

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.12.2010
KOM(2010) 747 slutlig

GRÖNBOK

Minskad byråkrati för medborgarna:

**att underlätta fri rörlighet i fråga om officiella handlingar och erkännande av
verkningarna av civilståndshandlingar**

1. INLEDNING

Den fria rörligheten för Europas medborgare är idag en realitet. Det räcker att konstatera att ungefär tolv miljoner människor idag studerar, arbetar och är bosatta i en annan medlemsstat än den där de har sitt nationella medborgarskap.¹ Denna rörlighet underlättas av de rättigheter som följer med EU-medborgarskapet, där både den fria rörligheten som sådan och, mer specifikt, rätten att bli behandlad på samma sätt som medborgarna i den medlemsstat där man bosätter sig har en central roll. Dessa rättigheter fastställs i Europeiska unionens primärrätt och har vidareutvecklats i sekundärrätten.

I den rapport om EU-medborgarskapet 2010 som kommissionen antog den 27 oktober 2010² konstateras det dock att EU-medborgarna fortfarande ofta stöter på hinder när de vill utöva dessa rättigheter.

Bland annat måste medborgarna ofta visa upp officiella handlingar för myndigheter i en annan medlemsstat för att bevisa att de omfattas av en rättighet eller uppfyller en skyldighet.

Sådana handlingar kan vara av många skilda slag. Det kan röra sig om administrativa handlingar, handlingar som upprättats av notarie eller annan juridiskt utbildad tjänsteman (t.ex. lagfartsbevis), civilståndshandlingar (personbevis, födelseattester, vigselbevis m.m.), kontrakt eller kopior på domar eller andra rättsliga avgöranden.

Det händer tyvärr ofta att myndigheterna i värdmedlemsstaten kräver att den enskilde genomgår tunga byråkratiska rutiner för att få sina handlingar godkända.

I sådana situationer uppstår det ofta ett antal konkreta frågor utan uppenbara svar: Till vilka myndigheter måste jag vända mig för att få formaliteterna avklarade? Hur mycket kommer det att kosta? Måste jag infinna mig personligen? Kan det hela klaras av inom rimlig tid? Behöver jag få dokument översatta?

Oklarheter av det här slaget orsakar ofta irritation och besvikelse, och rimmar illa med målet att skapa ett Europa för medborgarna.

När det gäller civilståndshandlingar finns det också en större problematik som inte bara gäller själva handlingens giltighet utan också dess rättsliga verkningar i den andra medlemsstaten.

De civilståndshandlingar genom vilka en myndighet i en medlemsstat intygar grundläggande fakta om en enskild medborgare (födelse, äktenskap, bortgång) har inte nödvändigtvis önskad rättslig verkan i en annan medlemsstat. På detta område har nämligen varje medlemsstat sina egna bestämmelser, och skillnaderna är ofta stora. Om föräldraskapet för ett barn till exempel har fastställts i den medlemsstat där barnet är fött är det, på grund av olikheter mellan de nationella reglerna, inte säkert att detta godtas i en annan medlemsstat.

¹ Ett annat exempel är andelen äktenskap och skilsmässor inom EU där makarna är från olika länder: av totalt 122 miljoner äktenskap idag har 16 miljoner (13 %) ingåtts mellan makar av olika nationalitet.

² KOM(2010) 603 slutlig, *Rapport om EU-medborgarskapet 2010 – att undanröja hindren för EU-medborgarnas möjligheter att utöva sina rättigheter.*

Med utgångspunkt från denna problematik tar kommissionen genom denna grönbok initiativ till ett omfattande samråd om den "fria rörligheten för officiella handlingar" (del 3) och om godkännande av civilståndshandlingars rättsliga verkan (del 4). Syftet med samrådet är att få in synpunkter både från berörda parter och från allmänheten, för att lägga en grund till EU:s fortsatta insatser på dessa områden, samt till framtida lagstiftningsförslag.

2. BAKGRUND

I ett meddelande 2004 underströk kommissionen vikten av att underlätta ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna av olika typer av handlingar och av personers civilstånd.³

Två studier som kommissionen offentliggjorde 2007 respektive 2008⁴ tar upp de problem som kravet på legalisering av handlingar och erkännande av civilstånd medlemsstaterna emellan medför för medborgarna.

I samband med Stockholmsprogrammet⁵ uppmanade Europeiska rådet kommissionen att fortsätta följa upp resultaten av dessa studier, med målet att fullborda den praktiska tillämpningen av den fria rörligheten för personer.

I handlingsplanen för genomförandet av Stockholmsprogrammet föreslås därför två lagförslag.

Dessa initiativ planeras för 2013, och kommer att gälla

- fri rörlighet i fråga om handlingar och avskaffande av formaliteterna kring legalisering av handlingar medlemsstaterna emellan,
- erkännande av verkningarna av vissa civilståndshandlingar (t.ex. om föräldraskap, adoption och namn), så att en persons rättsliga ställning som fastställts av en medlemsstat erkänns och har samma rättsliga verkningar i en annan medlemsstat.

Europaparlamentet har vid flera tillfällen yttrat sig i frågan om erkännande av officiella handlingar och om verkningarna av civilståndshandlingar⁶, senast i november 2010⁷.

3. FRI RÖRLIGHET I FRÅGA OM OFFICIELLA HANDLINGAR

3.1 Problematik

Eurobarometers undersökning om civilrättsliga frågor, som publicerades i oktober 2010, visade att tre fjärdedelar av unionsmedborgarna anser att mer borde göras för att se till att officiella handlingar som utfärdas i ett EU-land är giltiga även i de övriga.

³ KOM(2004) 401 slutlig, meddelande med titeln *Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa: Resultat av Tammerforsprogrammet och framtida inriktning*, s. 11.

⁴ Studierna finns tillgängliga på följande adress: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm#5

⁵ *Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd*, EUT C 115, 4.5.2010, s. 1.

⁶ Europaparlamentets resolution från december 2008 med rekommendationer till kommissionen om europeiska officiella handlingar.

⁷ Betänkande av den 22 november 2010 om civilrättsliga, handelsrättsliga, familjerättsliga och internationella privaträttsliga aspekter av handlingsplanen för att genomföra Stockholmsprogrammet.

EU-medborgare som bosätter sig i ett annat EU-land än ursprungsmedlemsstaten måste som regel genomgå diverse procedurer som innefattar att visa upp officiella handlingar, t.ex. födelseattest eller personbevis för barn, bevis för sin nationalitet, för föräldraskap eller annat släktskap.

Liknande byråkrati kan uppstå för dem som återvänder till sin ursprungsmedlemsstat (sitt hemland) efter att ha bott i en annan medlemsstat under en period, t.ex. genom att det krävs ett antal handlingar för att styrka händelser som inträffat under vistelsen i den andra medlemsstaten.

Kommissionen vill ta initiativ till en diskussion om de fall där officiella handlingar idag kräver administrativa formaliteter för att kunna användas i andra medlemsstater än den där de har utfärdats. Exempel på sådana formaliteter kan vara att det krävs äkthetsintyg för handlingarna eller en auktoriserad översättning.

Officiella handlingar som utfärdas av myndigheter i medlemsstaterna kan ta många olika former. Det kan gälla handlingar av administrativ typ, till exempel utbildningsbevis eller patent, handlingar som har utfärdats av en notarie eller annan juridiskt utbildad tjänsteman och som kan röra köp eller försäljning av fastigheter, äktenskapsförord, civilståndshandlingar som födelseattester, vigselbevis och dödsattester eller handlingar i samband med rättsprocesser, t.ex. domar och andra avgöranden eller handlingar som utfärdats av domstol.

Det som alla dessa typer av handlingar har gemensamt är att de utgör bevis för ett beslut som fattats eller ett förhållande som fastställts av en offentlig myndighet. Oftast behövs sådana handlingar för att man t.ex. ska kunna utöva en rättighet, ha rätt till en social förmån eller uppfylla skattebestämmelser.

För att en officiell handling ska bli giltig utanför den medlemsstat där den har utfärdats krävs det som regel administrativa formaliteter som syftar till att styrka handlingens äkthet (autentisering). Dessa formaliteter är avsedda som ett skydd mot bedrägerier, och kan till exempel innebära att man kontrollerar att en underskrift är äkta eller i vilken egenskap den som har undertecknat en handling har agerat.

Den metod som traditionellt har använts för att autentisera handlingar som ska användas utanför det land där de har utfärdats kallas *legalisering*. Proceduren innebär att handlingens äkthet bestyrks i flera led. I ett gängse legaliseringsförfarande ska handlingen legaliseras av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdat den, och därefter av ambassaden eller konsulatet för den medlemsstat där handlingen ska användas. Eftersom flera myndigheter är inblandade är förfarandet ofta både tidskrävande och kostsamt.⁸

En förenklad variant av det traditionella legaliseringsförfarandet är att handlingen bestyrks genom en s.k. *apostill*, som ges av det land som utfärdat handlingen och som utgör ett äkthetsintyg (ibland i form av en stämpel). Apostillen har alltså samma ändamål som en traditionell legalisering, men med en förenklad metod. Endast den behöriga nationella myndighet som har utfärdat handlingen får förse den med apostill, och en handling som har bestyrkts på det sättet kräver sedan ingen ytterligare åtgärd från myndigheterna i den medlemsstat där handlingen ska visas upp.

⁸ Avgifterna varierar en hel del medlemsstaterna emellan, både i fråga om absoluta belopp och vilka beräkningsskalor som används. I vissa medlemsstater kan avgifterna ligga kring eller under 20 euro, i andra varierar de beroende på typ av handling och kan uppgå till 50 euro.

Även om apostillen jämfört med traditionell legalisering underlättar den fria rörligheten i fråga om officiella handlingar innebär den ändå en del byråkrati, tidsförlust och inte försumbara kostnader, vilka varierar mellan olika medlemsstater.⁹

I den Eurobarometerundersökning om det civilrättsliga området som nämndes tidigare fick privatpersoner frågor om alla slags formaliteter som de behövt genomgå i samband med att de försökt få handlingar som utfärdats i en medlemsstat giltiga i en annan. Sex personer av tio angav att den medlemsstat där de bosatt sig krävt olika formaliteter för att handlingar ska godkännas, t.ex. översättning (26 %), legalisering (24 %), apostill (16 %) eller bestyrkt kopia (19 %).

Ett annat problem är att vissa medlemsstater kan kräva handlingar som inte existerar i medborgarens ursprungsmedlemsstat, t.ex. olika former av hindersintyg inför äktenskap.

En cypriotisk medborgare vill gifta sig med en medborgare från Finland, men ställs inför kravet att visa upp ett intyg om hindersprövning, en företeelse som inte förekommer i cypriotisk rätt. Det blir därför omöjligt att lägga fram det dokument som krävs enligt värdmedlemsstatens bestämmelser och den enda lösningen blir att ta upp ärendet i det landets domstol.

En sådan lösning är knappast önskvärd för den enskilda medborgaren. Att ta ärenden till domstol är komplicerat och kostar tid och pengar, och det är ju inte meningen att valet att gifta sig i en annan medlemsstat än den där man är medborgare ska vara en källa till problem och oro.

Alla de exempel på formaliteter som har tagits upp ovan bidrar till att begränsa den fria rörligheten för medborgarna, och kan till och med hindra enskilda från att utöva sina rättigheter fullt ut.

3.2 Rättslig ram

Formalitetskraven kring officiella handlingar inom EU, t.ex. bestämmelser om legalisering och apostill, har sitt ursprung i en rad olika rättskällor, t.ex. nationella bestämmelser med stora inbördes skillnader och multilaterala eller bilaterala internationella överenskommelser som har ratificerats av ett varierat och ofta begränsat antal EU-medlemsstater. Dessa bestämmelser är inte förenliga med målet att skapa effektiva lösningar som säkrar EU-medborgarnas fria rörlighet, och de bestämmelser som Europeiska unionen själv har antagit på området täcker bara vissa aspekter av de problem som behöver åtgärdas.

Rättsläget är därför ofta komplicerat och ger inte den rättsliga förutsebarhet som EU-medborgarna bör kunna förvänta sig i frågor som har en väsentlig inverkan på deras dagliga liv.

Vid sidan om principen att ett officiella handlingar måste legaliseras av den medlemsstat där de har utfärdats eller bestyrkas genom apostill från myndigheterna i ursprungsmedlemsstaten finns det ett antal undantag som införts genom internationella överenskommelser eller genom EU-rätten.

⁹ Även apostillen medför vissa kostnader, eftersom vissa medlemsstater tar ut en avgift. I de medlemsstater där apostillen inte är kostnadsfria kan avgiften variera från under 5 euro upp till 50 euro.

Det är ofta svårt för de enskilda medborgarna och veta vilka undantag som eventuellt kan tillämpas på deras situation.

För att illustrera mångfalden av internationella regler kan flera internationella konventioner och överenskommelser nämnas. Vissa gäller officiella handlingar i allmänhet, medan andra syftar på en speciell kategori, t.ex. civilståndshandlingar eller handlingar som har utfärdats av diplomatiska eller konsulära tjänstemän.

Genom 1961 års Haagkonvention avskaffas kravet på legalisering av de utländska officiella handlingar som nämns i artikel 1 i konventionen, och de aktuella handlingarna får istället bestyrkas genom apostill¹⁰. Alla EU:s medlemsstater är parter till denna konvention, liksom ett stort antal tredjeländer. Den omfattar ett antal kategorier av officiella handlingar, nämligen handlingar från administrativa myndigheter, notariella handlingar (handlingar som upprättats eller registrerats av juridiskt utbildad tjänsteman), officiella intyg och handlingar som härrör från rättsliga myndigheter. Däremot undantas handlingar som utfärdats av diplomatiska eller konsulära tjänstemän.

Om det gäller en handling som har utfärdats av diplomatiska eller konsulära myndigheter kan man i stället ha nytta av bestämmelserna i Europarådets konvention från 1968, där kravet på legalisering av sådana handlingar avskaffas. Det är emellertid bara 15 medlemsstater som har anslutit sig till denna konvention, så dess bestämmelser omfattar inte alla EU-medborgare.

För att främja ett bättre internationellt samarbete i civilståndsfrågor och vidareutveckla arbetet inom de myndigheter som handlägger sådana frågor bildades 1949 Internationella civilståndskommissionen (CIEC), med fem ursprungliga medlemsstater¹¹. Till dags dato har sammanlagt tolv av EU:s medlemsstater anslutit sig till denna kommission¹², som fortsätter att spela en viktig roll, inte minst genom att utveckla internationella konventioner som är öppna för ratificering. Som exempel på konventioner som rör legalisering av civilståndshandlingar kan nämnas 1957 års konvention om kostnadsfritt utfärdande av samt undantag från legalisering av civilståndshandlingar, 1976 års konvention om flerspråkiga utdrag ur folkbokföringsregister samt 1977 års konvention om undantag från legalisering av vissa typer av handlingar¹³.

EU har också antagit ett antal bestämmelser om komplett avskaffande av kravet på legalisering medlemsstaterna emellan.

Genom 1987 års konvention¹⁴ avskaffas helt kravet på legalisering av en rad kategorier av handlingar. Det gäller handlingar som utfärdats av myndigheter eller offentliga tjänstemän, inklusive en allmän åklagarmyndighet, en justitiesekreterare eller en delgivningsman eller motsvarande, handlingar som utfärdats av en notarie eller motsvarande juridiskt utbildad tjänsteman samt officiella förklaringar och tjänsteanteckningar på privata avtal och handlingar

¹⁰ Konvention av den 5 oktober 1961 om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar: http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.text&cid=41. Konventionen tillämpas inte på handlingar som har utfärdats av diplomatiska eller konsulära tjänstemän, eller på administrativa handlingar som har samband med en handels- eller tulltransaktion. Apostill definieras i artiklarna 4 och 5 i konventionen.

¹¹ Grundarländerna var Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Schweiz.

¹² CIEC:s webbplats finns på adressen <http://www.ciec1.org/>. Utöver de fyra EU-medlemsstater som var med och grundade kommissionen har sedan dess Grekland, Italien, Polen, Portugal, Spanien, Storbritannien Tyskland och Ungern anslutit sig.

¹³ Konventionerna nr 2, 16 och 17.

¹⁴ Konvention av den 25 maj 1987 om avskaffande av kravet på legalisering av handlingar inom Europeiska gemenskapernas medlemsstater.

som upprättats av diplomatiska eller konsulära tjänstemän. Konventionen har emellertid bara ratificerats av några få medlemsstater och har därför endast trätt i kraft med avseende på dessa medlemsstater¹⁵, som beslutat att provisoriskt tillämpa den i sina inbördes förbindelser.

Vidare har EU antagit vissa rättsakter inom ramen för det rättsliga samarbetet, t.ex. förordningarna (EG) nr 44/2001 och (EG) 2201/2003 där det fastställs att kravet på legalisering ska avskaffas inom de avgränsade områden som de respektive förordningarna tillämpas på¹⁶.

3.3 Möjliga lösningar för att förbättra rörligheten inom EU i fråga om officiella handlingar

a) Att avskaffa administrativa formaliteter för autentisering av officiella handlingar

De formaliteter som krävs i samband med att man vill få en handling godkänd i ett annat land härstammar som regel från det diplomatiska och mellanstatliga samarbetet, och orsakar ofta svårigheter för medborgarna inom EU eftersom reglerna inte är anpassade till dagens utveckling, särskilt med tanke på skapandet av ett gemensamt rättsligt område.

Det är rimligt att ifrågasätta om vi fortfarande behöver dessa formaliteter, som rimmar illa med principen att förbindelserna mellan EU:s medlemsstater ska bygga på ömsesidigt förtroende och som inte är anpassade till medborgarnas ökade rörlighet.

Europeiska unionens domstol angav en färdriktning genom sin dom i det s.k. Dafeki-målet¹⁷ 1997, där en grekisk medborgare som arbetade vid en pensionskassa i Tyskland stod mot sin arbetsgivare i frågan om huruvida handlingar för yrkesmässiga ändamål som utfärdats av en medlemsstat ska godtas även i en annan, och domstolen dömde att medlemsstaterna ska vara skyldiga att erkänna varandras handlingar. I domen fastställs att myndigheterna i en medlemsstat är skyldiga att godta personbevis och liknande handlingar, som har utfärdats av behöriga myndigheter i andra medlemsstater, såvida det inte på grund av konkreta uppgifter i det enskilda fallet finns särskilda skäl att ifrågasätta huruvida uppgifterna i handlingarna är korrekta.

Vi anser att tiden nu är inne för att överväga ett generellt avskaffande av kraven på legalisering och apostill för alla kategorier av officiella handlingar inom EU, så att dessa kan användas fritt i alla medlemsstater.

Att generellt avskaffa kraven för alla officiella handlingar förefaller vara rätt väg att gå, eftersom man inte kommer att nå lika effektiva resultat om man går fram sektorsvis. Det finns skäl att slopa inte enbart traditionell legalisering, utan även apostill.

Om formaliteterna kan avskaffas betyder det att en medborgare kan visa upp en handling i original som utfärdats av en myndighet i en annan medlemsstat utan att det krävs några ytterligare steg, på samma sätt som om det hade handlat om en och samma medlemsstat.

¹⁵ De medlemsstater som har ratificerat konventionen är Belgien, Danmark, Frankrike, Italien, Irland och Lettland.

¹⁶ Det gäller artikel 56 i rådets förordning (EG) nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område samt artikel 52 i rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000.

¹⁷ Mål C-336/94, Eftalia Dafeki mot Landesversicherungsanstalt, REG 1997, s. I-06761, punkt 19.

Kommissionen föreslår således att man bör överväga att avskaffa alla de föråldrade formella kraven och lägga grunden till en modern och enhetlig europeisk lagstiftning som är anpassad till dagens situation där människor allt oftare bosätter sig i eller har anknytningar till andra medlemsstater.

Fråga 1 Skulle ett avskaffande av kraven på legalisering och apostill innebära en lösning på de svårigheter som medborgarna möter?

b) Samarbete mellan de behöriga nationella myndigheterna

Om de administrativa formaliteterna slopas kan detta med fördel kombineras med ett ökat samarbete med de berörda nationella myndigheterna.

Det informella administrativa samarbete mellan tjänstemän som handlägger civilståndsfrågor som vissa av medlemsstaterna redan deltar i inom ramen för de konventioner som utarbetats av Internationella civilståndscommissionen (CIEC)¹⁸ skulle kunna vidareutvecklas.

Om det finns allvarliga tvivel om huruvida en handling är äkta, eller om en typ av handling inte existerar i en viss medlemsstats rättsordning, bör de behöriga nationella myndigheterna kunna utbyta den information som krävs för att hitta en lämplig lösning.

Genom ett sådant informationsutbyte skulle den myndighet som sköter folkbokföringsregistret i den berörda personens ursprungsmedlemsstat också få reda på att en handling som gäller personen i fråga har registrerats i en annan medlemsstat. Sådana upplysningar kan vara nyttiga t.ex. för att kunna uppdatera civilståndsavgifter. Man skulle också kunna överväga att skapa ett centralt registreringsställe där händelser som påverkar civilstånd och som inträffar i en annan medlemsstat än ursprungsmedlemsstaten registreras. Genom att uppgifter på så sätt samlas på ett ställe skulle det gå smidigare att såväl utfärda som uppdatera handlingar.

Driften av systemet skulle givetvis kunna underlättas genom elektroniska hjälpmedel som särskilt anpassas för ändamålet.¹⁹

De projekt som genomförts och resultat som uppnåtts när det gäller juridiska frågor på nätet (e-juridik) kan bidra till utvecklingen av detta informationsutbyte. E-juridikportalen skulle kunna användas för att informera medborgarna om olika former av civilståndshandlingar och vad de har för rättsliga verkningar (t.ex. om vikten av att få ut en dödsattest från den behöriga myndigheten innan man vänder sig till en domstol för ett arvsintyg). Man bör också diskutera

¹⁸ Se särskilt konventionerna nr 3, 8 och 26. Enligt konvention nr 3 ska en folkbokföringsmyndighet som registrerar ett vigselbevis anmäla detta till motsvarande myndigheter i båda makarnas födelseländer genom ett standardiserat formulär. Denna konvention är i kraft i elva länder, varav tio är EU-medlemmar, nämligen Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Italien, Polen, Portugal, Spanien Tyskland och Österrike.

¹⁹ Informationssystemet för den inre marknaden (IMI), som idag används för utbyte av information om yrkeskvalifikationer och tjänster inom den inre marknaden är ett system som skulle kunna specialanpassas för att underlätta utbytet mellan de behöriga myndigheterna även på detta område, och t.ex. förebygga behovet av översättning av handlingar, se <http://ec.europa.eu/imi-net>. Projektet *CIEC-plattformen*, som kommissionen är med och finansierar, kan också utgöra en lämplig grund att arbeta vidare på. Systemet utgör ett konkret exempel på hur elektroniska hjälpmedel kan användas inom det rättsliga området till fördel för medborgarna, i synnerhet genom att skapa nätverk mellan tjänstemän som handlägger civilståndsfrågor. CIEC-plattformen utgör också ett forum för utbyte av god praxis som utvecklats inom det mellanstatliga samarbetet.

möjligheten att skapa en skyddad IT-applikation där medborgarna kan beställa och ta emot civilståndshandlingar via nätet.

Med tanke på de betydande skillnaderna mellan medlemsstaternas administrativa strukturer skulle det också vara nyttigt att mer systematiskt informera medborgarna om vilka myndigheter de ska vända sig till för inskrivning i folkbokföringsregister och för att få ut de handlingar de behöver. Kommissionen har därför meddelat sin avsikt²⁰ att omforma webbportalen Ditt Europa till en "enda kontaktpunkt" (*one-stop-shop*) där alla upplysningar om medborgares och företags rättigheter i EU finns samlade och lätt tillgängliga via Internet²¹.

Fråga 2 *Bör man arbeta för ett mer utvecklat samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter, i synnerhet när det gäller civilståndshandlingar, och vilken elektronisk form bör ett sådant samarbete ta?*

Fråga 3 *Vad anser ni om idén att registreringen av händelser som påverkar en enskild persons civilstånd bör samlas på ett enda ställe? Vilket skulle i så fall vara det lämpligaste stället att samla informationen: i den medlemsstat där personen är född, där han eller hon är medborgare, eller är bosatt?*

Fråga 4 *Skulle det vara nyttigt att publicera en förteckning över de behöriga myndigheter som har hand om civilståndsärenden i samtliga medlemsstater, alternativt en förteckning över kontaktuppgifter för centrala informationsställen (ett per medlemsstat)?*

c) Att begränsa behovet av översättning av officiella handlingar

Vid sidan om kraven på legalisering eller apostill måste en medborgare ibland också låta översätta en officiell handling som utfärdats i en annan medlemsstat än den där den ska användas. Liksom administrativa formaliteter medför översättning både tidsförlust och kostnader²².

Inom många områden skulle man kunna förebygga behovet av översättning och de kostnader den för med sig genom att erbjuda möjligheten att använda standardformulär, särskilt för de vanligaste typerna av handlingar (förlustanmälan, anmälan av stöld av ID-kort eller plånbok etc.).

Sådana standardformulär skulle kunna bygga på de flerspråkiga mallar som utvecklats av CIEC, och som kommit till mycket utbredd användning eftersom de gör att man kan undvika översättning av handlingar i det land där de ska användas²³.

²⁰ Se ovan nämnda KOM(2010) 603 slutlig, samt KOM(2010) 608 slutlig: meddelande med titeln *På väg mot en inre marknadsakt – Att skapa en verkligt konkurrenskraftig social marknadsekonomi*.

²¹ Se <http://ec.europa.eu/youreurope>.

²² Genomsnittskostnaden för översättning av en enkel handling kan variera mellan 30 och 150 euro.

²³ Konvention nr 16 gäller i 20 länder varav 12 är medlemsstater i Europeiska unionen.

Fråga 5 Vilka lösningar skulle ni föreslå för att förebygga eller minska behovet av översättningar?

d) Ett europeiskt civilståndsintyg

Det har redan utvecklats gemensamma europeiska mallar för körkort och pass, och kommissionen har föreslagit ett gemensamt europeiskt arvsintyg. I samma anda bör man även kunna överväga ett europeiskt intyg om civilstånd.

Ett sådant intyg skulle existera parallellt med de nationella handlingar som utfärdas av medlemsstaterna. Det skulle vara frivilligt för medborgarna att begära det europeiska intyget, och möjligheten att begära en nationell civilståndshandling skulle således finnas kvar. Det handlar alltså inte om att ersätta befintliga nationella handlingar.

Ett par där makarna är av tysk respektive spansk nationalitet bosätter sig i Spanien med sitt barn. Föräldrarna behöver en födelseattest för att kunna begära familjebidrag eller för att barnet ska kunna skrivas in i en spansk skola. Föräldrarna kan då vända sig till en folkbokföringsmyndighet i Tyskland, där barnet är fött, för att få ut en europeisk födelseattest som sedan kan visas upp för de behöriga spanska myndigheterna. Den europeiska födelseattesten kan upprättas i en spansk version, och kan således användas direkt i Spanien utan behov av översättning, vilket gör att man kan undvika betydande kostnader. Paret skulle också ha kunnat välja en nationell födelseattest på tyska, men i det fallet skulle de spanska myndigheterna säkert ha krävt en översättning.

När ett europeiskt civilståndintyg väl har utfärdats (i exemplet en födelseattest) kan det också användas i det land där det utfärdades.

Om föräldrarna behöver genomgå en administrativ formalitet i Tyskland kan de använda den europeiska födelseattesten direkt, utan att behöva begära ut någon ny handling från den myndighet som utfärdar civilståndintyg.

Idag finns det stora skillnader mellan vilka uppgifter som ingår i civilståndshandlingar från olika medlemsstater. På födelseattester finns det till exempel omkring 40 olika detaljuppgifter som kan anges beroende på i vilken medlemsstat de är utfärdade, och en del av dessa uppgifter ingår inte i rättsordningen i andra länder. Dessa avvikelser kan ställa till problem för de tjänstemän som ska behandla utländska födelseattester som innehåller uppgifter som inte existerar i värdmedlemsstatens rättsordning. Skillnaderna leder ofta till att myndigheterna måste begära ytterligare information, vilket innebär förlorad tid och andra problem för de berörda.

Det är inte bara innehållet utan även formen som skiljer sig från en medlemsstat till en annan, och detta kan göra det ännu svårare för medborgarna och de berörda myndigheterna att identifiera och förstå innebörden i handlingarna, i synnerhet om de är avfattade på ett språk som ingendera parten behärskar.

Om man enas om att införa ett gemensamt europeiskt civilståndsintyg skulle både sakinnehållet och dispositionen kunna samordnas. Detta skulle göra det mycket lättare att förstå innehållet i intygen och man skulle undvika att det behövs ytterligare förfrågningar, som ofta är fallet när det gäller nationella handlingar som innehåller uppgifter som är relevanta i den medlemsstat där handlingen har utfärdats men inte förekommer i rättsordningen i den land där den ska användas.

Fråga 6 Vilka typer av civilståndshandlingar skulle kunna omfattas av ett gemensamt europeiskt civilståndintyg, och vilka uppgifter bör finnas med?

4. ÖMSESIDIGT ERKÄNNANDE AV CIVILSTÅNDSHANDLINGAR

4.1. Problematik

Bland de olika kategorierna av officiella handlingar orsakar civilståndshandlingar särskilda problem, som har att göra med deras rättsliga verkningar.

Begreppet civilstånd, vars exakta innebörd kan variera mellan medlemsstaterna beroende på historia, kultur och rättsordning, innebär ett slags yttre definition av en persons position i samhället, och påverkar också personens rättsliga ställning. Civilståndshandlingar är skriftliga handlingar som upprättas av en behörig myndighet och som utgör intyg av centrala händelser i en persons liv, såsom födelse, förhållande mellan föräldrar och barn och annat släktskap, adoption, äktenskap, erkännande av faderskap, dödsfall eller byte av namn till följd av t.ex. äktenskap, skilsmässa, registrerat partnerskap, erkännande, könsbyte eller adoption.

I ett fall där flera medlemsstater berörs är den första frågan huruvida en civilståndshandling som utfärdats i en medlemsstat kommer att erkännas också i en annan.

Ett franskt par som är gifta sedan tre år bosätter sig i Danmark. De har för avsikt att bo i Danmark i fyra år av yrkesskäl. Efter några år föds deras första barn. När barnets namn anmäls registrerar de danska myndigheterna namnet enligt dansk lag, som ju är tillämplig där såväl barnet som föräldrarna bor. När familjen senare flyttar tillbaka till Frankrike godkänner emellertid inte de franska myndigheterna den registrering av barnets namn som har gjorts enligt dansk lag. Denna situation leder till en oklarhet i rättsligt hänseende för barnet vars identitet inte är erkänd på samma sätt i Frankrike som i Danmark, vilket har en inverkan på barnets rätt till fri rörlighet.

Den officiella registreringen av en persons namn är ett centralt element i identifieringen av personen i fråga, och reglerna för denna procedur skiljer sig åt en del mellan medlemsstaterna av historiska, religiösa, språkliga och kulturella orsaker. De problem som medborgarna kan stöta på i fråga om registrering av namn återspeglas också i EU-domstolens rättspraxis²⁴, där det finns exempel på att de skilda reglerna för tilldelning av efternamn kan orsaka allvarliga svårigheter för enskilda såväl privat som i arbetslivet²⁵.

En person som ska kunna utöva sin rätt till fri rörlighet måste kunna lita på att hans eller hennes civilstånd förblir permanent oavsett förflyttning. När en medborgare beslutar sig för att flytta till en annan medlemsstat för att bo, arbeta eller studera får således den rättsliga ställning som har fastställts av den ena medlemsstaten (t.ex. om en kvinna som gift sig har valt att officiellt byta till sin mans efternamn) inte ifrågasättas av myndigheterna i den andra medlemsstaten, eftersom detta utgör ett hinder eller en uppenbar svårighet när medborgaren i fråga ska utöva sina rättigheter.

²⁴ Mål C-168/91 Christos Konstantinidis, REG 1993, s. I-01191; mål Carlos Garcia Avello C-148/02, REG 2003, s. I-16613; mål C-353/06 Grunkin-Paul, REG 2008 s. I-07639, mål Ilonka Sayn-Wittgenstein C-208/09 (fortfarande föremål för prövning av EG-domstolen).

²⁵ Se ovan nämnda mål C-353/06, punkterna 22, 23, 25 och 27 och ovan nämnda mål C-148/02, punkt 36.

Den andra frågan som uppstår när fler än en medlemsstat berörs är huruvida den rättsliga ställning som fastställs genom en civilståndshandling kommer att ha de avsedda verkningarna i civilrättsligt hänseende.

En svensk och en tysk medborgare bor tillsammans i Finland utan att vara gifta. När de bost tillsammans några år föds deras första barn. Hur ska de finländska myndigheter som är behöriga där paret är bosatt fastställa barnets släktskap med de biologiska föräldrarna? Vilka regler ska de tillämpa? Är det svensk lag, eftersom fadern är svensk, tysk lag, eftersom modern är tysk, eller finländsk lag, som är tillämplig där föräldrarna var bosatta när barnet föddes? Om Finland tillämpar sina egna bestämmelser, kommer det släktskap som registreras i Finland att erkännas i de två andra medlemsstater som föräldrarna kommer ifrån, i det här fallet Sverige och Tyskland, och kommer de att erkännas i resten av EU? Eftersom varje medlemsstat tillämpar sina egna regler på detta område kan det inte uteslutas att de tyska myndigheterna inte kommer att erkänna det släktskap som har fastställts enligt finländsk lag.

Vilket lands lagstiftning som ska gälla i fall där flera medlemsstater berörs avgör varje medlemsstat avgör på grundval av den anknytande faktor som fastställs i dess internationella privaträtt. Den anknytande faktorn är som regel berörda personers nationalitet eller stadigvarande vistelseort. Vilken lag som ska tillämpas på dessa grunder varierar således betydligt mellan olika medlemsstater. Detta leder alltså till att en händelse eller situation som rör en persons civilstånd och som har fastställts i en medlemsstat inte automatiskt erkänns i en annan, eftersom bestämmelserna om vilket lands lagstiftning som ska gälla i det enskilda fallet skiljer sig åt mellan de berörda medlemsstaterna.

Man bör därför överväga om EU bör agera för att göra det lättare för medborgarna att förutse vilka regler som gäller i fråga om civilstånd, och för att undanröja de hinder som de möter när de försöker få en situation som fastställts juridiskt i en medlemsstat erkänd även i en annan. Ett sådant erkännande är nämligen en förutsättning för att den enskilde ska kunna dra nytta av de medborgerliga rättigheter som följer av situationen i fråga i den medlemsstat där han eller hon är bosatt.

4.2. Rättslig ram

Att omständigheter som rör civilstånd tas upp i EU-rätten är inget nytt. Ett antal aspekter på enskilda medborgares rättigheter regleras såväl genom primär- som sekundärrätten, och i synnerhet frågor kring äktenskap har blivit föremål för ett antal bestämmelser på EU-nivå. Enligt artikel 21.2 i den tidigare nämnda förordning (EG) 2201/2003 ska t.ex. "inget särskilt förfarande behöva anlitas för att uppdatera uppgifter om civilstånd i relevanta register i en medlemsstat på grundval av en i en annan medlemsstat meddelad dom om äktenskapsskillnad, hemskillnad eller annullering av äktenskap [...]". Hittills har emellertid bestämmelserna i EU:s sekundärrätt gällt starkt avgränsade områden och det finns än så länge inga allmänna villkor för hur en medlemsstat ska erkänna en situation med avseende på en enskild persons civilstånd som har fastställts i en annan medlemsstat.

På internationell nivå har det ingåtts ett antal konventioner för hur frågor kring civilstånd ska lösas när flera länder berörs. Framför allt handlar det om CIEC-konventioner, som har till syfte att skapa enhetliga regler för lösning av lagkonflikter inom personrätten²⁶. Dessa

²⁶ Se konvention nr 12 om legitimering av utomäktenskapliga barn genom äktenskap, konvention nr 18 om erkännande på frivillig basis av barn som är födda utom äktenskapet och konvention nr 19 om tillämplig lagstiftning i fråga om förnamn och efternamn. Konvention nr 7, som är avsedd att göra det

konventioner är dock i de flesta fall bara ratificerade av några få EU-medlemsstater, som regel högst ett tiotal. Detta bidrar till problemet med fragmenterad lagstiftning när det gäller ärenden som involverar fler än ett land. Inte heller de EU-medlemsstater som är medlemmar i CIEC har för övrigt ratificerat samtliga de konventioner som organisationen har skapat – det finns de facto ingen CIEC-konvention som har ratificerats av alla dessa medlemsstater.

4.3. Erkännande av verkningarna av civilståndshandlingar: möjliga lösningar

I frågan om erkännande av civilståndshandlingar som har utfärdats av en annan medlemsstat kan ett antal lösningar övervägas.

Det måste först och främst understrykas att EU inte har någon behörighet att ingripa i medlemsstaternas materiella bestämmelser inom familjerättens område. Kommissionen har därför varken någon befogenhet eller avsikt att föreslå materiella bestämmelser på EU-nivå om t.ex. tilldelning av namn, om adoption eller äktenskap, eller att påverka den definition av äktenskap som beslutats på nationell nivå. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ger ingen rättslig grund för en sådan lösning.

Mot bakgrund av de problem som tagits upp ovan skulle det dock gå att åtgärda vissa av de praktiska problem som medborgarna stöter på i kontakterna med andra medlemsstater genom att se till att civilståndshandlingar som utfärdats i en medlemsstat får avsedd rättslig verkan även i andra medlemsstater. EU har tre olika möjligheter att gripa sig an problemet: man kan hjälpa de nationella myndigheterna att finna praktiska lösningar, man kan verka för automatiskt erkännande av handlingar eller för erkännande på grundval av en harmonisering av de regler som ska gälla vid lagkonflikt.

a) Att hjälpa medlemsstaternas myndigheter att finna praktiska lösningar

En bedömning är att de praktiska problem som civilståndsfrågor kan orsaka medborgarna i andra medlemsstater löses bäst av medlemsstaterna själva, eftersom deras respektive myndigheter bör kunna finna de lösningar som krävs med utgångspunkt från nationell lagstiftning. I väntan på att det t.ex. utvecklas mer harmoniserade bestämmelser på civilståndsområdet eller på att medlemsstaternas familjerättsliga bestämmelser konvergerar i högre grad än idag skulle Europeiska unionens roll således vara att underlätta för medlemsstaterna att samarbeta mer effektivt.

Fråga 7: Anser ni att frågor som gäller enskilda medborgares civilstånd i situationer där flera medlemsstater är inblandade löses bäst av de berörda nationella myndigheterna? Bör EU:s institutioner i så fall bidra med åtminstone grundläggande riktlinjer (t.ex. i form av en rekommendation på EU-nivå), för att garantera att det finns en viss samordning i fråga om medlemsstaternas sätt att välja praktiska lösningar på de problem som medborgarna möter?

b) Automatiskt erkännande

Ett annat alternativ skulle vara att varje medlemsstat beslutar att situationer och händelser som gäller civilstånd och som fastställts i en annan medlemsstat automatiskt ska erkännas även i den egna medlemsstaten. Detta skulle kunna ske utan att det krävs någon harmonisering av medlemsstaternas befintliga bestämmelser eller några ändringar i deras respektive rättssystem.

lättare att ingå äktenskap i utlandet, innehåller också regler som ska tillämpas vid lagkonflikt mellan nationella bestämmelser om förhandsanmälan inför äktenskap.

Denna lösning skulle innebära att varje medlemsstat utifrån principen om ömsesidigt förtroende godtar och erkänner verkningarna av händelser och situationer rörande civilstånd som fastställts av en annan medlemsstat. I de exempel som tagits upp ovan måste barnets ursprungsmedlemsstat erkänna barnets namn och släktskap med föräldrarna, även om en tillämpning av det landets lagstiftning skulle ha gett ett annat resultat.

Det skulle ha många fördelar för medborgarna om en rättslig ställning som fastställts i en medlemsstat automatiskt erkänns i de övriga.

En sådan regel skulle först och främst vara tydlig och lätt att förstå för alla som vill utöva sin rätt till fri rörlighet inom Europeiska unionen. Varje medborgare vars civilstånd ändras eller som har fått en händelse eller situation som påverkar civilståndet fastställt i en medlemsstat skulle kunna vara säker på att inget av detta kommer att ifrågasättas så snart han eller hon passerar en nationsgräns eller beslutar att tillbringa några år i en annan medlemsstat än ursprungsmedlemsstaten. På så sätt garanteras civilståndets beständighet och den rättsliga ställning som fastställts i ursprungsmedlemsstaten kommer automatiskt att erkännas även i övriga medlemsstater på grundval av fördraget.

Genom att automatiskt erkänna den rättsliga ställning som har fastställts i en annan medlemsstat behöver värdmedlemsstaten (dvs. där medborgaren har valt att bo eller arbeta) inte införa några ändringar i sina materiella bestämmelser eller i sitt rättssystem.

Automatiskt erkännande skulle också ge medborgarna den säkerhet i fråga om rättsläget som de bör kunna förvänta sig när de vill utnyttja sin rätt till fri rörlighet. Omvänt kan det framhållas att osäkerhet och svårigheter att få den rättsliga ställning som har fastställts i den medlemsstat man lämnar inte ska få verka avskräckande eller utgöra ett hinder, så att den enskilda medborgaren föredrar att avstå från att utöva sina rättigheter.

Detta alternativ bör emellertid kompletteras med ett antal kompensande åtgärder i syfte att förebygga bedrägeri och missbruk av bestämmelserna, och för att ta vederbörlig hänsyn till reglerna för den allmänna ordningen. Vidare skulle ett system för automatiskt erkännande eventuellt vara bättre anpassat för vissa aspekter på civilstånd, t.ex. tilldelning eller byte av namn, medan frågan kan visa sig vara mer komplicerad i andra sammanhang, t.ex. i fråga om äktenskap.

Fråga 8 Vad anser ni om idén om automatiskt erkännande? På vilka situationer eller händelser som rör civilstånd borde den tillämpas? I vilka fall vore den mindre lämplig?

c) Erkännande på grundval av harmoniserade regler som ska tillämpas vid lagkonflikt

En annan möjlighet skulle vara att harmonisera de regler som ska gälla vid lagkonflikt. Även denna lösning skulle kunna underlätta medborgarnas fria rörlighet i visshet om vilka bestämmelser som gäller för situationer och händelser i fråga om civilstånd som fastställts i en annan medlemsstat.

Här skulle man på EU-nivå kunna anta en uppsättning bestämmelser som reglerar vilken lagstiftning som ska vara tillämplig på händelser som rör civilstånd i fall där fler än en medlemsstat berörs.

Lagvalet skulle avgöras av en eller flera anknytande faktorer med utgångspunkt i medborgarnas rörlighet, och reglerna skulle vara tydliga och förutsebara. För medborgare som är bosatta i en annan medlemsstat än sin ursprungsmedlemsstat skulle alltså lagen i den

medlemsstat med vilken de har anknytande faktorer tillämpas i stället för lagen i ursprungsmedlemsstaten, som de kanske har lämnat sedan många år tillbaka.

För att kunna tillämpa denna lösning behöver man avgöra om samma anknytande faktorer bör väljas för flera olika situationer som rör civilstånd eller om man bör välja olika faktorer för olika situationer.

Fråga 9 Vad anser ni om förslaget om erkännande på grundval av en harmonisering av de regler som ska tillämpas vid lagkonflikt? På vilka situationer rörande civilstånd skulle denna lösning kunna tillämpas?

I fall där medborgaren inte uttrycker någon önskan skulle den eller de anknytande faktorerna kunna fastställas genom gemensamma europeiska bestämmelser. I princip skulle en medborgare som befinner sig i en situation där flera medlemsstater berörs kunna erbjudas att själv bestämma vilken lagstiftning som ska gälla i fråga om en händelse som är kopplad till civilstånd. En sådan lösning bör anses uppfylla medborgarens berättigade intresse, eftersom han eller hon genom sitt val kan följa antingen ursprungsmedlemsstatens kultur och tradition eller den andra medlemsstatens. Genom valet kan den enskilde också uttrycka sin personliga frihet i fråga om civilstånd, utan att detta inverkar negativt på tredje man eller på den allmänna ordningen. Denna valfrihet bör dock omgärdas av vissa bestämmelser, och bara ett lands lagstiftning som den berörda medborgaren har en när anknytning till bör få komma i fråga.

Fråga 10 Vad anser ni om möjligheten att låta medborgaren själv välja vilken lagstiftning som ska gälla? På vilka situationer som rör civilstånd skulle en sådan valfrihet kunna tillämpas?

Fråga 11 Anser ni att det finns ytterligare tänkbara lösningar i fråga om andra medlemsstaters erkännande av de rättsliga verkningarna av situationer som rör civilstånd, förutom automatiskt erkännande eller erkännande på grundval av harmoniserade regler vid lagkonflikt?

5. SLUTSATS

Syftet med denna grönbok är att inleda ett offentligt samråd för att få en uppfattning om berörda parter inställning till och synpunkter på de möjligheter som diskuteras. De övergripande målen med initiativet är att underlätta för medborgarna att använda sig av officiella handlingar i andra medlemsstater samt att stärka principen om ömsesidigt erkännande i frågor som rör civilstånd.

Den kommer att offentliggöras på kommissionens webbplats.

Samrådet kommer att pågå från den 14 december 2010 till den 30 april 2011. Kommissionen uppmanar berörda parter att skicka sina synpunkter till

European Commission
Directorate-General for Justice
Unit A1 - Judicial co-operation in civil matters
B-1049 Bruxelles/Brussel
Fax: +32 22996457

E-post: JUST-COOP-JUDICIAIRE-CIVILE@ec.europa.eu

Alla bidrag till diskussionen, såväl från den privata som från den offentliga sektorn, kommer att offentliggöras på kommissionens webbplats såvida inte de som sânt in bidragen uttryckligen motsätter sig publicering av personuppgifter av skälet att en sådan publicering skulle kunna skada deras berättigade intressen.

Kommissionen kan komma att anordna en offentlig utfrågning i ämnet för denna grönbok.