

UD Legaliseringars verksamhet går ut på att intyga signaturer på dokument som ska presenteras för utländska myndigheter (i länder som inte är anslutna till Haagkonventionen den 5 oktober 1961 om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar, den s.k. apostillekonventionen). Av förordningen (1999:154) om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar framgår att en legalisering avser att styrka att en handling som har en underskrift av en tjänsteman eller en person med vissa befogenheter, verkligen undertecknats av utfärdaren och att denne vid tiden för undertecknandet hade en sådan befattning att han eller hon hade rätt att utfärda den handling det är fråga om. En legalisering innebär sålunda inte något bekräftande av handlingens innehåll utan bestyrker bara en utfärdarens namnteckning och behörighet.

Majoriteten av dokumenten som hanteras av UD Legaliseringar är utfärdade av svenska statliga myndigheter eller intygade av en notarius publicus. Kundkretsen består till största del av allmänheten, såväl privatpersoner som företag, och utländska beskickningar i Stockholm. Regeringskansliet använder också regelbundet UD Legaliseringars tjänster. Varje år legaliseras drygt 30 000 handlingar och verksamheten omsätter omkring fem miljoner kronor. Handlingarna kommer in via post eller genom besök på UD Legaliseringars expedition.

För varje legalisering tas en avgift om 180 kronor ut. Om internationell hänsyn eller sedvänja kräver det, får dock legaliseringen ges avgiftsfritt.

Verksamheten som den är utformad i dag är till viss del tvetydig. Vilka underskrifter som UD Legaliseringar kan legalisera och på vilka grunder dessa godkänns är inte alltid tydligt. Legaliseringar utfärdas i dag manuellt i Sverige medan flera länder i världen såsom Danmark och Belgien sedan länge har övergått till digitala system. Vidare uppstår ofta oklarhet vad gäller gränsdragning mellan UD Legaliseringar och notarius publicus genom att det inte framgår vem som bör göra vad. Även frågan om den lämpligaste

organisatoriska placeringen för legaliseringsverksamheten har diskuterats och behöver utredas.

Utredaren ska därför

- klargöra vilka underskrifter UD Legaliseringar bör legalisera och på vilka grunder,
- ta ställning till om det finns anledning till justering av befintligt regelverk med hänsyn till att undvika en ökad administrativ börda,
- undersöka möjligheter att digitalisera verksamheten, inklusive avgiftshantering, och att införa digitala signaturer på ett kostnadseffektivt sätt genom att t.ex. göra jämförelser med andra länder,
- undersöka vilka kostnader en eventuell digitalisering av verksamheten skulle medföra,
- klargöra vilka handlingar UD Legaliseringar respektive notarius publicus bör intyga och överväga en tydligare gränsdragning mellan dessa aktörer,
- föreslå lämplig organisatorisk placering för legaliseringsverksamheten inom eller utanför Regeringskansliet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att kartlägga legaliserings- och intygsverksamheten vid utlandsmyndigheterna**

Beskickningar och konsulat får enligt 3 kap. 18 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen verkställa varje förrättning – med vissa undantag – som notarius publicus är behörig att utföra i Sverige enligt lagen (1981:1363) om notarius publicus, om det inte möter några hinder i verksamhetslandets lag. Behörigheten för svenska beskickningar och konsulat att bl.a. bestyrka namnunderskrifter, översättningar och uppgifter om innehåll i handlingar fyller en viktig funktion. Det gäller inte minst i länder där ett sådant intygande kan vara nödvändigt för den enskilde i kontakten med lokala myndigheter. Behovet av intygande från svenska utlandsmyndigheter skiljer sig åt länder emellan, vilket innebär att det bistånd som lämnas varierar mellan utlandsmyndigheterna. Behovet förändras även över tid.

Det finns i dagsläget ingen samlad information om vilket bistånd svenska utlandsmyndigheter lämnar i dessa ärenden. Utrikesdepartementets erfarenhet är att det ofta finns tveksamhet kring omfattningen av utlandsmyndigheternas uppdrag. Det upplevs för utlandsmyndigheter vara

svårt att utifrån gällande regelverk avgöra vilka typer av intyganden en utlandsmyndighet kan utfärda, på vems eller vilkas begäran en utlandsmyndighet ska bistå och när en begäran kan nekas. Det kan t.ex. vara oklart om regleringen i 3 och 4 §§ lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd tillämpas analogt i fråga om vilken krets av personer utlandsmyndigheterna bistår med olika typer av intyganden. Den verksamhet som utlandsmyndigheterna bedriver inom det här området skiljer sig på många sätt från den verksamhet en notarius publicus i Sverige bedriver. Detta sammantaget medför en risk för att regelverket tillämpas felaktigt och att enskilda behandlas olika.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera vilket bistånd i form av intygande, bestyrkande m.m. som i dagsläget efterfrågas och lämnas vid ett urval svenska utlandsmyndigheter som utredaren bedömer är relevanta att analysera och hur biståndet förhåller sig till gällande regelverk,
- ta ställning till i vilken utsträckning utlandsmyndigheterna bör lämna bistånd vad gäller bl.a. olika typer av intyganden och till vilken personkrets som biståndet i så fall bör lämnas till,
- ta ställning till på vilka grunder en begäran om bistånd kan nekas,
- ta ställning till om behörigheten ska fortsätta vara kopplad till regelverket för notarius publicus eller om en annan reglering är mer lämplig, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att se över möjligheten att införa elektronisk apostille och e-register**

En förenklad variant av legaliseringsförfarandet är att handlingen bestyrks genom en så kallad apostille. Apostille regleras i apostillekonventionen, som Sverige sedan den 1 maj 1999 är anslutet till.

En apostille är ett intyg på ett dokument som utgör ett bevis för att en namnunderskrift, ett sigill eller en stämpel är riktig. Till skillnad från vad som gäller vid legalisering kan en apostille bara utfärdas för officiella (med apostillekonventionens terminologi ”allmänna”) handlingar. Apostillen ges av det land som har utfärdat handlingen och utgör ett äkthetsintyg, ibland i form av en stämpel. När en handling försetts med en apostille är den undantagen från varje form av bestyrkande – det vill säga att det inte krävs

ytterligare godkännande eller legalisering – när den läggs fram i ett land som har anslutit sig till apostillekonventionen.

Processen när en apostille utfärdas och används kan sägas bestå av tre steg. I det första steget utfärdas en apostille av den behöriga myndigheten i den stat som utfärdat den officiella handlingen (jämför artikel 5 och 6 i apostillekonventionen). I det andra steget ska den behöriga myndigheten registrera vissa uppgifter om apostillen och underskriften som intygats genom den i en förteckning (jämför artikel 7 första stycket konventionen). I det tredje steget kan mottagaren av handlingen i den mottagande konventionsstaten verifiera apostillens ursprung genom att kontrollera den mot de registrerade uppgifterna (jämför artikel 7 andra stycket i konventionen).

I Sverige är det notarius publicus som utfärdar apostille (6 a § förordningen [1982:327] om notarius publicus). Tidigare kunde även Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) utfärda apostille.

Det finns skäl att granska hur apostille ska utfärdas i Sverige. I dag varierar det vilken typ av handlingar som apostilleras och på vilka grunder det sker. Det har gått över 20 år sedan Sverige tillträdde apostillekonventionen och det finns behov av att genomlysas hur tillämpningen av den fungerat hittills och att ta ställning till om det finns behov av att införa ett mer enhetligt och effektivt förfarande för utfärdande av apostille.

### **Ta ställning till ett införande av elektronisk apostille**

I Sverige utfärdas apostille enbart på papper. I ett antal andra konventionsstater utfärdas dock apostille även i elektronisk form. Sedan 2006 tillhandahåller Haagkonferensen för internationell privaträtt intresserade konventionsstater stöd för att införa system för utfärdande av elektronisk apostille genom The electronic Apostille Programme (e-APP). Det är i dagsläget 21 konventionsstater som har infört möjligheten att utfärda elektronisk apostille.

En handling med en elektronisk apostille har potential att snabbt och enkelt kunna överföras till mottagaren i elektronisk form. En ordning där apostille utfärdas i elektronisk form kan därmed möjliggöra en apostilleprocess som är mer tids- och kostnadseffektiv för de enskilda. Det kan också noteras att det inom den offentliga förvaltningen pågår en utveckling mot att allt fler

handlingar utfärdas i elektroniskt format, underskrivna med elektroniska underskrifter. För att utfärda en apostille för en elektronisk handling signerad med en elektronisk underskrift krävs det att även apostillen är i elektroniskt format. En apostille på papper kan enbart utfärdas på en papperskopia av handlingen, och inte handlingen i original, med bevarad integritet. Mot bakgrund av den pågående utvecklingen finns det anledning att undersöka förutsättningarna för att införa en möjlighet att utfärda elektronisk apostille.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i befintlig reglering om notarius publicus, inklusive sektorspecifik reglering (jämför 2 § lagen om notarius publicus) och relevant reglering om såväl dataskydd som offentlighet och sekretess, analysera behovet av och förutsättningarna för att införa en möjlighet att utfärda elektronisk apostille,
- om utredaren bedömer att elektronisk apostille bör införas, analysera och ta ställning till på vilket sätt detta bör genomföras,
- analysera och ta ställning till vilken aktör eller vilken eller vilka myndigheter som lämpligen bör vara behöriga att utfärda elektronisk apostille,
- analysera och ta ställning till hur ett system för utfärdande av elektronisk apostille bör tas fram, utvecklas, tillhandahållas och förvaltas, och lämna nödvändiga författningsförslag.

#### **Ta ställning till ett införande av e-register för apostille**

Förteckningarna över utfärdad apostille fyller en viktig funktion för mottagarnas möjlighet att kontrollera apostillens ursprung och äkthet. I Sverige finns ingen centraliserad förteckning. Den mottagare som vill verifiera ursprunget av en svensk apostille får vända sig direkt till den notarius publicus som har utfärdat apostillen, för att få uppgift ur dennes register. Detta gör att dagens hantering kan uppfattas som komplicerad.

Inom ramen för e-APP erbjuder Haagkonferensen för internationell privaträtt stöd till konventionsstater som är intresserade av att införa s.k. e-register, en elektronisk förteckning över uppgifter om en apostille som mottagaren har åtkomst till över internet. I ett e-register kan både apostille på papper och elektronisk apostille registreras. Hittills har 41 konventionsstater infört någon form av e-register.

E-register har potential att förenkla processen för att verifiera en apostille såväl för mottagarens del som för den aktör som har utfärdat den.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur de befintliga registren över apostille fungerar och utnyttjas,
- med utgångspunkt i befintlig reglering om notarius publicus, inklusive sektorspecifik reglering (jämför 2 § lagen om notarius publicus) och relevant reglering om såväl dataskydd som offentlighet och sekretess, analysera behovet av och förutsättningarna för att införa e-register för apostille,
- om utredaren bedömer att e-register bör införas, analysera och ta ställning till på vilket sätt e-register bör tas fram, utvecklas, tillhandahållas och förvaltas,
- analysera och ta ställning till vilken aktör eller vilken eller vilka myndigheter som lämpligen bör ansvara för e-registret, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska analysera och bedöma förslagets konsekvenser för berörda målgrupper. Utredaren ska också analysera och bedöma förslagets praktiska konsekvenser för samtliga berörda aktörer. Utredaren ska därtill undersöka konsekvenserna av digitaliserade system ur säkerhets- och klimatperspektiv. Vidare ska utredaren bedöma vilka kostnader som är förknippade med de förslag som lämnas och analysera de samhällsekonomiska effekterna för samtliga förslag.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska hålla sig informerad om och ta hänsyn till relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet, t.ex. de förslag och initiativ som för närvarande bereds inom Regeringskansliet med anledning av betänkandet Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (SOU 2021: 9). Vidare ska utredaren inhämta övriga nödvändiga upplysningar från Haagkonferensen för internationell privaträtt och från andra myndigheter och organisationer som berörs.

Utredaren ska hämta information om hur de frågor som uppdraget omfattar hanteras i andra länder som är jämförbara med Sverige, exempelvis de

nordiska länderna, och vilka länder som sådana länder som infört en möjlighet att utfärda elektronisk apostille eller e-register för apostille har dragit.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

(Utrikesdepartementet)