

Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden

Betänkande av legaliseringsutredningen

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:42

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0677-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0678-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden

Betänkande av legaliseringsutredningen

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:42

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0677-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0678-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Tobias Billström

Regeringen beslutade den 24 februari 2022 att uppdra åt en särskild utredare att 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. Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 1 april 2022 hovrättsrådet Anna Erman.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes hovrättsassessorn Sanna Berg fr.o.m. den 1 april 2022. Före detta ambassadören Anneli Lindahl Kenny anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 11 april 2022 t.o.m. den 30 april 2022 samt från den 9 juli 2022 och framåt. Elin Gunnarsson anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 september 2022.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 1 april 2022 enterprisarkitekten Anders Wallén, ämnesrådet Björn Linderöth, departementsrådet Lars Nilsson och projektledaren Patrik Åsén.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades den 1 april 2022 kanslirådet Elin Klockars Pontén, departementssekreteraren Henrik Gustafsson, kanslirådet Linnea Munkhammar, departementssekreteraren Lisa Grehn, kanslirådet Olof Zachrisson och departementsrådet Pernilla Josefsson Lazo. Fr.o.m. den 17 april 2023 entledigades kanslirådet Elin Klockars Pontén från sitt uppdrag som sakkunnig och ersattes av departementssekreteraren Olivia Hübenette.

Genom ett tilläggsdirektiv den 13 april 2023 förlängdes utredningstiden så att redovisning av uppdraget skulle ske senast den 31 juli 2023.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden*. Utredningens uppdrag är därmed avslutat.

Stockholm i juli 2023

Anna Erman

/Sanna Berg
Elin Gunnarsson
Anneli Lindahl Kenny

Innehåll

Sammanfattning	19
Summary	25
1 Författningsförslag.....	31
1.1 Förslag till förordning om apostille.....	31
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:327) om notarius publicus	35
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:154) om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar	36
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.....	41
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen	42
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	45
2.1 Utredningens uppdrag.....	45
2.2 Utredningens arbete	46
3 Legaliseringar och andra former av intyganden	49
3.1 Inledning.....	49
3.2 Legaliseringar och andra former av intyganden	49
3.3 Legaliseringens uppkomst och legaliseringsprocessen	50

4	Legaliseringsverksamheten i Regeringskansliet.....	55
4.1	Inledning.....	55
4.2	Legalisering i Sverige	55
4.3	Legaliserings- och intygsverksamheten i Regeringskansliet.....	56
4.3.1	Allmänt om UD Legaliseringar.....	56
4.3.2	Förvaltningsrättsliga bestämmelser	56
4.3.3	Rutiner vid UD Legaliseringar	60
4.4	Kartläggning av legaliseringsverksamheten	62
4.5	Den praktiska hanteringen.....	63
4.5.1	Processbeskrivning.....	64
4.5.2	Kontroll av och kunskap om behörigheter.....	66
4.6	Problem med nuvarande regelverk	66
4.6.1	Icke auktoriserade översättningar	67
4.6.2	Bestyrkta kopior.....	68
4.6.3	Oriktiga dokument	68
4.6.4	Vissa andra typer av intyganden.....	69
4.6.5	Tidskrävande kontroller av behörigheter	69
4.6.6	Elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument kan inte legaliseras	70
4.6.7	Bristfällig kunskap hos allmänheten om krav på underskrift i original.....	70
4.6.8	Legalisering av dokument skrivna på främmande språk.....	70
5	Legaliserings- och intygsverksamheten vid utlandsmyndigheterna	73
5.1	Inledning	73
5.2	Legaliserings- och intygsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.....	73
5.2.1	Allmänt om utlandsmyndigheterna	73
5.2.2	Handläggning av ärenden och beslut	74
5.2.3	Utlandsmyndigheternas legaliserings- och intygsverksamhet	75
5.2.4	Vägledning för utlandsmyndigheterna	75

5.3	Kartläggning av utlandsmyndigheternas legaliserings- och intygsverksamhet	79
5.4	Genomförande av kartläggningen.....	79
5.5	Förekomst av legaliserings- och intygsverksamhet	81
5.6	Omfattningen av legaliserings- och intygsverksamheten.....	81
5.7	Vilka typer av intyganden, bestyrkanden m.m. lämnas	84
5.8	Oklarheter kring vad utlandsmyndigheten kan bistå med.....	87
5.9	Oklarheter beträffande vilken personkrets bistånd ska lämnas till.....	89
5.10	Nekande av begäran	89
5.11	Vad fungerar bra i dagens hantering?	92
5.12	Vilka problem finns i dagens hantering?	92
5.13	Risker med nuvarande system.....	94
5.14	Samarbete med honorärkonsulat	95
6	Notarius publicus och apostillekonventionen	97
6.1	Inledning.....	97
6.2	Lagstiftningen om notarius publicus	97
6.2.1	Allmänt om notarius publicus	97
6.2.2	Historik.....	98
6.2.3	Lagen om notarius publicus	100
6.2.4	Förordningen om notarius publicus.....	101
6.2.5	Tillsyn och vägledning.....	102
6.2.6	Notarius publicus uppgifter enligt annan lagstiftning	102
6.3	Allmänt om apostillekonventionen	103
6.4	Bakgrunden till apostillekonventionen.....	104
6.5	Apostillekonventionens innehåll	105
6.5.1	Ett förenklat förfarande	105
6.5.2	När är apostillekonventionen tillämplig?.....	106

6.5.3	Begreppet allmänna handlingar	107
6.5.4	Dokumentkategorier som ska anses utgöra allmänna handlingar	108
6.5.5	De behöriga myndigheternas uppdrag.....	109
6.5.6	Formkrav	109
6.6	Apostillekonventionens program för digitalisering	111
6.7	Allmänna krav för e-apostille.....	112
6.8	Apostillekonventionen i Sverige.....	113
6.8.1	Sveriges anslutning till konventionen	113
6.8.2	Regelverket i Sverige	113
6.8.3	Sveriges deltagande i Haagkonferensens arbete beträffande Apostillekonventionen	114
6.9	Kartläggning av notarius publicus arbete	115
6.10	Genomförande av kartläggningen	116
6.11	Dokument med oriktigt innehåll m.m.	118
6.12	Bevittnande av namnunderskrifter på dokument på främmande språk	119
6.13	Icke-auktoriserade översättningar	120
6.14	Andra former av intyganden.....	122
6.15	Omfattningen av utfärdade apostille.....	124
6.16	Notarius publicus uppfattning om vilka handlingar som kan apostilleras.....	124
6.16.1	Handlingar som förses med apostille.....	124
6.16.2	Svårbedömda fall	125
6.17	Kontroll av namnunderskrifter m.m.	129
6.18	Register över utfärdade apostille	131
6.19	Förfrågningar om uppgifter från register över utfärdade apostille	132
6.20	Synpunkter på dagens system med register över utfärdade apostille	132

6.21	Andra synpunkter på tillämpningen av apostillekonventionen	133
6.21.1	Brist på vägledning i uppdraget	134
6.21.2	Krav på uppgifter för att kunna utfärda apostille	135
6.21.3	Språk på apostille	135
6.21.4	Övriga synpunkter.....	136
6.22	Digitalisering	136
6.23	Ansvaret för att utfärda e-apostille	138
7	Digitalisering	141
7.1	Inledning.....	141
7.2	Centrala begrepp.....	141
7.2.1	Underskrift och namnteckning m.m.....	142
7.2.2	Signatur	144
7.2.3	Elektronisk signatur	145
7.2.4	Digital signatur	145
7.2.5	E-legitimation	146
7.2.6	E-legitimation i tjänsten och e-tjänstelegitimation	147
7.2.7	Stämpel.....	147
7.2.8	Elektronisk stämpel.....	148
7.3	eIDAS-förordningen	149
7.3.1	Syfte och tillämpningsområde	149
7.3.2	Regelverket om betrodda tjänster	150
7.3.3	Rättslig verkan av elektroniska underskrifter och stämplat	151
7.3.4	Tillhandahållare av betrodda tjänster	152
7.3.5	eIDAS-förordningens betydelse för offentlig förvaltning.....	153
7.4	Digitalisering i EU och Sverige	155
7.4.1	Digitaliseringsarbetet i EU	155
7.4.2	Arbetet med digitaliseringsfrågor i Sverige.....	158
7.5	Användningen av betrodda tjänster i offentlig förvaltning	160

7.6	Lagstiftning om tillgänglighet.....	163
7.6.1	Tillgänglighet till digital offentlig service.....	163
7.6.2	Språklagen.....	164
7.6.3	Nationella minoriteter och minoritetsspråk	165
8	Internationell utblick.....	167
8.1	Inledning.....	167
8.2	Belgien.....	168
8.2.1	Allmänt om utfärdande av legaliseringar och apostille.....	168
8.2.2	Vilka dokument kan legaliseras och apostilleras?	170
8.2.3	Närmare om Belgiens digitala system.....	171
8.2.4	E-register	174
8.3	Danmark.....	175
8.3.1	Allmänt om utfärdande av legaliseringar och apostille.....	175
8.3.2	Vilka dokument kan legaliseras och apostilleras?	176
8.3.3	Närmare om Danmarks digitala system	178
8.3.4	E-register	179
8.4	Estland.....	179
8.4.1	Allmänt om utfärdande av legaliseringar och apostille.....	179
8.4.2	Vilka dokument kan legaliseras och apostilleras?	180
8.4.3	Närmare om Estlands digitala system.....	181
8.4.4	E-register	183
8.5	Finland	184
8.5.1	Allmänt om utfärdande av legaliseringar och apostille.....	184
8.5.2	Vilka dokument kan legaliseras och apostilleras?	185
8.5.3	Planer för digitalisering.....	186
8.6	Norge	186

8.6.1	Allmänt om utfärdande av legaliseringar och apostille	186
8.6.2	Vilka dokument kan legaliseras och apostilleras?	187
8.6.3	Planer för digitalisering.....	188
9	Ett nytt regelverk för Regeringskansliets legaliseringsverksamhet	191
9.1	Direktivet	191
9.2	Legaliseringsverksamhetens rättsliga status	191
9.2.1	Normgivningsregler av betydelse	191
9.2.2	Legaliseringsverksamhetens karaktär	192
9.3	Centrala utgångspunkter	193
9.4	Vilka underskrifter bör legaliseras och på vilka grunder?... 196	
9.4.1	Vissa bestyrkta kopior.....	197
9.4.2	Vissa andra typer av intyganden	198
9.4.3	Skriftlig försäkran för vissa icke auktoriserade översättningar	200
9.4.4	Oriktiga dokument eller lagstridiga syften.....	208
9.4.5	Språkrav.....	209
9.4.6	Vissa särskilda frågor.....	213
9.5	Frågor om överklagbarhet	214
9.5.1	Allmänt om förvaltningsbeslut.....	215
9.5.2	Ställningstagande av myndigheten att förutsättningarna för legalisering inte är uppfyllda	215
9.6	Vilka handlingar bör Regeringskansliet respektive notarius publicus intyga?	219
9.7	Organisatorisk placering för legaliseringsverksamheten	222
10	Digitalisering av legaliseringsverksamheten i Regeringskansliet	223
10.1	Direktivet	223
10.2	Förväntade effekter med ett digitalt system	223

10.3	Systemet med legaliseringar på papper bör finnas kvar.....	226
10.4	Hur ska hanteringen av dokument i legaliseringsprocessen vara digital?.....	227
10.4.1	Elektroniskt underskrivna och stämplade dokument bör kunna legaliseras.....	227
10.4.2	Vilket kvalitetskrav ska ställas på de elektroniska underskrifter och stämplade dokument som ska legaliseras?	228
10.4.3	UD bör kunna skanna in dokument med originalunderskrifter för e-legalisering.....	231
10.4.4	Utskrifter av elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument.....	232
10.4.5	E-legalisering	233
10.4.6	Vilket kvalitetskrav ska gälla för e-legaliseringar som utfärdas av UD?	235
10.5	Vilka funktioner måste finnas i ett digitalt system?	236
10.5.1	Momenten i legaliseringsprocessen.....	237
10.5.2	Dokumentflödet och autentisering av sökanden	238
10.5.3	Validering av den elektroniska underskriften eller stämpeln.....	240
10.5.4	Registrering av ärendet och betalning av avgiften	241
10.5.5	Utförande av e-legaliseringen.....	241
10.5.6	Bevarande.....	242
10.5.7	System för digital hantering av avgifter bör införas	242
11	Ett nytt regelverk för utlandsmyndigheternas intygsverksamhet	245
11.1	Direktivet	245
11.2	Hur förhåller sig det bistånd som lämnas till gällande regelverk?	245
11.3	I vilken utsträckning bör utlandsmyndigheterna lämna bistånd och var bör behörigheten regleras?	246
11.3.1	Allmänna utgångspunkter	246

11.3.2	Hur ska utlandsmyndigheternas behörighet regleras?.....	247
11.3.3	Dokument utfärdade eller legaliserade i Sverige	249
11.3.4	Andra former av intyganden som görs på handlingar från Sverige eller utifrån uppgifter på sådana handlingar	251
11.3.5	Särskilt om bestyrkande av namnunderskrift på bankfullmakt	253
11.4	Vissa intyganden bör inte utfärdas.....	254
11.4.1	Intyg om innehållet i svensk rätt	254
11.4.2	Intyg om identitetshandlingars äkthet.....	255
11.4.3	Intyg om medborgarskap.....	256
11.4.4	Synnerliga skäl och samråd	257
11.4.5	Uppenbart oriktiga eller falska dokument.....	257
11.5	Till vilken personkrets bör biståndet lämnas till?	258
12	Ett regelverk för e-apostille.....	261
12.1	Direktivet	261
12.2	En reglering av ett digitalt apostilleförfarande bör införas	261
12.2.1	Fördelar med e-apostille.....	261
12.2.2	Är dagens reglering förenlig med ett digitalt apostilleförfarande?	263
12.3	Vilken aktör ska vara behörig att utfärda e-apostille?	264
12.4	Hur bör verksamheten med e-apostille regleras?.....	268
12.5	Hur ska e-apostille utfärdas?.....	269
12.6	Vilka dokument ska kunna förses med en e-apostille?	270
12.6.1	Elektroniskt underskrivna och stämplade dokument	270
12.6.2	Inskannade dokument i original.....	271
12.6.3	Utskrifter av elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument	271
12.7	På vilket sätt bör e-apostille införas?.....	272

12.7.1	Processen att utfärda en e-apostille	272
12.7.2	Det bör ankomma på den enskilde notarius publicus att avgöra om e-apostille ska erbjudas ..	274
12.7.3	E-apostille och e-legaliseringar i samma digitala system?	276
12.7.4	Notarius publicus får själva ansvara för att införa e-apostille.....	277
12.8	Frågor om offentlighet och sekretess	278
12.8.1	Utgör e-apostille och underliggande dokument allmänna handlingar i TF:s mening? ..	279
12.8.2	Relevanta sekretessbestämmelser.....	280
12.8.3	Advokaters tystnadsplikt.....	282
12.8.4	Nuvarande sekretessbestämmelser bedöms vara tillräckliga.....	282
12.9	Behandling av personuppgifter	283
12.9.1	Förutsättningar för behandling av personuppgifter	284
12.9.2	Vilka personuppgifter kommer att behandlas och på vilket sätt?	291
12.9.3	Finns rättslig grund för behandling av personuppgifter?	293
12.9.4	Bestämmelse om personuppgiftsansvar	294
12.9.5	Finns det förutsättningar att behandla känsliga personuppgifter?	294
12.9.6	En särskild bestämmelse om behandling av känsliga personuppgifter bör införas	295
12.9.7	Ändamålet med behandlingen	296
13	Ett nationellt e-register för apostille	297
13.1	Direktivet	297
13.2	Ett nationellt e-register för apostille bör inrättas.....	297
13.3	Vad ska e-registret innehålla?	300
13.4	Åtkomst till uppgifterna i e-registret	301
13.5	På vilket sätt ska ett e-register tas fram, utvecklas, tillhandahållas och förvaltas?	302

13.5.1	Funktioner och utformning av ett e-register.....	302
13.5.2	E-registret bör tas fram, utvecklas, tillhandahållas och förvaltas av befintlig myndighet	303
13.5.3	Utgångspunkter för bedömningen.....	304
13.5.4	Vilken myndighet bör utses?	304
13.5.5	Kammarkollegiet bör utses	308
13.6	Frågor om offentlighet och sekretess.....	310
13.7	Behandling av personuppgifter	311
13.7.1	Vilka personuppgifter kommer att behandlas och på vilket sätt?	312
13.7.2	Bestämmelse om personuppgiftsansvar	312
13.7.3	Elektroniskt utlämnande av personuppgifter	313
13.7.4	Rättslig grund för behandling av personuppgifter finns.....	313
13.7.5	Ändamål med behandlingen.....	314
13.8	Avgift.....	314
14	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	317
15	Konsekvenser av utredningens förslag.....	319
15.1	Inledning.....	319
15.2	Överväganden om legaliseringsverksamheten i Regeringskansliet	319
15.2.1	Förslag om att inte tillåta legalisering av vissa bestyrkta kopior och vissa andra typer av intyganden.....	320
15.2.2	Förslag om skriftlig försäkran för vissa översättningar	321
15.2.3	Förslag om att legalisering av vissa dokument inte får ske.....	321
15.2.4	Förslag om språkregel	322
15.3	Överväganden om digitalisering av legaliseringsverksamheten.....	323
15.3.1	Förslag om att ett digitalt system bör införas	323
15.3.2	Konsekvenserna ur ett klimatperspektiv.....	325

15.3.3	Konsekvenserna ur ett säkerhetsperspektiv	325
15.3.4	Förslagen om kvalitetskrav.....	326
15.4	Kostnadsberäkningar digitalisering av legaliseringsverksamheten	326
15.4.1	Ekonomiska nyttor av ett system för e- legaliseringar.....	326
15.4.2	Ekonomiska kostnader för ett system för e- legaliseringar.....	328
15.4.3	Sammanfattning och förslag om finansiering.....	331
15.5	Överväganden om legaliserings- och intygsverksamheten vid utlandsmyndigheterna	332
15.5.1	Förslagen om behörighet i IFUR.....	333
15.5.2	Förslag om att vissa notariella uppgifter bör undvikas	333
15.5.3	Förslag om att legalisering av vissa dokument inte får ske	335
15.6	Överväganden om e-apostille	336
15.6.1	Förslag om digitalisering av apostilleverksamheten.....	336
15.6.2	Förslag om vilken aktör som bör få utfärda e- apostille.....	337
15.6.3	Förslag om hur e-apostille bör införas	337
15.7	Kostnadsberäkningar e-apostille.....	338
15.7.1	Ekonomiska nyttor av införandet av e- apostille.....	338
15.7.2	Ekonomiska kostnader för införandet av e- apostille.....	338
15.8	Överväganden om e-register för apostille.....	339
15.8.1	Förslagen om ett e-register för apostille och hur detta ska vara utformat	339
15.8.2	Konsekvenser för Kammarkollegiet	340
15.9	Kostnadsberäkningar e-register för apostille.....	341
15.9.1	Ekonomiska nyttor av ett system för e- register	341
15.9.2	Ekonomiska kostnader för ett system för e- register	341

15.9.3	Sammanfattning och förslag om finansiering	343
--------	--	-----

Referenser	345
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:9	357
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:54	365
Bilaga 3	Kartläggning av legaliserings- och intygsverksamheten vid utlandsmyndigheterna...	367
Bilaga 4	Enkät till notarius publicus om apostille.....	371
Bilaga 5	Enkät till notarius publicus om vissa typer av notariella intyganden	373

Förkortningar

a.a.	anfört arbete
DIGG	Myndigheten för digital förvaltning
e-APP	the electronic Apostille Programme
eIDAS-förordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG
EU	Europeiska unionen
f./ff.	följande sida/sidor
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
IFUR	Förordning (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv

RF	Regeringsformen
SOU	Statens Offentliga Utredningar
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
TF	Tryckfrihetsförordningen
UD	Utrikesdepartementet
UD-KC	Utrikesdepartementet, Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden
UD-KSU	Utrikesdepartementet, Kansliet för mindre utlandsmyndigheter
UD Legaliseringar	Verksamhetsgrupp inom Kansliet för mindre utlandsmyndigheter
PTS	Post- och Telestyrelsen

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att granska Regeringskansliets verksamhet med att utfärda legaliseringar av dokument som ska presenteras för utländska myndigheter. Uppdraget har också omfattat att granska utlandsmyndigheternas legaliserings- och intygsverksamhet och notarius publicus verksamhet med att utfärda apostille. Utredningens syfte har varit att ta fram förslag på hur verksamheterna kring legaliseringar, andra typer av intyganden på utlandsmyndigheter och vissa aspekter beträffande apostille kan bedrivas på ett mer rättssäkert, enhetligt och effektivt sätt. Överväganden om digitalisering har varit en central del av utredningsuppdraget.

Utredningens förslag i korthet

Regeringskansliets legaliseringsverksamhet

En legalisering är avsedd att styrka att en handling som har en underskrift av en tjänsteman eller en person med vissa befogenheter, verkligen undertecknats av utfärdaren och att den personen vid tiden för undertecknandet hade en sådan befattning att han eller hon hade rätt att utfärda den handling det är fråga om. Regeringskansliets legaliseringsverksamhet utgör en form av service som har sin grund i sedan lång tid etablerad internationell sedvänja.

Utredningens bedömning är att legaliseringsverksamheten allmänt ska vara placerad inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Om det inte görs några förändringar i regelverket för vad som ska kunna legaliseras av Regeringskansliet bedömer vi – utifrån den kartläggning som har gjorts – att det finns risker för att systemet utnyttjas eller tillämpas på ett sätt som undergräver dess legitimitet. Bestäm-

melser som tillåter legalisering av underskrifter på dokument med bristfällig kvalitetssäkring eller indirekt tillåter legalisering av underskrifter på dokument vars innehåll exempelvis är felaktigt riskerar att urholka systemets trovärdighet i förhållande till andra stater och allmänheten.

Utredningen föreslår därför att vissa särskilda rekvisit bör införas i regelverket som anger närmare under vilka förutsättningar en legalisering får göras. Förslaget innebär att legalisering under vissa angivna förutsättningar inte får ske för vissa typer av bestyrkta kopior och vissa andra slags intyganden som har gjorts av notarius publicus. Därutöver föreslås att en bestämmelse ska införas om att legalisering inte får ske om det är uppenbart att riktigheten av handlingen kan ifrågasättas eller att legaliseringen kan komma till användning för lagstridiga syften.

Vidare föreslås att det som en förutsättning för att vissa icke auktoriserade översättningar ska kunna legaliseras bör införas bestämmelser om att översättaren i dessa fall genom en särskild försäkran ska intyga översättningens korrekthet på heder och samvete.

Utredningen föreslår också att det införs bestämmelser om att dokument som huvudregel ska vara skrivna på eller översatta till svenska eller engelska för att underskrifterna på sådana dokument ska kunna legaliseras.

De föreslagna ändringarna föreslår vi ska införas i förordningen (1999:154) om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar.

Digitalisering av Regeringskansliets legaliseringsverksamhet

Införande av ett digitalt system för legalisering ligger i linje med de högt uppsatta mål som regeringen har fastställt när det gäller digitalisering. Att hanteringen av legaliseringar ska kunna erbjudas allmänheten digitalt framstår också i övrigt som tidsenligt, bl.a. mot bakgrund av att allt fler svenska myndigheter utfärdar dokument elektroniskt. Ett starkt vägande skäl till att införa en digital hantering av legaliseringar är att ett väl utvecklat digitalt system både är effektivare, säkrare och mer pålitligt än hantering av dokument med fysiska underskrifter. Vi bedömer dock att det även fortsättningsvis bör vara möjligt att få en legalisering utfärdad på papper.

Utredningen föreslår att vissa elektroniskt underskrivna, stämplade eller inskannade dokument bör kunna legaliseras. En elektronisk legalisering (e-legalisering) bör kunna utfärdas genom användning av kvalificerad elektronisk underskrift eller stämpel.

De bestämmelser som vi föreslår ska införas för att möjliggöra utfärdande av e-legaliseringar och en digital legaliseringsprocess bör föras in i förordningen om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar.

Utlandsmyndigheternas legaliserings- och intygsverksamhet

Beskickningar och konsulat får, enligt dagens regelverk, med vissa undantag verkställa varje förrättning som notarius publicus är behörig att utföra i Sverige, om det inte möter några hinder i verksamhetslandets lag. Vår kartläggning visar att det notariella bistånd som i dag lämnas av utlandsmyndigheterna bedöms ligga inom ramen för vad utlandsmyndigheterna är behöriga att göra enligt förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR) och lagen (1981:1363) om notarius publicus.

Det nu gällande regelverket bedöms vara väl förenligt med utlandsmyndigheternas behov av flexibilitet, givet den skiftande efterfrågan som finns beträffande notariellt bistånd. Utredningen har inte funnit skäl att införa en reglering om att utlandsmyndigheterna ska ha en skyldighet att bistå med vissa typer av notariella uppgifter. Däremot bedömer vi att det finns behov av en ökad tydlighet i regelverket för utlandsmyndigheternas legaliserings- och intygsverksamhet. Syftet med de föreslagna förändringarna är bland annat att göra det tydligare för utlandsmyndigheterna hur olika förfrågningar om intyg ska hanteras och skapa en mer enhetlig tillämpning.

Utredningen föreslår att utlandsmyndigheternas behörighet att utföra notariella uppgifter förs in i IFUR och att den nuvarande behörigheten begränsas något. Vidare föreslås att det ska införas en bestämmelse om att det krävs särskilda skäl för att utlandsmyndigheter ska få bestyrka dokument som är utfärdade i Sverige. Vi föreslår också att det ska krävas särskilda skäl för att utlandsmyndigheterna ska få göra andra slags intyganden på dokument som kan eller skulle kunna legaliseras av Regeringskansliet eller utlandsmyndigheten.

När det gäller intyganden om innehållet i svensk rätt, utfärdande av intyg om id-handlingars äkthet och utfärdande av intyg om medborgarskap föreslås att sådana intyganden endast får göras om det finns synnerliga skäl. Därutöver föreslås att det ska införas en uttrycklig bestämmelse om att förrättningar inte får ske om det är uppenbart att riktigheten av dokumentet kan ifrågasättas eller att dokumentet kan komma till användning för lagstridiga syften.

Vi bedömer inte att det finns behov av att införa särskilda bestämmelser som reglerar till vilken personkrets notariellt bistånd får lämnas till.

E-apostille

En förenklad variant av legaliseringsförfarandet är att handlingen bestyrks genom en apostille. Apostille regleras i Haagkonventionen den 5 oktober 1961 om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar (SÖ 1999:1); häfter apostillekonventionen, som Sverige sedan den 1 maj 1999 är anslutet till.

Att det ska vara möjligt för allmänheten att få en apostille utfärdad elektroniskt (e-apostille) och göra ansökan online ligger, liksom i frågan om elektroniskt utfärdade legaliseringar, i linje med den digitala utvecklingen generellt och att det blir allt vanligare att dokument utfärdas elektroniskt. En digital hantering bedöms vara både säkrare och mer effektiv än hantering av dokument med fysiska underskrifter.

Utredningen föreslår att vissa elektroniskt underskrivna, stämplade eller inskannade dokument bör kunna åsättas apostille. E-apostille bör kunna utfärdas genom användning av kvalificerad elektronisk underskrift eller stämpel.

Notarius publicus är i dag den behöriga aktören att utfärda fysiska apostille. Utredningen föreslår att även uppgiften att utfärda e-apostille bör ankomma på notarius publicus. Vi föreslår också att notarius publicus själva får avgöra om e-apostille ska erbjudas och i så fall ansvara för att ta fram nödvändiga tekniska lösningar.

Utredningen bedömer det vara lämpligt att införa en särskild reglering om hanteringen av e-apostille i en ny förordning om apostille. I denna nya förordning föreslås all reglering rörande apostille samlas. Vi föreslår också att det förs in en särskild upplysningsbe-

stämmelse i förordningen (1982:327) om notarius publicus som hänvisar till den nya förordningen om apostille.

E-register

Enligt apostillekonventionens artikel 7 ska varje myndighet som är behörig att utfärda apostille föra en förteckning eller ett kortregister där vissa uppgifter om utfärdade apostille ska sparas.

Utredningens bedömning är att Sveriges nuvarande system – som innebär att respektive notarius publicus registrerar uppgifter om utfärdade apostille separat – framstår som omodernt och osmidigt. En stor mängd separata register över apostille leder till praktiska svårigheter för mottagare av apostille att på enkelt sätt verifiera dessa. Eftersom det finns över 200 notarius publicus kan det vara tidskrävande att få fram rätt kontaktuppgifter till relevant notarius publicus och att etablera kontakt med honom eller henne. Utredningen föreslår därför att ett nationellt e-register för apostille ska införas. Syftet med e-registret är att göra det lättare för mottagare av apostille att verifiera dessa samt att få en enhetlig hantering av de uppgifter som ska registreras.

Vidare föreslår vi att Kammarkollegiet bör få i uppgift att ta fram, utveckla, tillhandahålla och förvalta ett system för e-registret samt att ansvara för detta.

Utredningen bedömer att det är lämpligt att frågor kring e-registret regleras i den nya förordningen om apostille och förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

Summary

The Inquiry's remit

The Inquiry's remit has been to review the Government Offices' activities involving legalising documents to be presented to foreign authorities. The remit has also included surveying the legalisation and certification activities of the missions abroad and notary public activities involving issuing apostilles. The aim of the Inquiry has been to draft proposals aimed at ensuring that activities related to legalisations, other types of certifications at missions abroad and certain aspects of apostilles can be conducted in a more legally certain, uniform and effective way. Another central aspect of the Inquiry's remit was to consider digitalisation.

The Inquiry's proposals in brief

Legalisation activities of the Government Offices

The purpose of legalisation is to verify that a document bearing the signature of an official or person with certain authority has actually been signed by the issuer, and that the person had the power to issue the document in question at the time of its signing. The Government Offices' legalisation activities are a service based on longstanding international custom.

In the Inquiry's assessment, legalisation activities should remain within the Government Offices (Ministry for Foreign Affairs).

If no regulatory amendments are made regarding what can be legalised by the Government Offices, our assessment – based on our survey – is that there is a risk that the system will be exploited or used in a way that undermines its legitimacy. Provisions that allow the legalisation of signatures on documents that lack quality assur-

ance, or indirectly allow the legalisation of signatures on documents whose content is incorrect, for example, risk eroding the system's credibility with other states and the general public.

The Inquiry therefore proposes that certain special requirements be adopted into the regulatory framework specifying the conditions under which legalisation may be carried out. Under the proposal, under certain specific conditions legalisation would not be permitted for certain types of authenticated copies and certain other types of certifications carried out by notaries public. The Inquiry also proposes the adoption of a provision stipulating that legalisation cannot take place if it is obvious that the correctness of the document is questionable or that the legalisation may be used for unlawful purposes.

Furthermore, as a prerequisite for the legalisation of certain non-authorised translations, it is proposed that provisions be introduced stipulating that the translator must certify in a solemn declaration that the translation is accurate.

The Inquiry also proposes the introduction of provisions requiring documents to be written in or translated into Swedish or English for the signatures on such documents to be legalised.

We propose that these amendments be introduced into the Ordinance on the right of the Government Offices (Ministry for Foreign Affairs) to issue legalisation certificates (1999:154).

Digitalisation of Government Offices legalisation activities

Introducing a digital system for legalisations is in line with the Government's ambitious digitalisation goals. Offering the general public digital legalisation services is also consistent with the increasing shift among Swedish government agencies to issuing documents electronically. A strong motive for introducing digital processing of legalisations is that a well-developed digital system is more efficient, secure and reliable than processing documents with physical signatures. However, the Inquiry notes that it should still be possible to obtain a legalisation issued on paper.

The Inquiry proposes that it be possible to legalise certain electronically signed, stamped or scanned documents. Electronic legalisation (e-legalisation) should be possible through the use of qualified electronic signatures or stamps.

The provisions that we propose to enable e-legalisations and a digital legalisation process should be introduced into the Ordinance on the right of the Government Offices (Ministry for Foreign Affairs) to issue legalisations.

Legalisation and certification activities of the missions abroad

Under current legislation, diplomatic missions and consulates can, with certain exceptions, carry out all duties that a notary public is empowered to undertake in Sweden, unless there are legal impediments in the country of operations. Our survey shows that the notarial assistance currently provided by the missions abroad lies within the scope of the duties missions abroad are authorised to carry out under the Ordinance concerning the Duties of the Foreign Service (2014:115) and the Notary Public Act (1981:1363).

The currently applicable regulatory framework is deemed fully compatible with the missions' need for flexibility, given the fluctuating demand for notarial assistance. The Inquiry has not found reason to introduce new rules stipulating that the missions abroad have an obligation to provide certain types of notarial tasks. Nonetheless, we find that there is a need for increased clarity in the regulatory framework for legalisation and certification activities by the missions abroad. The proposed amendments aim to clarify for the missions abroad how different certification requests are to be handled and thereby achieve more uniform implementation.

The Inquiry proposes that the powers of the missions abroad to carry out notarial tasks be introduced into the Ordinance concerning the Duties of the Foreign Service and that their current powers be limited somewhat. Moreover, the Inquiry proposes introducing a provision whereby missions abroad may only certify documents issued in Sweden if there are special grounds. We also propose that special grounds be required for missions abroad to carry out other types of certification on documents that can or could be legalised by the Government Office or the mission abroad.

The Inquiry proposes that attestations of the content under Swedish law, certificates of authenticity of identity documents and certificates of citizenship may only be issued on exceptional grounds. Moreover, the Inquiry proposes introduction of a provision expli-

citly stipulating that a notarial task cannot take place if it is obvious that the correctness of the document is questionable or that the document may be used for unlawful purposes.

We find that there is not a need to introduce special provisions regulating which groups can receive notarial assistance.

e-Apostilles

Authentication of a documentation using an apostille is a simplified version of the legalisation procedure. Apostilles are regulated under the Hague Convention of 5 October 1961 Abolishing the Requirement of Legalisation for Foreign Public Documents (Swedish Treaty Series 1999:1), the ‘Apostille Convention’, to which Sweden has been a party since 1 May 1999.

The possibility for the general public to receive an apostille issued electronically (e-apostille) and submit the application online is – like the issue of electronically issued legalisations – in line with the general trend towards digitalisation and the increasing shift to issuing documents electronically. Digital processing is deemed to be more secure and effective than processing documents with physical signatures.

The Inquiry proposes that it be possible to issue an apostille for certain electronically signed, stamped or scanned documents. It should be possible to issue e-apostilles using qualified electronic signatures or stamps.

Notaries public are currently the actors with the power to issue physical apostilles. The Inquiry proposes that the task of issuing e-apostilles also fall to notaries public. The Inquiry further proposes that each notary public should determine for themselves whether to offer e-apostilles and, where necessary, ensure that they have the necessary technological solutions.

In the Inquiry’s assessment, it would be appropriate to introduce specific rules on the processing of e-apostilles in a new apostilles ordinance. The Inquiry proposes that this new ordinance contain all regulations concerning apostilles. Furthermore, the Inquiry proposes the introduction of a provision into the Notary Public Ordinance (1982:327) referring to the new apostilles ordinance.

e-Register

Under Article 7 of the Apostille Convention, every authority that is authorised to issue apostilles must keep a register or card index of certain information about issued apostilles.

The Inquiry notes that Sweden's current system – where each notary public registers information on apostilles separately – is outdated and cumbersome. A large number of separate apostille registers makes it practically difficult for apostille recipients to verify them easily. As there are more than 200 notaries public, it can be time-consuming to find the correct contact information for the relevant notary public and then contact them. The Inquiry therefore proposes the introduction of a national e-register for apostilles. The purpose of the e-register is to make it easier for apostille recipients to verify them, and to achieve uniform processing of the information to be registered.

In addition, the Inquiry proposes that the Legal, Financial and Administrative Services Agency be given the task of developing, providing and administering an e-register system.

The Inquiry deems it appropriate to regulate all matters concerning the e-register in the new apostilles ordinance and the Ordinance concerning the Duties of the Legal, Financial and Administrative Services Agency (2007:824).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om apostille

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

2 § I denna förordning avses med

apostillekonventionen: Haagkonventionen den 5 oktober 1961 om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar (apostille). (SÖ 1999:1),

apostille: intyg som utfärdas enligt apostillekonventionen,

eIDAS-förordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen, och

EU:s dataskyddsförordning: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

3 § I 6 a § förordningen (1982:327) om notarius publicus finns bestämmelser om att notarius publicus och biträdande notarius publicus är behöriga att utfärda apostille.

4 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandling av personuppgifter enligt denna förordning gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, om inte annat följer av denna förordning.

Utfärdande av apostille

5 § En apostille får utfärdas på papper eller i elektroniskt format.

6 § En elektronisk apostille utfärdas genom användning av sådan kvalificerad elektronisk underskrift eller stämpel som avses i artikel 3 i eIDAS-förordningen.

7 § Elektronisk apostille får utfärdas för elektroniska underskrifter, stämplat och sigill om

1. dessa uppfyller kraven på avancerade eller kvalificerade elektroniska underskrifter eller stämplat i artikel 3 i eIDAS-förordningen, eller

2. originaldokumentet dessförinnan uppvisats för och skannats in av den som ska utfärda den elektroniska apostillen.

8 § Notarius publicus och biträdande notarius publicus är personuppgiftsansvarig för sin behandling av personuppgifter i ärenden om utfärdande av elektronisk apostille.

Behandling av personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får endast ske om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende eller för att notarius publicus och biträdande notarius publicus ska uppfylla de krav som gäller för hantering av allmänna handlingar enligt offent-

lighets- och sekretesslagen (2009:400), arkivlagen (1990:782) eller annan föreskrift.

Register för apostille

9 § Kammarkollegiet ska med automatiserad behandling föra ett register över apostille.

10 § Kammarkollegiet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför i registret.

Rapportering av uppgifter

11 § Den som utfärdar en apostille ska till Kammarkollegiet rapportera in de uppgifter som anges i 12 § första stycket 2–5 och andra stycket.

Registrets innehåll

12 § För varje utfärdad apostille ska följande uppgifter antecknas i registret

1. apostillens nummer,
2. datum för utfärdande av apostillen,
3. namn på den person som har skrivit under den apostillerade handlingen och i vilken egenskap han eller hon har uppträtt samt, när det gäller ej undertecknade handlingar, uppgift om vilken myndighet som åsatt sigillet eller stämpeln,
4. namn på behörig utfärdare av apostillen, och
5. en kort benämning av den handling som har försetts med en apostille.

Om en apostillerad handling har skrivits under eller stämplat elektroniskt ska motsvarande uppgift som anges i första stycket 3 anges för person, myndighet eller aktör som har skrivit under eller stämplat dokumentet elektroniskt.

Åtkomst till uppgifter och elektroniskt utlämnande

13 § Uppgifterna i 12 § om en utfärdad apostille ska göras tillgängliga för mottagaren av apostillen.

Uppgifter om en apostille som en enskild notarius publicus eller biträdande notarius publicus har utfärdat ska göras tillgängliga för honom eller henne.

Utlämnande av personuppgifter enligt första och andra stycket får ske elektroniskt.

Avgift

14 § Kammarkollegiet ska ta ut en avgift för notarius publicus och biträdande notarius publicus användning av registret för apostille.

Föreskrifter

15 § Kammarkollegiet får meddela ytterligare föreskrifter i fråga om

1. hur registret enligt 9 § ska utformas,
2. hur rapportering av uppgifter enligt 11 § ska ske, och
3. på vilket sätt uppgifter ska göras tillgängliga enligt 13 §.

Kammarkollegiet får även meddela ytterligare föreskrifter om avgiften enligt 14 §.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:327) om notarius publicus

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1982:327) om notarius publicus att 6 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

Notarius publicus och biträdande notarius publicus är behöriga att utfärda intyg enligt artikel 6 första stycket i Haagkonventionen den 5 oktober 1961 om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar (apostille). (SÖ 1999:1.)

Notarius publicus och biträdande notarius publicus är behöriga att utfärda intyg enligt artikel 6 första stycket i Haagkonventionen den 5 oktober 1961 om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar (apostille). (SÖ 1999:1.)

I förordningen (XXXX:XX) om apostille finns ytterligare bestämmelser om apostille.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:154) om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:154) om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar

dels att nuvarande första stycket förordningen ska betecknas 1 §,

dels att den nya 1 § ska ha följande lydelse,

dels att nuvarande andra stycket förordningen ska betecknas 7 §,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 2–6 §§, och närmast före 1 och 4–7 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får utfärda intyg om att en tjänsteman eller någon annan, vars befogenhet är angiven i föreskrifter eller på något liknande sätt, har undertecknat en viss handling samt att han eller hon vid tiden för undertecknandet hade en sådan befattning som gav rätt att utfärda handlingen (legalisering).

För varje legalisering tas en avgift ut. Om internationell hänsyn eller sedvänja kräver det, får Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) dock besluta att staten ska stå för kostnaden. För avgif-

Föreslagen lydelse

Förutsättningar för legalisering

1 §

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får utfärda intyg om att en tjänsteman, *myndighet* eller någon annan *aktör eller person*, vars befogenhet är angiven i föreskrifter eller på något liknande sätt, har *försett* en viss handling *med en underskrift med penna på papper, en elektronisk underskrift eller elektronisk stämpel*, samt att *myndigheten, aktören eller personen* vid tiden för detta hade en sådan befattning *eller befogenhet* som gav rätt att utfärda handlingen (legalisering).

tens storlek m.m. gäller bestämmelserna i 20–24 §§ avgiftsförordningen (1992:191), varvid avgiftsklass A tillämpas.

Legalisering av en elektronisk underskrift eller elektronisk stämpel får ske endast om den

1. uppfyller höga krav på säkerhet, eller

2. har uppvisats som en underskrift med penna på papper i original och skannats in av Regeringskansliet.

2 §

Legalisering får ske genom användning av sådan elektronisk underskrift eller stämpel som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen (eIDAS-förordningen).

3 §

Legalisering får inte ske

1. av notarius publicus bestyrkande av en kopia, om originalhandlingen är försedd med eller kan förses med behörig persons underskrift och underskriften varken har legaliserats enligt 1 § eller bestyrkts av notarius publicus i enlighet med 6 § första stycket 6 förordningen (1982:327) om notarius publicus,

2. av ett annat intygande av notarius publicus än som avses i 6 § första stycket 6 förordningen (1982:327) om notarius publicus om behörig persons underskrift på originalhandlingen finns eller kan erhållas, eller

3. om det är uppenbart att riktigheten av handlingen kan ifrågasättas eller att legaliseringen kan komma till användning för lagstridiga syften.

Särskild försäkran för vissa översättningar

4 §

Legalisering enligt 1 § som avser översättning gjord av någon annan än en auktoriserad översättare får ske endast om den som översatt handlingen inför notarius publicus undertecknat en försäkran genom vilken översättaren på heder och samvete intygar att översättningen är korrekt och sanningsenlig.

*Första stycket gäller inte be-
styrkanden av notarius publicus i
enlighet med 6 § andra stycket för-
ordningen (1982:327) om nota-
rius publicus.*

*Till en ansökan om legali-
sering av en översättning som
avses i första stycket ska över-
sättarens försäkran och den origi-
nalhandling som har översatts bi-
fogas.*

Språk

5 §

Legalisering enligt 1 § får enbart ske om handlingen är skriven på eller, i enlighet med vad som anges i 4 §, översatt till svenska eller engelska.

Föreskrifter

6 §

Regeringskansliet får meddela ytterligare föreskrifter om vilka underskrifter, elektroniska underskrifter och stämplat som omfattas av 1 och 3 §§, hur en sådan försäkran som avses i 4 § ska vara utformad samt om undantag från bestämmelsen i 5 §.

Regeringskansliet får också meddela ytterligare föreskrifter om vilket kvalitetskrav som ska gälla för sådana elektroniska underskrifter och stämplat som avses i 1 § andra stycket 1 och 2 §.

Avgift

7 §

För varje legalisering tas en avgift ut. Om internationell hänsyn eller sedvänja kräver det, får Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) dock besluta att staten ska stå för kostnaden. För avgiftens storlek m.m. gäller bestämmelserna i 20–24 §§ avgiftsförord-

*ningen (1992:191), varvid avgifts-
klass A tillämpas.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026 i fråga om 1 och 2 §§ och i övrigt den 1 juli 2024.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet att det ska införas en ny paragraf, 8 i §, av följande lydelse.

8 i §

Myndigheten ska tillhandahålla och förvalta ett elektroniskt register för apostille samt i övrigt utföra de uppgifter som följer av förordningen (XXXX:XX) om apostille.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentation

dels att 3 kap. 18 § och rubriken närmast före 3 kap. 18 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 3 kap. 18 a–18 c §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Notarius publicus

Notariella uppgifter

18 §

Beskickningar och konsulat får verkställa *varje förrättning som notarius publicus är behörig att utföra i Sverige enligt lagen (1981:1363) om notarius publicus, om det inte möter något hinder i verksamhetslandets lag. Behörigheten omfattar dock inte upptagande av protest enligt växelagen (1932:130) eller checklagen (1932:131) eller utfärdande av apostille enligt 6 a § förordningen (1982:327) om notarius publicus.*

Beskickningar och konsulat får, om det inte möter några hinder i verksamhetslandets rättsordning och med de begränsningar som följer av 18 a–18 c §§, verkställa följande förrättningar:

1. *bestyrka namnunderskrifter, avskrifter, översättningar och andra uppgifter om innehållet i handlingar,*

2. *efter annan kontroll eller undersökning lämna redogörelse för sina iakttagelser,*

3. *ta upp förklaringar om förhållanden av rättslig eller ekonomisk betydelse och överlämna sådana förklaringar till tredje man,*

4. *bekräfta att en myndighet eller en person är behörig att vidta vissa tjänsteåtgärder eller att någon har en viss tjänsteställning*

eller kompetens eller är behörig att företräda någon annan.

Behörigheten enligt första stycket omfattar inte

1. upptagande av protest enligt växellagen (1932:130) eller checklagen (1932:131), eller

2. utfärdande av apostille enligt 6 a § förordningen (1982:327) om notarius publicus.

18 a §

Förrättning enligt 18 § första stycket 4 avseende dokument utfärdat i Sverige får ske om det finns särskilda skäl. I de fall behörighetskontrollen inte kan utföras på ett enkelt sätt ska beskickningen eller konsulatet inhämta nödvändiga upplysningar från Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

18 b §

Om begäran gäller förrättning som avses i 18 § första stycket 1–3 och en legalisering enligt förordningen (1999:154) om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar eller förrättning enligt 18 § första stycket 4 kan eller skulle kunna ske, får förrättning enligt 18 § första stycket 1–3 endast ske om det finns särskilda skäl och uppgifterna som ska intygas på ett enkelt sätt kan verifieras.

Innan intygande utfärdas ska beskickningen eller konsulatet

inhämta nödvändiga upplysningar från Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

18 c §

I frågor om utfärdande av intyg om innehåll i svensk rätt, identitetshandlingars äkthet eller medborgarskap får förrättning endast ske om det finns synnerliga skäl.

Förrättning får inte ske om det är uppenbart att riktigheten av dokumentet kan ifrågasättas eller att dokumentet kan komma till användning för lagstridiga syften.

Innan intygande utfärdas enligt första stycket ska beskickningen eller konsulatet inhämta nödvändiga upplysningar från Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), om det är möjligt.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 24 februari 2022 att uppdra åt en särskild utredare att 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 har varit 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.

I kommittédirektivet (bilaga 1) angavs att utredaren bl.a. ska

- 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.

Genom tilläggsdirektiv den 13 april 2023 (bilaga 2) förlängdes utredningstiden med två månader, till den 31 juli 2023.

2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet påbörjades i april 2022. Under utredningsarbetet har 13 sammanträden med sakkunniga och experter genomförts. Därutöver har vi haft särskilda möten med vissa sakkunniga och experter för att fördjupa oss i specifika frågor.

Det genomförda kartläggningsarbetet rörande Regeringskansliets legaliseringsverksamhet har bl.a. innefattat besök vid legaliseringsexpeditionen och möten med medarbetare. Kartläggningsarbetet av utlandsmyndigheternas intygs- och legaliseringsverksamhet utgjordes av en enkät och intervjuer med utsända vid utlandsmyndigheter. Kartläggningsarbetet av notarius publicus tillämpning av apostillekonventionen och vissa frågor när det gäller deras notariella verksamhet har innefattat två enkäter och intervjuer med notarius publicus.

Vidare har efterforskningar i arkiv rörande bl.a. äldre bakgrundsinformation genomförts.

Arbetet med betänkandet har också krävt möten med flertalet andra svenska myndigheter och aktörer. Dessa myndigheter och aktörer är Bolagsverket, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Västra Götaland, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Kammarkollegiet, Skatteverket, Stockholms handelskammare, Föreningen för auktoriserade translatorer och två enskilda auktoriserade tolkar.

I arbetet med den internationella utblicken mot fem utvalda länder har utredningen haft återkommande kontakt med utrikesdepartementen i Belgien, Danmark, Finland, Estland och Norge. Möten har också genomförts med Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata i Finland, den norska motsvarigheten till länsstyrelsen (*Statsforvaltaren*), den estniska notariatskammaren (*Notarite Koda*) och det estniska justitiedepartementet. Utredningen har också haft ett möte med underleverantören till det danska digitala systemet för legaliseringar och apostille. Vidare har utredningen haft löpande kontakt med Haagkonferensens permanenta byrå.

Som en del i arbetet har utredningen genomfört två studiebesök. Ett av dessa var ett besök hos Haagkonferensens permanenta byrå. Det andra var ett besök på det danska utrikesdepartementet, där också representanter för justitiedepartementet och den danska Domstolsstyrelsen deltog.

3 Legaliseringar och andra former av intyganden

3.1 Inledning

I detta kapitel ges en övergripande beskrivning av vad en legalisering respektive apostille är och vem som utfärdar respektive intyg. Vi ger också en översiktlig beskrivning av vilka uppgifter utlandsmyndigheterna utför när det gäller olika former av intyganden. Vidare ger vi en beskrivning av legaliseringens uppkomst och en översiktlig beskrivning av legaliseringsprocessen.

3.2 Legaliseringar och andra former av intyganden

En legalisering är avsedd att styrka att en handling som har en underskrift av en tjänsteman eller en person med vissa befogenheter, verkligen undertecknats av utfärdaren och att den personen 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 alltså inte något bekräftande av handlingens innehåll utan bestyrker bara en tjänstemans namnteckning och behörighet.

I Sverige utfärdas legaliseringar av Regeringskansliet. Regeringskansliets verksamhet gällande legaliseringar bedrivs i Utrikesdepartementet, av gruppen UD Legaliseringar inom Kansliet för stöd till mindre utlandsmyndigheter (nedan UD-KSU). Rätten att verkställa legaliseringar framgår av förordningen (1999:154) om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar.

Svenska beskickningar och konsulat får enligt 3 kap. 18 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen (nedan IFUR) 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 innefattar bl.a. att bestyrka namnunderskrifter, översättningar och uppgifter om innehåll i handlingar.

Handlingar som ska användas i vissa länder är undantagna från kravet på legalisering. Ett sådant exempel är vissa handlingar som ska användas inom Europeiska unionen (EU).¹ Ett annat exempel är bestyrkande genom en apostille enligt Haagkonventionen den 5 oktober 1961 om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar (apostille) (SÖ 1999:1; nedan apostillekonventionen), som trädde i kraft i Sverige den 1 maj 1999. Syftet med apostillekonventionen är att ersätta legaliseringens bestyrkande av underskrifter i flera steg genom ett förenklat förfarande med ett enhetligt intyg.

I Sverige är notarius publicus och biträdande notarius publicus behöriga att utfärda apostille (6 a § förordningen [1982:327] om notarius publicus).

3.3 Legaliseringens uppkomst och legaliseringsprocessen

När det gäller officiella dokument som utfärdas av myndigheter eller en företrädare för det allmänna finns det normalt inte något behov av att kontrollera dokumentets ursprung när dokumentet ska användas i det land där det utfärdades.

Det finns emellertid många olika situationer som aktualiserar behovet för enskilda och företag att visa upp olika slags handlingar i ett annat land. Det kan t.ex. vara fråga om ett bolag som önskar bedriva affärsverksamhet i utlandet. En annan situation är att en student återvänder till sitt hemland efter utlandsstudier och i hemlandet vill använda det utländska betyg som han eller hon har fått.

Om dokument som utfärdas i ett land ska användas i ett annat land kan det krävas att dokumentets ursprung verifieras. Det beror på att mottagaren av dokumentet i utlandet inte har tillräcklig kunskap om identiteten på den person som har skrivit på dokumentet, vilken befattning personen har eller om den myndighet som dokumentet kommer ifrån. Mot denna bakgrund började stater kräva att ursprunget av ett utländskt dokument skulle intygas av en myndig-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1191 av den 6 juli 2016 om främjande av medborgares fria rörlighet genom förenkling av kraven på framläggande av vissa officiella handlingar i Europeiska unionen och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

hetsperson som är bekant med dokumentet. På det sättet utvecklades det förfaringssätt som numera benämns som legalisering av dokument.²

I en vänbok³ till numera avlidne professor emeritus i handelsrätt vid Lunds universitet, Axel Adlercreutz, beskriver Hans Heinrich Vogel, professor emeritus i offentlig rätt vid Lunds universitet, historiken bakom legaliseringar och apostille. Den franska författningen *Ordonance d'âout de la marine* 1681, som lade grunden för det moderna franska konsulatväsendet, nämns som ett tidigt exempel på lagstiftning om legalisering. I rättsakten förskrevs det att, i länder där det fanns konsulter, enbart utländska dokument som hade legaliserats av sådana konsulter skulle ha tilltro i Frankrike. Franska dokument avsedda för användning utomlands skulle i sin tur förses med det franska statsgillet. Detta sigill antogs då vara allmänt känt i utomlands.

Vogel beskriver hur det under 1800-talet i andra länder utvecklades olika system för legalisering. Ett sådant exempel är Tyskland. Där etablerades det komplexa tidskrävande system med långa inhemska legaliseringskedjor för att kontrollera att rätt person hade undertecknat dokumentet. Denna kedja avslutades för tysk del i utrikesdepartementet och därefter i det lands beskickning där dokumentets avsågs användas.

I Sverige var förfarandet något enklare. Under det sena 1800-talet och det tidiga 1900-talet föreföll det svenska utrikesdepartementet gå ganska pragmatiskt till väga. Enligt Vogel var det möjligen redan då regeln tillkom om att upptagna personer i Statskalendern skulle antas vara kända av departementet.

På 1950-talet förhandlades apostillekonventionen fram inom ramen för Haagkonferensen för internationell privaträtt. Syftet med konventionen var just, vilket Vogel påpekar, att förenkla legaliseringsproceduren genom att ta bort det sista ledet i kedjan, nämligen ”den konsulära riktighetsbekräftelsen”.

I samband med att förhandlingarna om apostillekonventionen avslutats upprättade dåvarande rättschefen på utrikesdepartementet, Love Kellberg, en promemoria. I denna promemoria beskrevs att legalisering för svensk del dels görs genom de intyg om namnteckningars

² Hague Conference on Private International Law, *Apostille Handbook, Practical Handbook on the Operation of the Apostille Convention* (Haag: HCCH, 2023), s. 27.

³ Hans-Heinrich Vogel, ”Om legaliseringar och Apostille” i *Vänbok till Axel Adlercreutz*, red. Boel Flodgren, Lars Gorton, Birgitta Nyström och Per Samuelsson (Lund: Juristförlaget i Lund, 2007), s. 555 ff.

äkthet som görs på utrikesdepartementets särskilda expedition under chefen för rättsbyrå, dels genom de liknande intyg som utfärdas på svenska handlingar av svenska diplomatiska och konsulära tjänstemän i utlandet.⁴

Legalisering beskriver alltså de procedurer genom vilka äktheten av att en underskrift, sigill eller stämpel på ett officiellt dokument intygas. Ofta sker detta genom en serie intygande gjorda av myndighetspersoner varigenom en slags kedja av intyganden skapas. Slutligen kan äktheten erkännas av officiella företrädare i landet där dokumentet ska användas.⁵

Utländska beskickningar i det land där ett dokument utfärdas är av praktiska skäl idealiskt belägna för att genomföra denna process. De utländska ambassaderna och konsulaten saknar emellertid ofta kunskap om de underskrifter, sigill eller stämplat som myndigheterna eller myndighetspersonerna använder sig av i verksamhetslandet och har inte tillgång till exempelvis namnteckningsprover. Därför krävs det ofta att ett ytterligare intygande görs efter att ansvarig myndighet har utfärdat dokumentet och innan berörd utlandsmyndighet i samma land kan utföra sitt bestyrkande.

Oftast är det motsvarigheten till Utrikesdepartementet i det land där dokumentet utfärdades som utför intygandet. Beroende på nationell rätt i det land där dokumentet har utfärdats, kan det krävas flera steg av intyganden innan dokumentet kan bestyrkas av den utländska beskickningen.

Därefter, beroende på lagstiftningen i landet där dokumentet ska användas, kan beskickningens stämpel eller sigill antingen erkännas direkt av myndigheterna i mottagarlandet eller så krävs ett sista bestyrkande av mottagarlandets motsvarighet till utrikesdepartement.⁶ Även andra varianter av legaliseringsprocessen förekommer. Ett exempel är att det utfärdande landets beskickning i mottagarlandet bestyrker underskriften från sitt lands utrikesdepartement, i stället för att den utländska beskickningen i det land där dokumentet utfärdats gör detta.

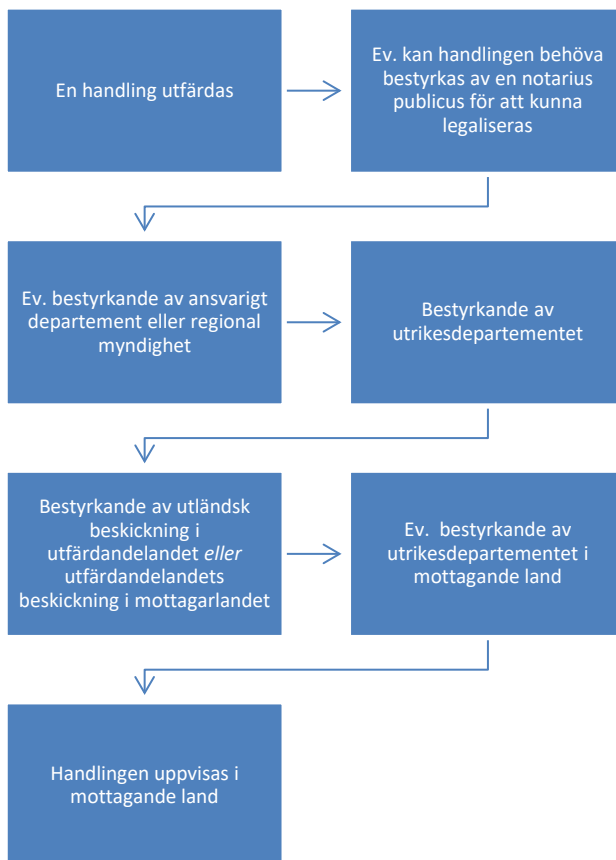
Även om kraven kan skilja sig åt mellan olika länder består legaliseringskedjan typiskt sett av flera steg. Nedan följer en modell över hur denna kedja kan se ut.

⁴ Love Kellberg, *P.M. ang. av nionde Haagkonferensen utarbetad konvention om slopande av kravet på legalisation* (Stockholm: Utrikesdepartementet, 1960), s. 1 f.

⁵ Hague Conference on Private International Law 2023, s. 27.

⁶ A.a.

Figur 3.1 Hur legaliseringsprocessen kan se ut



4 Legaliseringsverksamheten i Regeringskansliet

4.1 Inledning

I kapitlet beskrivs legaliseringsverksamheten i Sverige och förvaltningsrättsliga bestämmelser som är relevanta för handläggningen av legaliseringar vid Regeringskansliet. Kapitlet innehåller också den kartläggning som utredningen genomfört av legaliseringsverksamheten i Regeringskansliet och vilka problem som medarbetarna på UD Legaliseringar upplever med det nuvarande regelverket.

4.2 Legalisering i Sverige

I svensk rätt innebär en legalisering ett bestyrkande av att den tjänsteman som har undertecknat ett dokument med sin namnteckning vid tidpunkten för undertecknandet var behörig att göra det. De underskrifter som kan legaliseras är, enligt förordningen (1999:154) om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar, sådana som har gjorts av en tjänsteman eller någon annan, vars befogenhet är angiven i föreskrifter eller på något liknande sätt. Skälet till att legaliseringar efterfrågas och utförs är att dokumenten ska användas i ett annat land där det uppställs krav på att dokumentet är legaliserat.

Det finns inte några formkrav för vilka dokument som kan legaliseras. Legaliseringsverksamheten omfattar därför en mängd olika slags dokument som ska användas i utlandet för olika syften av såväl privat som kommersiell karaktär.

Det kan t.ex. gälla en utländsk person som har studerat i Sverige och som behöver få sitt betyg legaliserat för att det ska kunna användas i hemlandet. Ett annat exempel är att en del länder kräver att

vissa former av handelsdokument förses med stämplat eller certifikat av handelskammare för att svenska företag ska kunna bedriva handel där. Då kan det krävas det att även dessa dokument legaliseras.

Andra vanligt förekommande handlingar är exempelvis personbevis utfärdade av Skatteverket, översättningar, vigselbevis och handlingar från andra statliga myndigheter som t.ex. Försäkringskassan och Polismyndigheten. Ytterligare dokument som förekommer i legaliseringsverksamheten är sådana som är bestyrkta av notarius publicus, t.ex. fullmakter och översättningar.

4.3 Legaliserings- och intygsvksamheten i Regeringskansliet

4.3.1 Allmänt om UD Legaliseringar

UD Legaliseringar är en del av UD-KSU. UD-KSU har en verksamhetsstödande funktion i Utrikesdepartementets organisation. Utöver att ansvara för legaliseringsverksamheten är UD-KSU kansli för de stockholmsbaserade sändebuden (ambassadörer i ett 30-tal länder där Sverige inte har någon diplomatisk representation). UD-KSU är också kansli för och ger stöd till ett antal mindre utlandsmyndigheter.¹

4.3.2 Förvaltningsrättsliga bestämmelser

Verksamheten inom UD Legaliseringar omfattas av förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser vid handläggning av ärenden. Lagen uppställer ett antal krav när det gäller allmänna grunder för bl.a. god förvaltning, handläggning av ärenden, beredning av ärenden och beslutsfattande.

Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen (4 §).

¹ UF 2020:3 *Regeringskansliets föreskrifter om de Stockholmsbaserade sändebuden och Kansliet för stöd till mindre utlandsmyndigheter.*

Grunderna för god förvaltning

I 5 § förvaltningslagen återfinns grundläggande bestämmelser om god förvaltning. De innebär i korthet att myndigheten ska följa de viktiga principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Legalitetsprincipen kan beskrivas så att endast åtgärder som har stöd i rättsordningen får vidtas och har sin grund i regeringsformen (1974:152; nedan RF) där det framgår att den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket). Förvaltningslagens bestämmelser innebär att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (5 §). Bestämmelsen tar sikte på de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening och att det måste finnas någon form av förankring i en norm för alla typer av verksamhet som en myndighet bedriver.²

Objektivitetsprincipen innefattar ett krav på att myndigheten i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk (se även 1 kap. 9 § RF). I det ligger dels ett krav på respekt för allas likhet inför lagen, dels ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövning av ett ärende.

Proportionalitetsprincipen innebär att myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Vidare får åtgärden aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Utöver dessa grundläggande principer innefattar begreppet god förvaltning även krav på serviceskyldighet, tillgänglighet och samverkan.

Av 6 § framgår att myndigheten ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska också lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges utan dröjsmål och i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Vidare ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas

² Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning - ny förvaltningslag*, s. 289.

(7 §). Myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten om den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. Avsikten med bestämmelsen om tillgänglighet är att myndigheterna ska vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. Detta krav är inte begränsat till enbart vissa former av kontakter, som besök, telefonsamtal, e-post eller en digital tjänst på myndighetens webbplats. Bestämmelsen ska dock inte tolkas alltför vidsträckt. En myndighet avgör själv i vilken utsträckning som tillgänglighet är lämplig och till nytta för myndighetens verksamhet ur ett medborgarperspektiv.³

Myndigheten ska också inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter och i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter (8 §).

Allmänna krav på handläggning av ärenden

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 §). Huvudregeln är att handläggningen ska vara skriftlig. Myndigheten får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt. Det finns därutöver bestämmelser om dels partsinsyn och åtgärder som ska vidtas om handläggningen försenas, dels att myndigheten ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt (10–13 §§). Bestämmelser om jäv finns i 16–18 §§ förvaltningslagen.

Inledning av och beredning av ärenden

En enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning (19 §). Framställningen ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne. Det ska framgå av framställningen vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också kunna

³ Prop. 2016/17:180 s. 292.

utläsas vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövt.

Om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet (20 §). En myndighet får förelägga den enskilde att avhjälpa en brist som finns kvar, om bristen medför att framställningen inte kan läggas till grund för en prövning i sak. I föreläggandet ska det anges att konsekvensen av att det inte följs kan bli att framställningen kan komma att inte tas upp till prövning.

Vidare har myndigheten ett utredningsansvar. Det innebär att myndigheten ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (23 §).

Innan myndigheten fattar beslut i ett ärende ska myndigheten underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet (25 §). Denna skyldighet gäller dock inte om det är uppenbart obehövt eller om någon av undantagssituationerna i paragrafen är tillämplig.

Beslut

Ett beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat (28 § första stycket). För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller, vem eller vilka som har fattat beslutet, vem eller vilka som har varit föredragande, och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet (31 §).

Bestämmelsen i 31 § utgör inte något hinder mot att på motsvarande sätt dokumentera även muntliga beslut. Något krav på att dokumentera sådana beslut har inte lagstiftaren sett något behov av. Ett muntligt beslut kan dock innehållsmässigt uppfylla de förutsättningar som krävs för att beslutet ska kunna överklagas. I dessa fall måste beslutet i praktiken dokumenteras skriftligt. Det följer av bestämmelsen om underrättelse om beslut i 33 § (se nedan).⁴

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är

⁴ Kristina Ahlström, *Förvaltningslagen: en kommentar* (Stockholm: Karnov Group, 2018), 31 §.

uppenbart obehövligt (32 § första stycket). Motiveringen ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Under vissa angivna förutsättningar får en motivering helt eller delvis utelämnas.

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt (33 § första stycket). Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till (33 § andra stycket). Myndigheten får bestämma hur underrättelsen ska ske, men en underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det (33 § tredje stycket).

Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol (40 §). Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt (41 §). Rätt att överklaga har den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (42 §).

4.3.3 Rutiner vid UD Legaliseringar

Som stöd i legaliseringsverksamheten på UD Legaliseringar har UD-KSU upprättat en rutinbeskrivning.⁵ Rutinbeskrivningen ger ytterligare praktisk information till de medarbetare som utför legaliseringar på expeditionen. De tjänstemän på UD som har behörighet att underteckna en legalisering anges av chefen för UD-KSU i en cirkulärnote som skickas ut till de utländska ambassaderna i Stockholm. För varje legalisering tas en avgift ut, som betalas på expeditionen (för närvarande 225 kronor).

Ett ärendehanteringsprogram används för att registrera och legalisera handlingar samt för att registrera avgiften. Från programmet skrivs de etiketter ut som utgör den fysiska legaliseringen som sedan undertecknas och stämplas. Legaliseringar kan göras på svenska, engelska, franska och spanska. Begäran om legaliseringar inkommer både genom fysiska besök av enskilda på expeditionen och per post.

⁵ Utrikesdepartementet (Kansliet för mindre utlandsmyndigheter), *UD Legaliseringar – Rutinbeskrivning* (2022).

Exempel på dokument som kan legaliseras utan notarius publicus bestyrkande

Enligt nuvarande regelverk får UD Legaliseringar legalisera underskrifter som gjorts av en tjänsteman eller någon annan vars befogenhet är angiven i föreskrifter eller på något liknande sätt. Sådana handlingar kan enligt Rutinbeskrivningen vara:

- Handlingar utfärdade av statliga myndigheter (ej statliga bolag)
- Handlingar utfärdade av notarius publicus
- Handlingar utfärdade av diplomatisk personal vid ambassaderna i Stockholm
- Registerutdrag och andra polisiära handlingar
- Domstolshandlingar, t.ex. äktenskapsskillnad från tingsrätter under tecknade i original
- Översättningar gjorda av en auktoriserad translator (utsedd av Kammarkollegiet)
- Betyg/intyg från universitet och högskolor
- Bestyrkt kopia från högskolor där tjänsteman bestyrkt dokumentet med stämpel och namnförtydligande
- Fakturor, momsredovisningar, ursprungscertifikat, registrering av varumärke och andra import- och exporthandlingar bestyrkta av handelskammare
- Vigselsebevis/vigsellattester från borgerliga vigsselförrättare
- Handlingar från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen
- Namnunderskrift från läkare, legitimerad apotekare, legitimerad veterinär, barnmorska och andra av Socialstyrelsen legitimerade yrken
- Handlingar från Riksarkivet och Landsarkiven.

Exempel på dokument som först måste bestyrkas av notarius publicus

Exempel på handlingar som enligt Rutinbeskrivningen först måste bestyrkas av notarius publicus innan de kan legaliseras är:

- Kopior
- Handlingar utfärdade av privatpersoner
- Fullmakter
- Översättningar gjorda av översättare, tolkar, privatpersoner
- Handlingar från banker, advokater, privata företag
- Vigselbevis från svenska kyrkan
- Utdrag från dop-, födelse- och vigselbok från pastorsämbetet
- Vigselbevis och andra handlingar från utländska trossamfund i Sverige (t.ex. Islamiska Förbundet)
- Handlingar från kommunala skolor, gymnasier, folkhögskolor, Komvux, friskolor
- Handlingar från landstingsarkiv, regionarkiv och kommunala arkiv

Utländska dokument måste först bestyrkas av resp. ambassad i Stockholm.

4.4 Kartläggning av legaliseringsverksamheten

Utredningen har genomfört en kartläggning av hur legaliseringsverksamheten i Regeringskansliet fungerar i praktiken och vilka problem som medarbetarna på UD Legaliseringar upplever med det nuvarande regelverket.

För att inhämta information kring hur verksamheten på UD Legaliseringar fungerar praktiskt har studiebesök genomförts. Samtal har vidare hållits med medarbetare på legaliseringsexpeditionen och ytterligare frågor har besvarats vid löpande kontakt.

I kartläggningen finns också enstaka uppgifter som utredningen tagit del av genom samtal med en representant från Föreningen för auktoriserade translatörer och två enskilda auktoriserade translatörer.

Ett problemområde avser legalisering av vissa dokument som utfärdas av notarius publicus. Det handlar bl.a. om icke-auktoriserade översättningar, vissa bestyrkta kopior, oriktiga dokument, intyganden som uppfattas som meningslösa eller onödiga och dokument där innehållet i dokumentet är skrivet på främmande språk. En annan aspekt som lyfts fram är att det inte är möjligt att legalisera elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument.

En ytterligare reflektion som medarbetarna har gjort är att det utifrån allmänhetens perspektiv framstår som ologiskt att vissa handlingar, t.ex. gymnasiebetyg och handlingar från socialtjänsten inte kan legaliseras direkt hos UD Legaliseringar utan måste bestyrkas av notarius publicus innan legalisering kan ske.

Inom ramen för den kartläggning som har gjorts avseende notarius publicus tillämpning av apostillekonventionen (se kapitel 6) har vi också ställt vissa frågor beträffande notarius publicus hantering av vissa dokument när det gäller den allmänna intygsverksamheten. Frågorna ställdes mot bakgrund av de problemområden som särskilt lyfts i samtal med medarbetare vid UD Legaliseringar. En sammanställning av svaren på dessa frågor återfinns i avsnitt 6.11–6.15.

4.5 Den praktiska hanteringen

De flesta av de dokument som hanteras av UD Legaliseringar är utfärdade av svenska statliga myndigheter, personer med legitimerade yrken eller bestyrkta av notarius publicus. Legalisering av dokument efterfrågas såväl av privatpersoner som företag. Även utländska beskickningar i Stockholm efterfrågar legaliseringar. Regeringskansliet använder sig också av UD Legaliseringars tjänster. Ungefär 30 000 handlingar legaliseras varje år. Majoriteten av handlingar som legaliseras har anknytning till Mellanöstern, Kina⁶, Taiwan och Thailand. En legalisering kan utfärdas på språken svenska, engelska, franska och spanska.

⁶ I november 2023 träder apostillekonventionen i kraft i Kina.

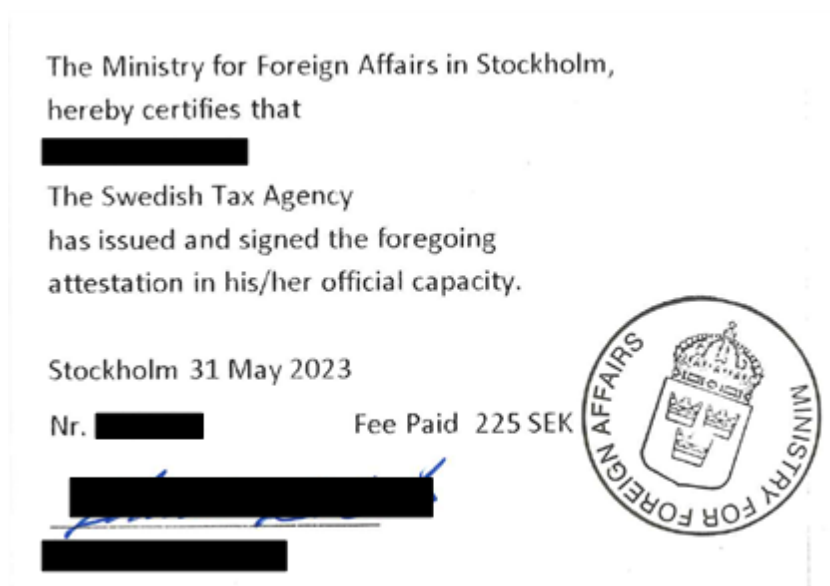
4.5.1 Processbeskrivning

Hantering av legaliseringar sker i dag manuellt. Dokumenten som ska legaliseras lämnas antingen in vid fysiskt besök på legaliserings-expeditionen eller skickas till expeditionen per post. Ungefär en tredjedel av de dokument som ska legaliseras hanteras via post. Därefter sker en kontroll av om dokumentet som sådant kan legaliseras och om behörig person har skrivit under dokumentet.

Åtminstone tjugo procent av de begäran om legalisering som görs uppfyller inte de formella förutsättningarna. Exempel på sådana situationer är att handlingen som ska legaliseras saknar underskrift, namnförtydligande eller stämpel från relevant aktör, att namnunderskriften är otydlig eller att handlingen som ska legaliseras saknar sidor. En annan situation är att handlingen först måste bestyrkas av notarius publicus. I de fall de formella förutsättningarna inte är uppfyllda uppmanas sökanden att komplettera sin begäran. För detta ändamål används ett särskilt dokument, ”Ofullständiga handlingar”. Genom att handläggaren kryssar för tillämplig ruta i dokumentet får sökanden information om vilken komplettering som är nödvändig för att dokumentet ska kunna legaliseras.

För varje legaliseringsärende förs uppgifter in i ett ärendehanteringssystem. Uppgifter som t.ex. namn på den person vars underskrift legaliseras förs in och sparas i systemet. Uppgifter om kundens namn och kontaktuppgifter förs in och sparas i de fall begäran om legalisering inkommer per post. För att utföra legaliseringen skrivs ett klistermärke ut som sedan fästs på det dokument som ska legaliseras. Därefter stämplas dokumentet och skrivs under av den medarbetare på UD Legaliseringar som är behörig att utföra legaliseringen.

Figur 4.1 Exempel på hur en legalisering ser ut



Vid personliga besök på expeditionen lämnas normalt det legaliserade dokumentet ut till kunden efter att legaliseringen har gjorts. Om sökanden efterfrågar legalisering av ett större antal handlingar görs inte legaliseringen direkt utan personen får återkomma nästföljande arbetsdag för att hämta de legaliserade handlingarna.

Dokument som inkommer via post återsänds till sökanden efter att legaliseringen har skett. Administreringen av legaliserade dokument som ska återsändas via post tar betydande tid i anspråk. Detta eftersom både UD Legaliseringar och RK Service måste föra in kontakt- och adressuppgifter till sökanden manuellt i ärendehanteringssystemet respektive PostNords system.

Efter att en legalisering har gjorts krävs det normalt att dokumentet även bestyrks av utländsk beskickning i Sverige innan dokumentet kan användas i det specifika landet. Den begäran görs i så fall av sökanden.

4.5.2 Kontroll av och kunskap om behörigheter

När det gäller behörigheten för anställda på exempelvis olika myndigheter eller personer som innehar legitimerade yrken att skriva under dokument finns det i ärendehanteringssystemet information om behöriga befattningshavare som uppdateras av medarbetarna. Information om vilka personer hos de olika aktörerna som är behöriga att skriva under dokument är också sådan som medarbetarna på expeditionen allteftersom lär sig.

I fråga om behörigheten för utländsk beskikningspersonal finns det på expeditionen skriftligt underlag. Beträffande underskrifter som gjorts av utländsk beskikningspersonal görs jämförelser med namnteckningsprov som finns tillgängliga på expeditionen. När det gäller andra slags underskrifter finns det inte några sammanställningar med prov på namnunderskrifter som det görs jämförelser med.

När det gäller vilka personer som är förordnade som notarius publicus görs kontrollen via länsstyrelsernas hemsidor. Vid legalisering av dokument som har översatts av auktoriserade översättare kontrolleras översättarens identifikationsnummer mot ett register som finns på Kammarkollegiets hemsida.

För att kontrollera behörigheten för exempelvis poliser och läkare skickar medarbetarna förfrågningar via e-post eller tar kontakt per telefon via polisens respektive Socialstyrelsens allmänna telefonnummer. Det förekommer ibland att sökanden i dessa fall uppsöker notarius publicus i syfte att få en kopia på dokumentet bestyrkt i stället för att invänta den kontroll som görs av UD Legaliseringar, eftersom det går snabbare.

Vissa dokument, t.ex. universitetsbetyg och utdrag från Skatteverket, är standardiserade. Det utförs då inte någon kontroll av underskriften utan dokumenten kontrolleras enbart okulärt.

4.6 Problem med nuvarande regelverk

Den allmänna uppfattningen bland medarbetarna på legaliseringsexpeditionen är att det inte är svårt att avgöra vilken typ av dokument som kan legaliseras. Det som i stället upplevs som ett problem är att legaliseringsexpeditionen genom att följa det nuvarande regelverket legaliserar dokument vars innehåll inte omfattas av tillräcklig

kvalitetskontroll eller att det är okänt vad för slags dokument som legaliseras.

4.6.1 Icke auktoriserade översättningar

En typ av dokument som legaliseras och som uppfattas som problematiska är vissa icke auktoriserade översättningar som bestyrkts av notarius publicus, ofta genom att en namnteckning på översättningen bestyrkts eller i vissa fall att en kopia av översättningen bestyrkts.

Medarbetarna på expeditionen upplever att hanteringen medför trovärdighetsproblem eftersom den inte ger samma kvalitetssäkring av innehållet jämfört med en översättning gjord av en auktoriserad translator. Detta eftersom sådana översättningar kan vara gjorda av vem som helst och det inte heller nödvändigtvis är översättaren som skriver på dokumentet och får sin namnteckning bestyrkt av notarius publicus. Det finns därmed en risk att sådana potentiellt missvisande eller felaktiga översättningar används och accepteras utomlands eftersom dokumentet har legaliserats på ett i och för sig formellt korrekt sätt. Innehållet i den legaliserade översättningen kan därför uppfattas som korrekt och ”godkänt” av UD Legaliseringar i det land där dokumentet sedan används.

Icke auktoriserade översättningar kan också förekomma i form av att notarius publicus själv har bestyrkt översättningen. Det är dock mindre vanligt att notarius publicus själv bestyrker att översättningen är korrekt utförd. Översättningar förekommer i stället oftast genom notarius publicus bevittnande av en underskrift som gjorts på översättningen.

Enligt en uppskattning gjord av medarbetarna utgör antalet legaliseringar av icke auktoriserade översättningar en stor andel och uppgår i genomsnitt till ca 10–15 procent av samtliga legaliseringsärenden som hanteras vid expeditionen. Av det totala antalet översättningar som legaliseras står de icke auktoriserade översättningarna som på olika sätt bestyrkts av notarius publicus för en majoritet. Medarbetarna på UD Legaliseringar har fått intrycket att bestyrkande av underskrifter på icke auktoriserade översättningar är vanligt förekommande beträffande ett fåtal notarius publicus.

4.6.2 Bestyrkta kopior

Det är relativt vanligt förekommande att kopior som bestyrks av notarius publicus legaliseras utan att det framgår om någon kontroll har gjorts av ursprungsdokumentet. Ett sådant förfarande är att notarius publicus bestyrker kopior på dokument som saknar underskrift. Skälet till detta kan möjligen vara att sökanden inte upplever sig ha tid att få en underskrift från den myndighet eller aktör som har utfärdat handlingen. Inte sällan förekommer det att sökanden vid legaliseringsexpeditionen blir uppmärksam på att det saknas underskrift i original på det dokument som ska legaliseras och att denne därefter uppsöker notarius publicus för att få en bestyrkt kopia av dokumentet. Notarius publicus underskrift på kopian kan därefter legaliseras.

Som nämns ovan (se avsnitt 4.5.2) kan skälet till att sökanden önskar att få en kopia bestyrkt också vara att han eller hon inte vill invänta den kontroll av underskriften som personalen på legaliseringsexpeditionen gör.

Detta innebär att det finns en risk att någon behörighets- och/eller kvalitetskontroll av ursprungsdokumentet inte har gjorts. Detta upplevs som problematiskt eftersom kopian genom legaliseringen ges en officiell statushöjande stämpel.

4.6.3 Oriktiga dokument

Utöver skyldigheten att legalisera översättningar som bestyrkts av notarius publicus förekommer det också att legaliseringar begärs av andra slags dokument som bestyrkts av notarius publicus men som visar sig vara falska. Exempel på sådana dokument är intyg från skolor som inte existerar. Enligt personalen är det svårt att dra några säkra slutsatser om i vilken omfattning oriktiga eller rättsstridiga dokument legaliseras. Det finns emellertid konkreta exempel på att några sådana dokument har förekommit under de senaste åren.

Vid samtal med en representant för Föreningen för auktoriserade translatörer och två enskilda auktoriserade translatörer har framkommit att det inte är ovanligt med förfrågningar om att översätta förfalskade dokument, där sökandens avsikt är att dokumentet sedan ska legaliseras eller apostilleras.

4.6.4 Vissa andra typer av intyganden

Ytterligare en kategori av dokument som förekommer ofta och upplevs som problematiska är sådana intyganden som uppfattas som meningslösa eller onödiga. Som exempel kan nämnas att notarius publicus har intygat att ett dokument utgör en kopia eller intygat att en viss logotyp tillhör en viss myndighet. Den här typen av intyganden är relativt vanliga och kan avse exempelvis polisrapporter eller personbevis. Det intygande som görs av notarius publicus och som sedan legaliseras är således inte något bestyrkande av t.ex. en tjänstemans underskrift eftersom någon sådan inte finns på dokumentet. Intygandet som görs är ofta i stället av innebörden att dokumentet ser ut att vara en polisrapport eller ett personbevis.

Därutöver är det vanligt att det efterfrågas legalisering av dokument som notarius publicus har bestyrkt men bestyrkandet var onödigt eftersom legalisering hade kunnat ske utan notarius publicus bestyrkande. Detta leder således till en onödig kostnad för sökanden. Samma sak gäller i fråga om dokument som notarius publicus har satt en apostille på trots att landet där dokumentet ska användas inte är anslutet till apostillekonventionen.

4.6.5 Tidskrävande kontroller av behörigheter

Som redogjorts för ovan utförs kontrollerna av behörigheter i dag manuellt på legaliseringsexpeditionen. Information om behörighet finns delvis fysiskt i pärmar på plats samt i ärendehanteringssystemet. Bland medarbetarna på expeditionen har det också upparbetats en stor kunskap om behörigheter. Denna kunskap är emellertid inte dokumenterad någonstans utan är sådan information som medarbetarna själva kommer ihåg.

I de fall där det inte finns någon förhandskunskap om behörigheten för en viss tjänsteman att skriva under ett dokument kan det ofta ta lång tid att få bekräftat att personen är behörig. Då medarbetarna på UD Legaliseringar är hänvisade till vanliga kontaktvägar för att få bekräftelse, exempelvis allmänna telefonnummer eller e-post, uppstår ibland lång väntetid. Handläggningstiden blir då längre eftersom svar måste inväntas innan legaliseringen kan utföras.

4.6.6 Elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument kan inte legaliseras

Ett relativt vanligt problem är att sökande begär legalisering av dokument som skrivits under eller stämplats elektroniskt. Eftersom det krävs att ett dokument som ska legaliseras har undertecknats med den behöriga tjänstemannens namnteckning är det inte möjligt för UD Legaliseringar att bestyrka ett digitalt underskrivet eller stämplat dokument. Privatpersoner eller företag som besöker expeditionen med en begäran om att få ett digitalt signerat dokument legaliserat hänvisas då till att begära ett nytt dokument med den behöriga tjänstemannens fysiska namnteckning eller vända sig till notarius publicus.

Att det inte går att ta emot elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument för legalisering medför att det tar längre tid innan dokumentet kan användas i utlandet. Detta riskerar i sin tur att leda till exempelvis försämrade förutsättningar för sökanden att bedriva affärsverksamhet utomlands, söka anställning eller studera. Efterfrågan på legalisering av elektroniskt underskrivna eller stämplade handlingar blev särskilt tydlig under pandemin.

4.6.7 Bristfällig kunskap hos allmänheten om krav på underskrift i original

Ett annat problem som har uppmärksammats av medarbetarna är att en del av de som efterfrågar legalisering saknar kunskap om att dokumentet som ska legaliseras måste vara underskrivet av behörig person och att underskriften ska vara i original. Ett exempel på detta är personbevis som saknar underskrift av behörig tjänsteman på Skatteverket. Utöver att dokument saknar underskrift förekommer det också att underskriften på dokumentet inte är i original utan en kopia. Enligt personalen på expeditionen är det i vissa fall svårt att avgöra om underskriften är en kopia eller i original.

4.6.8 Legalisering av dokument skrivna på främmande språk

Av kartläggningen har framkommit att många dokument som upprättats av enskilda i egenskap av privatpersoner är skrivna på språk som inte kan förstås av personalen på expeditionen. Detta har gett

upphov till en osäkerhet hos handläggarna om vad dokumentet innehåller på så sätt att okunskapen om innehållet leder till oro för att vissa legaliserade dokument skulle kunna vara oriktiga eller ägnade att användas i syften som strider mot svensk lagstiftning. Det upplevs därför som anmärkningsvärt att UD legaliserar notarius publicus underskrift på sådana dokument där innehållet i dokumentet är helt okänt.

5 Legaliserings- och intygsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

5.1 Inledning

I kapitlet beskrivs utlandsmyndigheternas behörighet att utföra notariella uppgifter och historik kring denna uppgift. Kapitlet innehåller också den kartläggning av utlandsmyndigheternas legaliserings- och intygsverksamhet som utredningen genomfört.

5.2 Legaliserings- och intygsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

5.2.1 Allmänt om utlandsmyndigheterna

Konsulära förbindelser har funnits mellan stater sedan lång tid tillbaka. Sådana förbindelser regleras numera bl.a. i Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10). Utlandsmyndigheternas behörighet att utföra notariella uppgifter är en traditionell konsulär funktion som erkänns i artikel 5 f i konventionen.

Behörigheten för utlandsmyndigheterna att utföra notariella uppgifter fyller en viktig funktion och utgör en av flera olika uppgifter för beskickningar och konsulat. När det gäller utlandsmyndigheternas generella uppdrag utgör en central uppgift, utöver att ansvara för förbindelser med verksamhetslandet, att främja svenska intressen på olika sätt. Den notariella funktionen bör ses mot denna bakgrund.

Utlandsmyndigheternas verksamhet regleras i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen, IFUR. Tillammans med Utrikesdepartementet bildar utlandsmyndigheterna

utrikesförvaltningen.¹ Utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet. Utlandsmyndigheterna är i administrativt hänseende direkt underställda Regeringskansliet.²

Sveriges utrikesrepresentation består av cirka 100 utlandsmyndigheter. Dessa består av ambassader, representationer, delegationer och generalkonsulat. Det finns också cirka 350 konsulat som leds av honorära konsuler.³ I de länder där Sverige inte har någon ambassad är det vanligt att en svensk ambassadör i ett närbeläget land utnämns till sidoackrediterad ambassadör. Beskickningar och konsulat har ett brett uppdrag som närmare regleras i 3 kap. IFUR.

5.2.2 Handläggning av ärenden och beslut

Reglerna om utlandsmyndigheternas handläggning av ärenden och beslut finns i 2 kap. 12–14 §§ IFUR. Varje utlandsmyndighet beslutar om sin arbetsordning inom ramen för de föreskrifter som Regeringskansliet beslutar om. I frågor som ska avgöras av en utlandsmyndighet beslutar chefen för utlandsmyndigheten. Om inte något annat är föreskrivet får chefen överlåta åt andra tjänstemän vid myndigheten att avgöra ärenden som inte är av det slaget att de behöver prövas av chefen.

För varje beslut av en utlandsmyndighet ska det finnas en handling som visar dagen för beslutet, beslutets innehåll och vem som har fattat beslutet. Beslut som inte dokumenteras i någon annan form ska tas in i en särskild protokollsbok eller motsvarande. Beslut av en utlandsmyndighet får överklagas till Regeringskansliet (4 kap. 6 § IFUR). Särskilda regler finns om utlandsmyndigheternas tillgänglighet för enskilda och för utlandsmyndigheternas arkiv (2 kap. 15 och 16 §§ IFUR). Förvaltningslagens bestämmelser är därutöver tillämpliga i den mån det inte finns avvikande bestämmelser i förordningen (se avsnitt 4.3.2 för en översiktlig beskrivning av förvaltningslagens bestämmelser).

¹ 3 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

² 1 kap. 6 § IFUR.

³ Regeringen, *Utrikesrepresentationen*, 2022, <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/utrikesdepartementet/utrikesrepresentationen/>.

5.2.3 Utlandsmyndigheternas legaliserings- och intygsverksamhet

Beskickningar och konsulat får enligt 3 kap. 18 § IFUR verkställa varje förrättning 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 omfattar dock inte upptagande av protest enligt växellagen (1932:130) eller checklagen (1932:131) och inte heller utfärdande av apostille enligt 6 a § förordningen (1982:327) om notarius publicus. Lagen och förordningen om notarius publicus beskrivs närmare i avsnitt 6.2.3–6.2.4. I förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna finns bestämmelser om ansökningsavgifter för utfärdande av legaliseringar och intyg.

Behörigheten för svenska beskickningar och konsulat att bestyrka namnunderskrifter, översättningar och uppgifter om innehåll i handlingar fyller en viktig funktion. Det gäller särskilt i länder där ett sådant intygande kan vara nödvändigt för den enskilde i kontakten med lokala myndigheter.

Som stöd i utlandsmyndigheternas arbete håller företrädare för Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD-KC) utbildningar för personer som ska arbeta vid utlandsmyndigheter. UD-KC tillhandahåller också en vägledning.⁴

Vägledningen ersatte ett kapitel i de handböcker för utlandsmyndigheterna som Utrikesdepartementet tidigare gav ut. I samtliga av de olika instruktioner som getts ut från 1928 till i dag finns bl.a. avsnitt om hur utfärdande av legaliseringar och intyg, bestyrkande av namnunderskrifter och upptagande av notariella förklaringar ska hanteras av utlandsmyndigheterna.⁵

5.2.4 Vägledning för utlandsmyndigheterna

Den vägledning som finns upprättad för utlandsmyndigheternas verksamhet ger utlandsmyndigheterna mer detaljerad vägledning om verksamheten som notarius publicus.

⁴ Utrikesdepartementet (Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden), *Vägledning gällande utlandsmyndigheten som notarius publicus* (2010, rev. 2016).

⁵ Utrikesdepartementet, *Instruktionsbok för beskickningar och konsulat* (1928 och 1936), *Instruktionsbok för utrikesrepresentationen* (1967, 1974, 1983 och 1986), *Rättsbandbok I – Biträde åt enskilda och myndigheter* (1990, 1997 och 2002) samt *Vägledning gällande utlandsmyndigheten som notarius publicus* (2016).

Allmänt om behörighet och uppgifter

Avsnitt 1 i vägledningen ger allmänna riktlinjer för utlandsmyndighetens behörighet och uppgifter. Där anges att utlandsmyndigheterna endast bör ge biträde i notariella ärenden vid förrättningar som angår enskilda som omfattas av svenskt konsulärt stöd eller när det gäller handlingar som ska återopas i Sverige eller inför en svensk myndighet. Vid en sådan förrättning får utlandsmyndigheten inte överskrida de gränser för sin behörighet som gäller enligt överenskommelser med främmande stater, allmän folkrätt eller lag och sedvänja inom verksamhetsområdet.

Det anges vidare att fördelningen av de notariella uppgifterna mellan utlandsmyndighetens personal bör framgå av myndighetens arbetsordning. En utlandsmyndighet anses inte skyldig att själv företa en mera omfattande, komplicerad eller tidsödande kontroll eller undersökning av det slag som uppräknas bland uppgifterna för notarius publicus. För ett sådant ändamål får utlandsmyndigheten anlita någon sakkunnig på orten och, om det finns skäl, bestyrka den sakkunniges utlåtande. Upptagande av förklaringar om förhållanden av rättslig eller ekonomisk betydelse bör om möjligt göras av den personal inom myndigheten som har de bästa kvalifikationerna för det. Ett honorärkonsulat bör i sådana ärenden rådgöra med den överordnade utlandsmyndigheten.

En tjänsteman vid en utlandsmyndighet bör inte befatta sig med ett ärende som rör tjänstemannen själv eller om det finns någon annan särskild omständighet som kan rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet (jäv). Tjänstemannen får vidare avböja en förrättning, om det inte rimligen kan begäras att han eller hon ska verkställa den på grund av särskilda omständigheter.

Handläggningen vid upptagande av notariell förklaring

I vägledningens avsnitt 2 anges de rutiner som gäller vid upptagande av notariell förklaring. När en enskild kontaktar en utlandsmyndighet och begär att få avge en förklaring inför en tjänsteman i dennes egenskap av notarius publicus och att få detta protokollfört, gäller bl.a. att den som avger förklaringen ska styrka sin identitet, att protokollet ska tas in i utlandsmyndighetens protokollsbok i original och

att protokollet ska läsas upp för den som lämnat förklaringen. Om förklaringen godkänns ska det antecknas.

Utfärdande av intyg

Avsnitt 3 i vägledningen innehåller närmare anvisningar om rutinerna för utfärdande av intyg, som t.ex. bestyrkande av namnunderskrift, utfärdande av legalisering eller levnadsintyg.

I avsnitt 3.1 finns allmänna riktlinjer för utfärdande av intyg. Där anges att det är viktigt att utlandsmyndigheten är försiktig och noga förvissas sig om att uppgifterna i intyget är riktiga. Om intyget utfärdas som en särskild handling, ska det innehålla upplysningar om vem som begärt det. Vidare framgår att en utlandsmyndighet endast i undantagsfall bör utfärda intyg om innehållet i svensk rätt eller intyga att en handling är utfärdad i överensstämmelse med svensk lag eller att hinder inte möter mot en viss åtgärd enligt svensk lag. I sådana fall bör utlandsmyndigheten i regel samråda med Utrikesdepartementet. Ett honorärkonsulat bör vända sig till sin närmast överordnade utlandsmyndighet när det gäller dessa frågor.

Om en svensk utlandsmyndighet får en begäran om intyg som avser förhållanden som egentligen en utländsk myndighet bör utfärda intyg om, bör sökanden hänvisas till den utländska myndigheten och den svenska utlandsmyndigheten inskränka sig till att legalisera den utländska myndighetens intyg.

Om ett intyg utfärdas, ska det antecknas i utlandsmyndighetens avgiftsbok. Intyg och andra ärenden ska undertecknas av en behörig tjänsteman enligt vad som framgår av vägledningens avsnitt 1. Tjänstemannens namnteckning ska förtydligas och befattning anges. Ärendet ska förses med utlandsmyndighetens stämpel. Ärendets nummer enligt avgiftsboken och avgiften ska antecknas.

Bestyrkande av namnunderskrift

I avsnitt 3.2 anges vilka handläggningsrutiner som gäller när en utlandsmyndighet ska bestyrka en enskild persons namnteckning. När en enskild persons namnteckning ska bestyrkas hos en utlandsmyndighet ska namnet skrivas i närvaro av en behörig företrädare för utlandsmyndigheten. Om personen inte är känd för myndigheten, ska

tjänstemannen förvissa sig om hans eller hennes identitet. Kan inte identiteten styrkas på ett övertygande sätt, får utlandsmyndigheten vägra att utfärda intyget.

Är handlingen sådan att det krävs en särskild form enligt svensk lag för att den ska vara rättsligt giltig, bör utlandsmyndigheten uppmärksamma sökanden på det. Exempelvis måste testamenten vara bevittnade av två personer. Om handlingen bevittnas av endast en tjänsteman blir den alltså inte giltig, även om underskriften har bestyrkts ”på tjänstens vägnar” med eller utan utlandsmyndighetens sigill eller stämpel. I avsnitt 3.2 finns också exempel på formulering hur en namnunderskrift kan bestyrkas.

Legalisering

I avsnitt 3.3 ges närmare vägledning om utlandsmyndigheternas legaliseringsverksamhet. I vägledningen anges att en utlandsmyndighet i princip inte är skyldig att legalisera underskrifter av andra personer än tjänstemän inom den högsta förvaltningsmyndigheten i det aktuella verksamhetsområdet. På en ambassad legaliseras därför normalt endast namnunderskrifter av tjänstemän i verksamhetslandets utrikesministerium. På ett konsulat kan namnunderskrifter av tjänstemän i den högsta delstatsmyndigheten eller motsvarande instans legaliseras. En utlandsmyndighet får dock legalisera en namnunderskrift av en annan myndighetsperson under förutsättning att myndigheten förvissat sig om personens behörighet och dokumentets äkthet.

Om den utländska myndighetens stämpel eller sigill finns vid underskriften, behövs ofta inte någon annan bevisning. En utlandsmyndighet behöver inte legalisera en handling som är utfärdad av en svensk myndighet och som ska åberopas inför en utländsk myndighet om den inte utan vidare kan kontrollera handlingens äkthet.

I vägledningen ges också ett exempel på hur en legalisering kan formuleras samt en hänvisning till konventioner som innehåller särskilda bestämmelser och undantag för legalisering av vissa dokument, t.ex. apostillekonventionen.

5.3 Kartläggning av utlandsmyndigheternas legaliserings- och intygsverksamhet

Utredningen har genomfört en kartläggning av utlandsmyndigheternas legaliserings- och intygsverksamhet. Kartläggningen visar att behovet av intyganden och de förrättningar som utförs skiljer sig åt väsentligt mellan de olika utlandsmyndigheterna. Det finns också variationer huruvida bistånd alls lämnas av utlandsmyndigheten och i uppfattningarna om en viss typ av intygande ska eller får göras. Många utlandsmyndigheter efterfrågar en tydligare reglering när det gäller deras funktion som notarius publicus, bl.a. i vilka situationer det är möjligt att neka en begäran.

5.4 Genomförande av kartläggningen

Ett urval av utlandsmyndigheter gavs under perioden 2 juni till 20 september 2022 möjlighet att besvara en enkät (se bilaga 3) om hur deras legaliserings- och intygsverksamhet ser ut. Enkäten innehöll tolv frågor, med fokus på vad för legaliseringar och intyganden som efterfrågas respektive utfärdas och hur utlandsmyndigheterna upplever att verksamheten fungerar. Enkäten skickades ut till 61 utlandsmyndigheter. Tre av dessa utgick felaktigt då de berörda länderna är sidoackrediterade från ambassad som redan ingick i urvalet. Av de 58 utlandsmyndigheter som räknas med i urvalet (se bilaga 3) inkom 51 utlandsmyndigheter med svar. Det motsvarar en svarsfrekvens på cirka 88 procent.

Tabell 5.1 Utlandsmyndigheter som besvarat enkäten

Region	Länder	Antal
Nordafrika och Mellanöstern	Abu Dhabi, Alger, Amman, Bagdad, Beirut, Kairo, Rabat, Riyadh, Teheran, Tunis	10
Afrika	Abuja, Addis Abeba, Dar es-Salaam, Kampala, Khartoum, Kigali, Kinshasa, Luanda, Lusaka, Maputo, Monrovia, Nairobi, Ouagadougou	13
Amerika	Brasilia, Buenos Aires, Havanna, Generalkonsulatet i New York, Ottawa, Santiago de Chile, Washington	7
Asien och Oceanien	Bangkok, Canberra, Dhaka, Doha, Hanoi, Generalkonsulatet i Hongkong, Islamabad, Generalkonsulatet i Istanbul, Kabul, Kuala Lumpur, Manila, Generalkonsulatet i Mumbai, New Delhi, Peking, Generalkonsulatet i Shanghai	15
Europa	Berlin, London, Madrid, Paris, Sarajevo, Tallinn	6
Totalt		51

Urvalet av utlandsmyndigheter gjordes i samråd med UD-KC och UD-KSU. De utvalda utlandsmyndigheterna utgörs framför allt av ambassader, men enkäten skickades även till några generalkonsulat och ett sektionskansli. Urvalet inkluderar sådana utlandsmyndigheter som UD Legaliseringar uppfattat ofta hanterat legaliseringsärenden och därför ofta är i kontakt med legaliseringsexpeditionen. Urvalet syftade också till geografisk spridning och spridning gällande anslutning till apostillekonventionen. Av de utlandsmyndigheter som valdes ut verkar knappt 40 procent (19 av 58) i ett land anslutet till apostillekonventionen.

Eftersom samtliga av enkätens alla frågor har besvarats genom fritext har utlandsmyndigheternas svar varit utformade på olika sätt. I vissa fall har därför svaren under respektive fråga kompletteras med relevant information som återfunnits under svaren på andra frågor.

Utöver de inkomna enkätsvaren har utredningen haft förtydligande eller fördjupande kontakt med 24 av de 58 utlandsmyndigheterna som besvarade enkäten.

Det är oklart hur många enkätsvar som inkluderar verksamheten vid underlydande honorärkonsulat. Endast en handfull ambassader har uttryckligen inkluderat honorärkonsulatets verksamhet i sina svar. Kompletterande frågor om honorärkonsulatets verksamhet har

i förekommande fall ställts i de fall fördjupad kontakt genomförts. Svaren på dessa frågor redovisas under avsnitt 5.14.

Som en komplettering till de frågor som ställdes till utlandsmyndigheterna har synpunkter från UD-KC inhämtats. UD-KC ger i sin verksamhet stöd till utlandsmyndigheterna. De har därmed en bred bild av vanligt förekommande frågor som uppkommer i relation till utlandsmyndigheternas legaliserings- och intygsverksamhet. Även någon enstaka synpunkt från UD Legaliseringar har inkluderats i kartläggningen.

5.5 Förekomst av legaliserings- och intygsverksamhet

Endast 4 av de 51 utlandsmyndigheter som svarat på enkäten uppger att de inte bedriver någon verksamhet alls med legalisering och/eller andra former av intyganden.

En ambassad upp gav att de slutade med den typen av verksamhet för några år sedan, men att det fortfarande finns viss begränsad efterfrågan. Den enskilde hänvisas i stället till UD Legaliseringar.

Tre ambassader har uppgett att de inte har någon legaliserings- eller intygsverksamhet och att det inte heller finns någon efterfrågan. En ytterligare ambassad har svarat att de inte utfärdar legaliseringar. De har emellertid noterat att det finns en efterfrågan på legaliseringar och utfärdande av olika typer av intyg. Av resursskäl har ambassaden dock beslutat att endast utfärda intyg rörande svenska pass.

5.6 Omfattningen av legaliserings- och intygsverksamheten

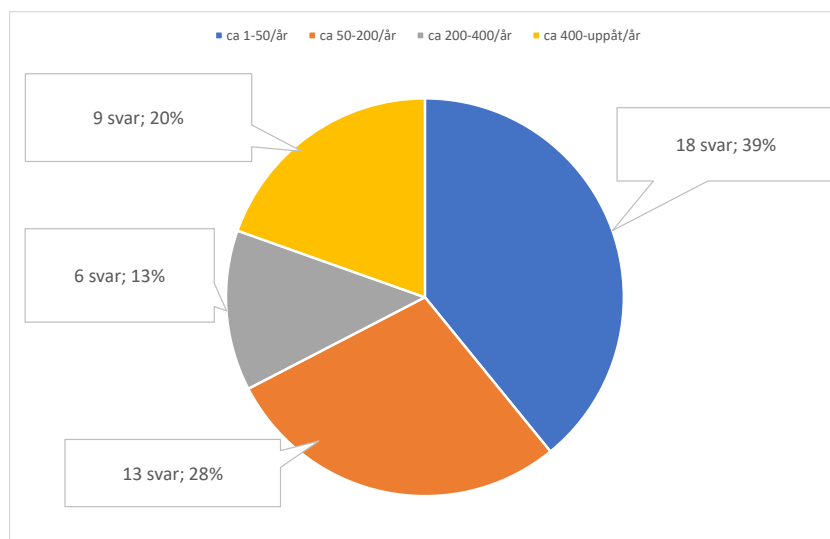
Hur många ärenden avseende legalisering och andra former av intyganden som handläggs vid respektive utlandsmyndighet per år skiljer sig åt väsentligt. Vissa ambassader handlägger knappt en handfull ärenden per år, vissa år inga alls, medan ambassaden i Bangkok tillsammans med sina honorärkonsulat utfärdar cirka 5 400 intyg per år.

Utlandsmyndigheterna har redovisat sina siffror på många olika sätt. Vissa har angett exakta siffror medan andra har gjort breda uppskattningar. Dessutom framgår det inte alltid tydligt av svaren om ut-

landsmyndigheterna tolkat uttrycket ”handläggs” som de legaliseringar och intyganden som utförts eller även de ärenden som nekats. Flera utlandsmyndigheter har därutöver i sitt svar endast angett de ärenden som de tagit betalt för. Redovisningen av denna fråga bör därför ses som en grov uppskattning.

När utlandsmyndigheterna har angett statistik för de senaste åren har siffrorna för 2021 använts i denna sammanställning. Siffrorna i figur 5.1 nedan avser antalet legaliseringar och andra former av intyganden sammantaget, då många bara uppgett den sammanlagda mängden. En slutsats som går att dra är att de som angett olika kategorier ofta har en numerär tyngdpunkt på levnadsintyg.⁶

Figur 5.1 Hur många ärenden avseende legaliseringar och andra former av intyganden handläggs vid utlandsmyndigheten per år?



Cirka 1–50/år: 18 svar (Abuja, Alger, Canberra, Dar es-Salaam, Dhaka, Kampala, Kigali, Kinshasa, Luanda, Lusaka, Maputo, GK Mumbai, New Delhi, GK New York, Ottawa, Riyadh, Sarajevo, Washington). Cirka 50–200/år: 13 svar (Brasilia, Buenos Aires, Doha, Hanoi, Havanna, Hongkong, GK Istanbul, Kuala Lumpur, Nairobi, Peking, Rabat, Tallinn, Tunis). Cirka 200–400/år: 6 svar (Addis Abeba, Berlin, Brasilia, Madrid, Manila, GK Shanghai). Cirka 400/år–uppåt: 9 svar (Abu Dhabi, Amman, Bangkok, Beirut, Kairo, Khartoum, London, Paris, Santiago de Chile).

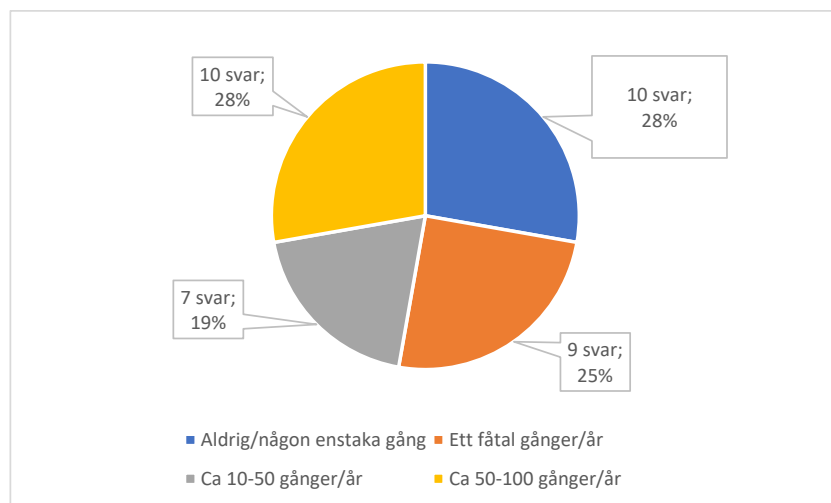
Även när det gäller frågan om hur ofta det sker att en sökande nekats en begäran om intygande eller bestyrkande har utlandsmyndigheterna redovisat sina svar på olika sätt. Flertalet har inte kvantifierat sitt

⁶ Levnadsintyg behöver varje år lämnas för personer som är bosatta utanför Sverige och får pension från Pensionsmyndigheten eller ersättning från Försäkringskassan.

svar. Det kan också vara så att de svarande uppfattat frågan olika, beroende på uppfattningen om vad det innebär att neka ett ärende.

Flera ambassader har svarat att de i situationer då de inte kan bistå med legalisering eller intygande hänvisar sökanden till rätt aktör, men utan att ange hur ofta det förekommer. Exempelvis har en ambassad svarat att det är tveksamt om t.ex. besked om att ambassaden inte utfärdar apostille verkligen är att betrakta som ett nekande eftersom sökanden endast informeras om att ambassaden inte kan utfärda detta och därför hänvisas vidare. Även redovisningen av svaren på denna fråga ska därför ses som en grov uppskattning.

Figur 5.2 Hur ofta nekas en enskild begäran om intygande, bestyrkande, m.m.? (ange en uppskattning om exakt antal inte kan anges)



Aldrig/någon enstaka gång: 10 svar (Abuja, Alger, Bagdad, Beirut, Brasilia, Canberra, Havanna, Kinshasa, Mumbai, Shanghai). Ett fåtal gånger/år: 9 svar (Abu Dhabi, Dar es-Salaam, Dhaka, Kampala, Khartoum, Kigali, Maputo, Paris, Tallinn). Cirka 10–50 gånger/år: 7 svar (Berlin, Hongkong, Kuala Lumpur, Luanda, New Delhi, Peking, Teheran). Cirka 50–100 gånger/år: 10 svar (Amman, Doha, Hanoi, Kairo, Manila, Nairobi, Rabat, Riyadh, Sarajevo, Tunis).

Utöver dessa kvantifierade svar har fyra ambassader svarat att det händer sällan/väldigt sällan och två ambassader att det är vanligt/händer ofta. En ambassad har svarat att det under pandemin var mycket vanligt att sökanden nekades, men annars inte. En annan ambassad har svarat att det är svårt att uppskatta detta, då besked ges på olika sätt och av olika tjänstepersoner. Ytterligare en ambassad har svarat att det varje dag hör av sig en eller flera personer med frågor om verksamhetsområdet.

5.7 Vilka typer av intyganden, bestyrkanden m.m. lämnas

Svaren på frågan om vilka typer av intyganden, bestyrkanden m.m. som lämnas vid utlandsmyndigheten visar att utlandsmyndigheterna hanterar en bredd av ärenden. Nedan följer en redogörelse över såväl återkommande svar som exempel på intyganden som enstaka utlandsmyndigheter utfärdar.

- Levnadsintyg (29 svar).
- Intyg att kopior överensstämmer med original (18 svar).
- Legalisering av dokument med underskrift av behörig tjänsteman vid det lokala utrikesministeriet (23 svar) eller vid den högsta provinsmyndigheten (1 svar). Vissa av utlandsmyndigheterna har angett vilka specifika utländska dokument som hanteras. De som nämnts är vigselbevis, intyg om civilstånd, födelsebevis samt intyg relaterade till studier.
- Legalisering av dokument med underskrift av behörig tjänsteman vid svenska utrikesdepartementet (20 svar). De specifika svenska dokument som angetts av utlandsmyndigheterna är sådana baserade på uppgifter i folkbokföringen, intyg relaterade till studier, utdrag ur belastningsregistret och svenska domar. Två ambassader har angett att gången att legalisera svenska dokument alltid är direkt från UD Legaliseringar till dem, inte via verksamhetslandets beskickning i Stockholm. Ett generalkonsulat legaliserar ibland också handlingar som legaliserats av den utländska beskickningen i Stockholm.
- Legalisering av dokument med underskrift av behörig tjänsteman på svenska myndigheter eller svensk notarius publicus (5 svar). Detta är också en kategori av intyganden som UD-KC och UD Legaliseringar återkommande får frågor om från utlandsmyndigheterna. Både UD-KC och UD Legaliseringar bedömer att legaliseringar av svenska dokument är mer vanligt förekommande än vad som framkommit i enkäten.
- Intygande av att personbevis motsvarar ett födelsebevis/vigselbevis etc. (5 svar), att Skatteverket är korrekt myndighet för utfärdande (3 svar) eller att för att förtydliga viss information i ett per-

sonbevis, t.ex. att det i personbeviset står att personen är skild (1 svar). En ambassad intygar ibland att ett personbevis under-tecknat av Skatteverket är äkta. En ambassad beskriver att de lyf-ter ur uppgifter från personbevis och utfärdar ett eget intyg ut-ifrån detta. Tre ambassader har angett att personbevis får vara högst en månad gammalt för att de ska göra ett intygande.

- Intygande utifrån uppgifter hämtade från myndighetssystem som ambassaden har tillgång till; exempelvis innehav av uppehållstill-stånd i Sverige inhämtat från Migrationsverkets ärendehanterings-system Wilma (1 svar) och information om familjerelationer in-hämtat från Sinus, ett system för informationsutbyte mellan myn-digheter (2 svar). Fem ambassader bestyrker att ett personbevis stämmer med de uppgifter om folkbokföringen som framgår av Sinus. Ambassaden i Brasilia och tillhörande konsulat utfärdar mat-rikelattester⁷ med uppgifter hämtade från bl.a. Sinus. En ambas-sad kontrollerar information mot Sinus innan de utfärdar intygen som beskrivs i punkten ovan. En annan ambassad kontrollerar i Sinus att uppgifterna stämmer när en kopia av en legitimation ska bestyrkas.
- Bevittnande av undertecknande och/eller bestyrkande av identi-tet, bl.a. vid fullmakter för bankärenden (18 svar).
- Intygande i samband med giftermål/äktenskapscertifikat (7 svar).
- Översättning av svenska körkort (6 svar).
- Bestyrkande av översättningar (3 svar), utförande av översättning av personbevis (1 svar) och utförande av översättning av utdrag från belastningsregistret, när detta inte innehåller något brott (1 svar).
- Intyganden om att en person är svensk medborgare (3 svar) eller har uppehållstillstånd (1 svar).
- Intyganden rörande svenska pass (3 svar) eller svenska körkort (1 svar).

⁷ En matrikel beskrivs i svaret som en bekräftelse på att personen ”skrivit in sig” på konsulatet, vilket är praxis enligt den brasilianska migrationslagstiftningen och Brasiliens justitiedepar-tement. Matrikeln är ett av flera dokument som ska visa att en person är bosatt i Brasilien. En matrikelattest är därmed ett intyg över det innehåll som finns registrerat hos utlandsmynd-igheten kring en person. Det räcker inte med att översätta och apostillera ett personbevis, då dokumentet behöver benämnas som just matrikelattest (*Cédula Consular*).

Vid uppföljande frågor om de två sistnämnda kategorierna av intyganden framkommer att dessa formuleras på olika sätt och föregås av olika typer av kontroller. Dessa kategorier av intyganden får UD-KC återkommande frågor om från utlandsmyndigheterna. Frågorna avser vad ambassaderna får och bör göra när denna typ av intyg efterfrågas samt hur dessa ska utformas.

När det gäller intyganden om att en person är svensk medborgare har en ambassad angett att de gör intygandet utifrån uppgifter från dokument som har utfärdats av Migrationsverket eller Skatteverket och som presenterats för ambassaden. Det aktuella dokumentet kontrolleras mot Sinus och i intyget anges just att det är ett annat dokument som ligger till grund för intygandet. En annan ambassad använder sig av uppgifter i Sinus och ärendehanteringssystemet RES-UM i kombination med att sökanden uppvisar svenskt pass. I dessa fall hänvisar ambassaden i intyget till medborgarskap, födelsedatum och passnummer samt bilägger kopia på personens svenska pass. Dessa två ambassader har angett att utfärdande av intyg om att en person är svensk medborgare görs i mycket liten omfattning.

En tredje ambassad formulerar intyget på olika sätt utifrån syftet, men inkluderar alltid information om nationalitet och uppgifter från det svenska passet. Ambassaden utgår bara från informationen som visas i passet. De ambassader som angett att de utfärdar intygande om att en person är svensk medborgare uppger att detta efterfrågas bl.a. av migrationsmyndigheter, rättsväsende, vid jobbansökningar och vid ansökan om id-kort.

När det gäller utfärdande av intyg om identitetshandlingar har en ambassad angett att de är försiktiga med att använda ordet ”intyga”, utan skriver i stället att de ”informerar om” att ett körkort är svenskt och anger uppgifter som framgår i detta. Intygandet krävs för att en person inte ska registreras som nybörjare när denne för första gången ska ta körkort i landet. En ambassad har angett att de intygar svenska pass genom att ange passuppgifterna samt uppgift om att en bilagd kopia överensstämmer med det uppvisade originalet. Ambassaden uppger att intyget främst krävs i samband med giftermål. En ambassad har angett att de ibland intygar att ett pass har tillhört en person och en annan ambassad har angett att de intygar att ett visst pass finns i passsystemet.

Utöver de återkommande svaren ovan anges också en mängd olika typer av intyganden som ambassaderna utfärdar. Några exem-

pel är intyg på att en person har ansökt om svenskt pass men att leveranstiden är lång, intyg om att svenska ambassaden inte för register över svenskar boende i landet, intyg om mottagande av ansökan angående sjömanscertifikat, intyg om att en svensk medborgare ska flytta från landet, intyg avseende byte av pass, intyg om uppgiven tros- tillhörighet och intyg till personer som uppgett att de har blivit bestulna på sina pass.

Som ytterligare exempel kan nämnas s.k. *No Objection Certificate* (NOC) som indiska myndigheter begär i diverse ärenden rörande privatpersoner, ofta för att styrka handlingar från Sverige. Dessa görs av ambassaden i New Delhi och generalkonsulatet i Mumbai i enlighet med formuleringar som lokala myndigheter vill se, exempelvis att utlandsmyndigheten inte motsätter sig att en person gifter sig i Indien när ett personbevis visar att personen inte är gift i Sverige.

Det kan noteras att det i kartläggningen inte framkommit några exempel på att utlandsmyndigheterna får förfrågningar om eller utfärdar förrättningar i enlighet med 1 § 2 eller 3 lagen om notarius publicus (närvara som vittne då förvaringsrum tillsluts eller öppnas eller då förseglingar sätts på eller bryts samt att kontrollera lotteridragningar och lotta ut eller makulera obligationer, aktier eller andra värdehandlingar).

5.8 Oklarheter kring vad utlandsmyndigheten kan bistå med

I detta avsnitt redovisas utlandsmyndigheternas svar när det gäller frågan om det ur utlandsmyndighetens perspektiv finns några oklarheter kring vilka sorters intyganden, bestyrkanden m.m. som myndigheten kan bistå med, och i så fall vilka.

18 av de 47 utlandsmyndigheter som besvarat frågan ger uttryck för att det råder någon form av oklarhet från ambassadens sida. Det handlar delvis om allmänt hållna svar om hur omfattande ambassadens behörighet att bestyrka är eller vad den kan respektive ska bistå med. Flera har uppgett att ambassaderna hanterar frågorna olika. Detta är en uppfattning som också UD-KC delar. Enheten upplever att det generellt råder oklarhet avseende vad utlandsmyndigheterna får och bör bistå med. De ser också, i enlighet med bakgrundsinfo-

mationen i kommittédirektivet, problem med att den service som utlandsmyndigheterna ger på området inte är enhetlig.

Utifrån de frågor som inkommer till UD-KC drar enheten slutsatsen att det finns en stor otydlighet rörande utlandsmyndigheternas hantering av svenska dokument och att denna fråga behöver hanteras.

UD-KC ser också att de frågor som inkommer kring intyg om innehåll i svensk rätt, identitetshandlingars äkthet och medborgarskap och hur sådana intyg kan utformas visar på behovet av större tydlighet i regelverket. Detta då utförandet av denna typ av intyganden bedöms vara särskilt förknippade med risker. En ambassad har angett att de upplever att det är oklart om körkort och svenskt medborgarskap kan bestyrkas.

Fyra av utlandsmyndigheterna upplever att det finns oklarheter när det gäller bankärenden och fullmakter kopplade till dessa. En av dem undrar om det är ambassaden eller privatpersoner som bör bevitna namnteckningen på fullmakterna.

En ambassad ser det som oklart om de bör legalisera underskrifter från UD Legaliseringar. Enligt den normala gången ska underskrifter från UD Legaliseringar legaliseras av verksamhetslandets beskickning i Stockholm, men i dag legaliseras dessa dokument i stället direkt av ambassaden. Denna hantering verkar dock vara vanligt förekommande, då det är 20 utlandsmyndigheter som angett att de legaliserar dokument med underskrift av behörig tjänsteman vid svenska utrikesdepartementet (se avsnitt 5.7).

En annan fråga som har uppmärksammats bland flera utlandsmyndigheter är att lokala myndigheter har förväntningar på att den svenska utlandsmyndigheten ska bistå med olika typer av intyganden. Exempelvis har en ambassad svarat att den ibland stämplar dokument med texten *Seen at the Embassy*, vilket inte har någon rättslig betydelse men innebär att de lokala myndigheterna godtar dokumentet. Frågan om denna stämpel bör och kan användas har diskuterats med hemmaorganisationen och ambassaden skriver att det ”vore bra med riktlinjer kring hur vi kan hantera dokument som på något sätt behöver intygas men som inte legalt kan legaliseras”.

Andra oklarheter som beskrivs är om en avgift måste tas ut för alla intyg som ambassaden utfärdar och om lokalanställda får utfärda legaliseringar.

5.9 Oklarheter beträffande vilken personkrets bistånd ska lämnas till

Den stora majoriteten utlandsmyndigheter anser att det inte finns några oklarheter beträffande vilken personkrets bistånd ska lämnas till. Endast tre ambassader har svarat att det finns oklarheter, varav en av dem ställer frågan om det finns någon de inte får/ska lämna bistånd till. Två andra ambassader har uppgett att de inte förstår frågan. Några av utlandsmyndigheterna utvecklade sina svar genom följande kommentarer:

I nuläget tillämpas inga formella kriterier i fråga om vilken krets av personer som ambassaden bistår med olika typer av intyganden, även om regleringen i 3 och 4 §§ lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd tillämpades för utfärdanden av nödvändiga intyg under repatrieringen [i början av pandemin]. Levnadsintyg och diverse bestyrkanden i bankärenden utfärdas regelbundet till utländska medborgare som ej är bosatta i Sverige och som alltså inte omfattas av den personkrets som regleras i ovan nämnd lagstiftning. I de fall ett ombud inkommer med en förfrågan om intygande utför ambassaden relevanta åtgärder för att säkerställa att de verkligen företräder den person som intygandet gäller.

Alla som vill få ett dokument legaliserat ska även visa en giltig id-handling. Likaså ska alla handlingar legaliseras av UD först och därmed underlättar det vår bedömning huruvida ambassaden kan legalisera ett dokument för en person.

Ambassaden bistår med äktenskapscertifikat för utvandrade svenskar, de flesta tror att ambassaden utfärdar det till alla svenskar.

Bistånd i detta område kan i princip lämnas till vem som helst som begär det och kan identifiera sig. Snarare än en begränsning i personkretsen så handlar det om en begränsning i vilken typ av handling som ska bestyrkas eller vad som ska intygas.

Ambassaden har hittills inte utgått ifrån personkrets vid bistånd, utan frågans art och karaktär.

5.10 Nekande av begäran

Nedan följer svaren på enkätens frågor om anledningar till att begäran nekas, vilken typ av bestyrkande som efterfrågas men inte ges och hur den enskilde underrättas om detta. Utlandsmyndigheterna har lämnat

följande anledningar till nekanden, med komplettering av information om vad det mer konkret kan handla om för typ av dokument:

- Begäran avser legalisering av utländska handlingar som ska åberopas i Sverige eller inför en svensk myndighet och som inte har legaliserats av utrikesministeriet i verksamhetslandet (11 svar).
- Begäran avser svenska handlingar som ska åberopas i verksamhetslandet men handlingarna har inte legaliserats av UD i Stockholm (10 svar).
- Ambassaden legaliserar inte svenska dokument över huvud taget (5 svar).
- Handlingen eller dess tänkta användning har inte någon koppling till Sverige (5 svar).
- Sökanden har blandat ihop bestyrkande av underskrifter med äktetsbedömning/vill att innehållet ska bestyrkas (5 svar).
- Id, ansökan eller annat underlag som krävs av ambassaden saknas (3 svar).
- Handlingen är inte i original (3 svar).
- Bestyrkandet är för gammalt för att utlandsmyndigheten ska kunna avgöra om tjänstepersonen är behörig (2 svar).
- Specimen av signatur saknas och ambassaden kan inte enkelt kontrollera ärendet (1 svar).
- Kunden önskar/behöver få apostille (9 svar).
- Kunden behöver få intyget genom en annan myndighet eller aktör (8 svar).
- Det begärda intyget rör ett privat ärende/specifika individuella förhållanden (2 svar).

De två sistnämnda anledningarna till att en begäran nekas kompletteras i enkätsvaren av vissa specifika exempel på vilka dokument som efterfrågas men inte utfärdas. Det har dock i svaren inte alltid angetts om utlandsmyndigheten i fråga anser att någon annan aktör bör utfärda det specifika dokumentet, om den inte anser sig ha behörighet eller enbart bara gjort valet att inte utfärda intyget.

Exempel på sådana situationer är att sökanden vill att ambassaden utfärdar intyg baserat på uppgifter från folkbokföringen (3 svar) eller intyg om svenskt medborgarskap (4 svar). Andra exempel är att sökanden önskar att utlandsmyndigheten utför översättningar av körkort eller av svenska dokument, att utlandsmyndigheten ska bestyrka egengjorda översättningar eller generellt bestyrka översättningar.

Andra saker som efterfrågas är t.ex. intyg om att sökanden inte är nöjd med lokala myndigheters agerande, intyg om att personen i fråga är registrerad på ambassaden som svensk medborgare bosatt i landet eller att personen i fråga bedriver legitim kommersiell verksamhet i landet.

Vidare nämns som exempel utfärdande av äktenskapscertifikat, intyg om hur svensk lagstiftning ska uttolkas eller om rätt att resa in i Sverige och/eller verksamhetslandet, intyg om vilka pass en person har haft eller intyg om att personen har bott i verksamhetslandet och var, intyg kopplade till reserestriktioner eller inför förnyande av visum, intyg gällande verksamhetslandets myndigheters befogenheter/service till utländska medborgare, bevittnande av namnteckning på testamenten och hjälp med ändringar i fartygsregistret.

Slutligen kan nämnas bistånd i vissa typer av bankärenden (3 svar). En ambassad anger att de i den mån det går försöker avstyra bistånd i bankärenden, inte minst då det ses som resurskrävande att det tar två anställda i anspråk att bevittna bankfullmakter.

Det kan noteras att vissa av de ovan angivna intygangendena utfärdas av andra utlandsmyndigheter. Det handlar bl.a. om utfärdande av intyg om svenskt medborgarskap eller intyg baserade på uppgifter i folkbokföringen, bistånd i ärenden relaterade till svenska banker och utförande och bestyrkande av översättningar.

Tre ambassader har valt att inte legalisera dokument från länder de verkar i över huvud taget, på grund av risken för förfalskningar och risken att handlingar är upprättade på oriktiga grunder.

När det gäller frågan om hur den enskilde underrättas om utlandsmyndighetens beslut att neka begäran har nästan samtliga utlandsmyndigheter svarat genom att hänvisa till vilket medium som oftast används, dvs. att den enskilde underrättas via mejl, telefon eller vid personligt besök på utlandsmyndigheten.

Vissa utlandsmyndigheter har kompletterat svaret genom att beskriva att sökanden hänvisas till rätt aktör och därvid informeras om vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ambassaden ska kunna utföra den specifika begäran. Det förekommer också att sökan-

den hänvisas till ambassadens information om legaliseringar på webbsidan Sweden Abroad.

5.11 Vad fungerar bra i dagens hantering?

På frågan om vad som fungerar bra med den legaliserings- och intygsverksamhet som bedrivs vid utlandsmyndigheten anger ungefär en fjärdedel av de svarande att verksamheten som helhet fungerar väl eller att de inte har noterat några större problem. Utöver dessa svar förekommer svar som innehåller mer konkreta exempel på positiva erfarenheter. Flera utlandsmyndigheter beskriver att det framstår som tydligt vilken typ av ärenden som myndigheten ska hantera (4 svar) och att ärendena ofta är rutinartade (4 svar).

De riktlinjer som finns, framför allt *Vägledning gällande utlandsmyndigheten som notarius publicus* och de exempelformuleringar som finns i denna, men också informationen på Regeringskansliets intranät, lyfts av flera utlandsmyndigheter fram som ett bra stöd (7 svar). Sex utlandsmyndigheter anger att det finns bra stöd och vägledning att få från kollegorna i hemmaorganisationen.

Flertalet utlandsmyndigheter beskriver sina rutiner på området och som de anser fungerar väl. Det kan exempelvis handla om att sökanden ombeds skicka en kopia av dokumenten med e-post för granskning innan de kommer till ambassaden med originalet och att sökanden kan göra sin begäran om vissa intyg via e-post och post. Ytterligare exempel är väl utarbetade instruktioner och information till sökanden eller att den enskilde i förväg blir informerad om ambassadens process för legaliseringar och intyganden. Tre ambassader anger också att de har lokala mallar för vanligt förekommande intyg.

En del utlandsmyndigheter har framhållit att efterfrågan på intyganden inte är alltför stor och att den delen av verksamheten inte orsakar hög arbetsbelastning (6 svar).

5.12 Vilka problem finns i dagens hantering?

Av de som besvarat frågan om vilka problem som finns med den legaliserings- och intygsverksamhet som bedrivs vid utlandsmyndigheterna uppger ungefär en fjärdedel att de inte upplever några svårigheter i hanteringen.

Ett problem som ofta återkommer i svaren, både som svar på denna fråga och andra frågor i enkäten, är att det finns en diskrepans mellan vad utlandsmyndigheten bistår med och allmänhetens förväntningar (18 svar). Det kan exempelvis handla om okunskap eller oförståelse för att dokumenten bör legaliseras av UD Legaliseringar. En annan situation som beskrivs är att personer ber om intyg som ambassaden inte kan utfärda. Likaså skapar nuvarande regelverk kring utfärdande av apostille problem eftersom utlandsmyndigheterna inte är behöriga att utfärda apostille. Sökandena måste därför hänvisas till notarius publicus i Sverige.

I några av svaren lyfts fram att verksamhetslandets myndigheter har vissa förväntningar på vad den svenska utlandsmyndigheten ska bistå med (4 svar). Detta visar sig exempelvis genom att enskilda får information från lokala myndigheter om att den svenska utlandsmyndigheten bör hjälpa dem med utfärdande av vissa handlingar eller apostille.

I flera av svaren framgår att utlandsmyndigheterna efterfrågar en uppdatering av *Vägledning gällande utlandsmyndigheten som notarius publicus*, för att denna ska bli tydligare (6 svar). Det har framhållits att vägledningen är generellt formulerad och att det skulle underlätta om det fanns en checklista för de vanligaste kategorierna av ärenden. En sådan checklista skulle kunna innehålla information om hur ärendena ska hanteras och vart sökandena i förekommande fall bör hänvisas. Det har vidare framförts önskemål om att ha specifika exempel och att förtydliga formuleringarna i vägledningen angående ambassadens möjligheter att själva producera översättningar.

Flera ambassader framför under denna fråga återigen (se avsnitt 5.8) att det finns en otydlighet i omfattningen av deras serviceskyldighet gällande legaliseringar och intyg (4 svar). En ambassad uppger att det leder till långtgående krav och frustration från allmänheten.

Övriga problem som förekommer är t.ex. att underskrifter som gjorts av utlandsmyndighetens utsända personal ibland inte har godkänts vid legaliseringar som rör ett sidoackrediterat land och att de lokala myndigheterna kräver en stämpel från den svenska utlandsmyndigheten trots att det svenska dokumentet har apostille. Ett generalkonsulat lyfter också problematik kring att UD Legaliseringar ibland utför legaliseringar som ska användas i verksamhetslandet, trots att landet i fråga är anslutet till apostillekonventionen. När detta händer vidarelegaliserar generalkonsulatet dokumentet, men upplever

att detta felaktiga förfarande ödslar tid och resurser för både dem, kunden och UD Legaliseringar.

En återkommande fråga är att svenska banker hänvisar sökanden till den svenska utlandsmyndigheten. En ambassad har angett att dessa banker ibland inte har kännedom om hur det konsulära uppdraget ser ut och att kunderna ofta inte vet vad banken behöver. Vidare anges av en utlandsmyndighet att bankärenden är resurskrävande för ambassader som har hög arbetsbelastning. En ambassad anser att denna hantering skulle underlättas om det fanns standardiserade handläggningsrutiner för t.ex. fastställande av identitet i bankärenden, vilken bankerna också skulle kunna ha tillgång till.

Slutligen anges i en del av svaren vissa mer generella problem. Som exempel kan nämnas att legaliserings- och intygsverksamheten innebär en svår och osmidig ärendehantering utan riktigt tydlig handläggning, att hanteringen är tidskrävande på grund av otydlighet och förväntningar och att det finns för dålig kännedom om verksamhetsområdet.

5.13 Risker med nuvarande system

Ungefär en tredjedel av de utlandsmyndigheter som har svarat på frågan har uppgett att de inte upplever att nuvarande system med intyganden och bestyrkanden innebär några risker.

En av de risker som flera utlandsmyndigheter har identifierat är att legaliseringen uppfattas som ett bestyrkande av innehållet och inte bara ett intygande av att namnteckningen är äkta (5 svar). Flera framhåller också hur korruption och förfalskningar i respektive verksamhetsland innebär en risk för att innehållet i de dokument som bestyrkts av behöriga tjänstemän på landets utrikesministerium och därefter ska legaliseras av den svenska utlandsmyndigheten är falskt (4 svar). Fyra av utlandsmyndigheterna lyfter risken för att det förekommer förfalskningar av stämplor och underskrifter. Några ambassader har som tidigare beskrivits valt att inte legalisera dokument från verksamhetslandet just på grund av risken för oriktiga dokument.

Övriga risker som en del av utlandsmyndigheterna uppger i svaren är sättet hur identitetskontroller genomförs vid exempelvis utfärdande av levnadsintyg, att felaktigheter kan godkännas vid bestyrkande av översättningar och att honorärkonsulat skulle kunna intyga

dokument som de inte har behörighet att intyga. Vidare anges som exempel att de översättningar av personbevis som ambassaden utfärdar kan vara felaktiga eftersom uppgifter om svenskt medborgarskap kan framgå av Skatteverkets personbevis även om personen har förlorat sitt medborgarskap. En ambassad ser också en risk att kontroll av om en person är omyndigförklarad inte görs vid utfärdande av äkten-skapscertifikat, då detta inte framgår av det svenska personbeviset.

Dessa risker är sådana som UD-KC känner igen. I synnerhet lyfter UD-KC fram risken för att en tillräcklig kontroll inte görs innan ett intyg utfärdas. Det kan exempelvis handla om att en utlandsmyndighet utför en översättning av ett svenskt körkort, men att detta inte föregås av en kontroll med Transportstyrelsen om huruvida körkortet är giltigt eller indraget.

Slutligen återkommer liknande svar som tidigare lyfts fram, bl.a. risken att den enskilde känner sig missnöjd på grund av begränsningar i vad myndigheten väljer att legalisera. Ett annat problem som framhålls av enstaka ambassader är att utlandsmyndigheternas service inte är likvärdig. Ytterligare en synpunkt är att sökanden kan uppfatta den manuella processen som ålderdomlig då många enskilda har vant sig vid att ärenden kan hanteras elektroniskt. Två ambassader har återigen framhållit svårigheterna i bedömningen av om ambassaden kan/bör/ska intyga vissa handlingar.

5.14 Samarbete med honorärkonsulat

I den fördjupande kontakten med vissa utlandsmyndigheter ställdes frågor om hur samarbetet med honorärkonsulaten rörande legaliserings- och intygsverksamhet ser ut. Det kan i svaren noteras att honorärkonsulatens verksamhet på området och samarbete med ambassaderna skiljer sig åt.

En ambassad anger att den lokala personalen behöver be om godkännande innan utfärdande av intyg sker, både vid förfrågningar till de sidoackrediterade ländernas honorärkonsulat och de inhemska. En ambassad sköter själva intygs- och legaliseringsverksamheten för de två länder där ambassaden är sidoackrediterad. De ser verksamheten som myndighetsutövning och anser därför att detta inte är något som honorärkonsulat ska ansvara för.

En ambassad har angett att deras honorärkonsulat främst hanterar intygande om att en passkopia överensstämmer med originalet och att konsulaten brukar stämma av med ambassaden ifall de får förfrågningar om andra intyg. En annan ambassad har angett att deras honorärkonsulat framför allt bestyrker levnadsintyg och att konsulaten kontaktar ambassaden om det inkommer förfrågningar om mer ovanliga intyg. Ytterligare en ambassad har angett att deras honorärkonsulat bestyrker kopior och bevittnar fullmakter, men i princip inte utfärdar andra intyganden utan konsultation med ambassaden.

En ambassad beskriver hur dess honorärkonsulat har en stor och självständig intygsverksamhet och att även honorärkonsulaten i de sidoackrediterade länderna utfärdar intyg självständigt, om än i betydligt mindre omfattning. Konsulaten hör bara av sig om det uppkommer frågor. Ytterligare en ambassad beskriver att deras honorärkonsulat utfärdar intyg relativt självständigt. Denna ambassad ser, som nämnts ovan, en risk att honorärkonsulat på grund av okunskap skulle kunna intyga dokument som de inte har behörighet att intyga. Ingen annan av de ambassader ovan som tillfrågats om honorärkonsulatens verksamhet på området lyfter risker i relation till denna.

6 Notarius publicus och apostillekonventionen

6.1 Inledning

I kapitlet beskrivs notarius publicus uppgifter och utvecklingen av det regelverk som över tid har tillämpats. En beskrivning ges också av den lagstiftning som i dag gäller för notarius publicus verksamhet (6.2). Vidare redogörs för uppkomsten av och innehållet i Haagkonventionen den 5 oktober 1961 om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar (apostille) (SÖ 1999:1; nedan apostillekonventionen). Vi beskriver också det arbete som Haagkonferensen för internationell privaträtt bedriver med konventionen i dag och dess program för digitalisering samt aspekter relaterade till Sverige som konventionsland (avsnitt 6.3–6.8). Kapitlet innehåller också den kartläggning av svenska notarius publicus tillämpning av apostillekonventionen och vissa frågor när det gäller den notariella verksamheten som utredningen genomfört (avsnitt 6.9–6.23). När vi i betänkandet skriver notarius publicus avses också biträdande notarius publicus.

6.2 Lagstiftningen om notarius publicus

6.2.1 Allmänt om notarius publicus

Notarius publicus är en offentlig institution vars verksamhet går ut på att man genom den ska kunna få ett officiellt bevis om vissa faktiska förhållanden.¹ Lagen om notarius publicus innehåller de grundläggande reglerna om notarius publicus arbetsuppgifter. Den trädde i kraft den 1 juli 1982 och ersatte den av regeringen beslutade stadgan

¹ Prop. 1981/82:63 om notarius publicus, s. 4.

(1964:679) om notarius publicus. Skälet till denna förändring var att det enligt regeringsformen krävdes lagstöd för att kunna delegera myndighetsutövning till enskilda.² De förvaltningsuppgifter som notarius publicus anförtros innefattar därmed myndighetsutövning.³ Ytterligare föreskrifter ges i förordningen om notarius publicus.

Det är länsstyrelsen som utser notarius publicus och biträdande notarius publicus. Den som förordnas ska ha avlagt juristexamen, ha tillräckliga språkkunskaper och inte vara försatt i konkurs eller ha förvaltare. Den som utses ska i övrigt vara lämplig för uppdraget (1 och 3 §§ förordningen om notarius publicus).

Det finns i dag 142 ordinarie notarius publicus förordnade i Sverige. Därtill uppgår antalet biträdande notarius publicus till 71.⁴ En del notarius publicus är verksamma som advokater. Ett fåtal är kommunalt anställda som exempelvis kommunjurister.⁵

Notarius publicus ska ha mottagning för allmänheten minst en gång i veckan om inte länsstyrelsen bestämmer annat (10 § förordningen om notarius publicus). Notarius publicus ska också föra protokoll över verkställda förrättningar, om det begärs eller om han eller hon finner att det behövs till framtida säkerhet, om inte någon annan författning innehåller någon bestämmelse som avviker från den skyldigheten (11 § första och andra stycket förordningen om notarius publicus).

6.2.2 Historik

Redan under 1600-talet fanns det notarius publicus i Sveriges större städer. Vid denna tid innefattade notarius publicus uppgifter förrättning av protester och att i övrigt bestyrka förhållanden av rättslig natur. Befattningarna var ofta förenade med någon magistratstjänst.

² A.a. s. 10.

³ 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen (1974:152). Se även Bertil Bengtsson och Erland Strömbäck, *En kommentar till skadeståndslagen* (17 juni 2022, version 7A, JUNO) kommentaren till 3 kap. 2 §, avsnitt 3.2.6 angående att staten svarar för fel vid myndighetsutövning av exempelvis notarius publicus.

⁴ Enligt uppgifter publicerade på samtliga 21 länsstyrelser hemsidor (oktober 2022).

⁵ Av de som besvarade enkäten om tillämpningen av apostillekonventionen var fem notarius publicus kommunalt anställda.

Någon allmän reglering av notarius publicus verksamhet fanns inte vid denna tid.⁶

Under 1700-talet tillkom vissa bestämmelser om arvoden för bevis och protester som senare förnyades i olika expeditionslösensförordningar. I växelstadgan den 21 januari 1748 föreskrevs uttryckligen att växelprotester borde upprättas av notarius publicus, om sådan fanns på orten, eller av stadsnotarien.

Under 1800-talet konstaterades att det framstod som en brist att det saknades bestämmelser i lag eller författning som reglerade de befintliga notarius publicusbefattningarna. Genom 1882 års stadga angående notarius publicusbefattningen, vilken trädde i kraft den 1 januari 1883, infördes för första gången allmänna bestämmelser rörande tillsättningen av notarius publicus och tjänsteåliggande.⁷ Befattningarna var knutna till städerna och till vissa magistrats- eller kommunalborgmästartjänster i dessa. I Stockholm gällde sedan länge en särordning där Handels- och sjöfartsnämnden prövade om behov av notarius publicus förelåg samt förordnade innehavare till denna befattning. Dessa utsedda notarius publicus arbetade således som fria företagare under ämbetsansvar efter att 1882 års stadga trätt i kraft.⁸

Enligt 1882 års stadga var det ett krav att de som utsågs till notarius publicus var behöriga att utöva domarämbetet. Därutöver skulle notarius publicus ha kunskap i franska, tyska och engelska.⁹ Genom ett tillägg som gjordes år 1925, vilket senare omarbetades år 1932, infördes en möjlighet att utse annan än lagfaren person till notarius publicus i städer utan magistrat. En förutsättning var då att den personen i övrigt var lämplig att utöva befattningen.

Genom införandet av 1945 års stadga om notarius publicus befestades vissa skillnader mellan Stockholm och övriga städer. Särskilda föreskrifter infördes också för Stockholm. Dessa föreskrifter innebar bl.a. att tillsättningarna beslutades av överståthållarämbetet (i dag länsstyrelsen) och att dessa notarius publicus stod under tillsyn av handels- och sjöfartsnämnden. För Stockholm beslutades också om att biträdande notarius publicus skulle utses som vikarier för ordi-

⁶ Prop. 1945:6 *Kungl. Maj:ts proposition nr. 6 till riksdagen med förslag till lag om ändrad lydelse av 88 § växellagen, m.m.*, s. 26.

⁷ A.a. s. 26 f.

⁸ Prop. 1981/82:63 s. 27.

⁹ Prop. 1945:6 s. 27.

narie befattningshavare. Detta ansågs inte vara nödvändigt i andra städer.¹⁰

1964 års stadga (1964:679) om notarius publicus tillkom eftersom magistrats- och kommunalborgmästarinstitutionerna avvecklades. Statsdomstolsutredningen¹¹ fann 1961 efter avvecklingen att det inte var möjligt att behålla systemet som innebar att notarius publicus också innehade allmän tjänst och det föreslogs att befattningarna tillsattes genom särskilt förordnade varvid Stockholmsregleringen i 1945 års stadga skulle tjäna som förebild. Utredningen förutsatte en översyn av stadgan vilken uppdrogs åt Domstolskommittén. Denna anslöt sig till utredningens uppfattning med vissa jämkningar. Länsstyrelserna fick behörighet att förordna samtliga notarius publicus i Sverige. Tillsynen i Stockholm utövades av handels- och sjöfartsnämnden och i andra städer av handelskammaren.¹²

Genom nu gällande lag om notarius publicus infördes uttryckliga lagbestämmelser om notarius publicus och ett bemyndigande för regeringen att överlämna dessa uppgifter till enskilda individer. Detta eftersom notarius publicus arbetsuppgifter ansågs innefatta myndighetsutövning och dåvarande reglering i av regeringen beslutade 1964 års stadga inte ansågs uppfylla kraven på uttryckligt lagstöd i 1974 års regeringsform.¹³

6.2.3 Lagen om notarius publicus

Behörigheten enligt 1 § 1–6 lagen om notarius publicus omfattar att gå allmänheten till handa med att

- bestyrka namnunderskrifter, avskrifter, översättningar och andra uppgifter om innehållet i handlingar,
- närvara som vittne då förvaringsrum tillsluts eller öppnas eller då förseglingar sätts på eller bryts,
- kontrollera lotteridragningar och lotta ut eller makulera obligationer, aktier eller andra värdehandlingar,

¹⁰ Prop. 1981/82:63 s. 27.

¹¹ A.a. s. 27 och däri gjord referens till domstolsutredningens betänkande (SOU 1961:6).

¹² A. a. s. 28f och däri gjord referens till domstolskommitténs betänkande (SOU 1963:56).

¹³ A.a. s. 10 och 51.

- efter annan kontroll eller undersökning lämna redogörelse för sina iakttagelser,
- ta upp förklaringar om förhållanden av rättslig eller ekonomisk betydelse och överlämna sådana förklaringar till tredje man, och att
- bekräfta att en myndighet eller en person är behörig att vidta vissa tjänsteåtgärder eller att någon har en viss tjänsteställning eller kompetens eller att företräda någon annan.

Vidare anges i 2 § samma lag att om en annan lag innehåller någon bestämmelse om att notarius publicus får eller ska utträta något, gäller den bestämmelsen. Se närmare om detta nedan.

6.2.4 Förordningen om notarius publicus

I förordningen om notarius publicus finns det ytterligare bestämmelser om notarius publicus uppgifter. Enligt 5 § ska notarius publicus inom sitt verksamhetsområde ta upp protester enligt växellagen och checklagen och fullgöra de uppgifter som ankommer på notarius publicus enligt särskilda bestämmelser i andra författningar.

Bestämmelserna i 6 § 1–6 förordningen motsvarar notarius publicus uppgifter som de anges i 1 § 1–6 lagen om notarius publicus. Notarius publicus får också bestyrka översättningar i den mån hans eller hennes språkkunskaper medger det (6 § andra stycket).

Notarius publicus är vidare behörig att utfärda apostille enligt artikel 6 första stycket apostillekonventionen (6 a §).

I förordningen anges också vad notarius publicus inte får göra och inte är skyldig att göra. Notarius publicus får inte utföra sådant som är förbehållet en myndighet eller som är otillbörligt eller lätt kan utnyttjas på ett otillbörligt sätt i reklam eller annat sammanhang (7 §). Notarius publicus är inte heller skyldig att ombesörja delgivning av handlingar eller utföra sådant som inte rimligen kan begäras av honom eller henne (8 §).

Vidare gäller att notarius publicus ska fullgöra sitt uppdrag med redlighet, noggrannhet och opartiskhet. Han eller hon får inte ta befattning med ett ärende, om det angår honom eller henne själv eller om någon annan särskild omständighet föreligger som är ägnad att

rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet (9 § första och andra stycket).

Notarius publicus har rätt att ta ut skälig ersättning av den som anlitar honom eller henne (12 §). När det gäller ersättning för växel- eller checkprotest gäller en i förordning särskild fastställd avgift. När det gäller övriga uppgifter ankommer det på respektive notarius publicus att själv bestämma skälig ersättning.

6.2.5 Tillsyn och vägledning

Det är länsstyrelsen som utövar tillsyn över notarius publicus på så sätt att länsstyrelserna har en skyldighet att fatta beslut om entledigande om notarius publicus blir olämplig eller oförmögen att fullgöra uppdraget på ett tillfredsställande sätt (15 § förordningen om notarius publicus). Tillsynsärenden initieras i regel enbart genom hantering av enskilda klagomål som inkommer till länsstyrelsen.¹⁴

Varken i lagen eller förordningen om notarius publicus finns det bestämmelser om att länsstyrelserna på eget initiativ ska bedriva tillsynsverksamhet. Det finns inte heller någon aktör som fungerar som en sammanslutning av notarius publicus eller rådgivande organ eller myndighet som bistår notarius publicus med utbildning eller riktlinjer på det sätt som Regeringskansliet stödjer utlandsmyndigheternas utförande av notariella uppgifter genom utbildning och vägledning.

6.2.6 Notarius publicus uppgifter enligt annan lagstiftning

Notarius publicus uppgifter regleras också i annan lagstiftning. Som angetts ovan följer det av 2 § lagen om notarius publicus att om en annan lag innehåller någon bestämmelse om att notarius publicus får eller ska utträta något, gäller den bestämmelsen. Exempel på lagar som innehåller uppgifter för notarius publicus är lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor, sjölagen (1994:1009), valagen (2005:837) och lagen (1969:12) om internationell vägtransport.

¹⁴ Enligt information från företrädare för länsstyrelsen i Stockholm och Västra Götaland hösten 2022 sker inte någon tillsyn på länsstyrelsens initiativ utan enbart om klagomål inkommer från allmänheten.

6.3 Allmänt om apostillekonventionen

Apostillekonventionen trädde i kraft i Sverige den 1 maj 1999. Syftet med apostillekonventionen är att ersätta legaliseringens bestyrkande av underskrifter i flera steg med ett förenklat förfarande med ett enhetligt intyg.

I dag har 125 stater ratificerat apostillekonventionen. Det gör konventionen till det instrument under Haagkonferensen som flest stater har anslutit sig till. Enligt Haagkonferensen är apostillekonventionen ett av de mest använda multilaterala fördragen inom området för juridiskt samarbete, med flera miljoner apostille utfärdade varje år. Antalet anslutna länder har ökat kontinuerligt och i november 2023 kommer t.ex. Kina börja tillämpa konventionen.¹⁵

I Haag finns den permanenta byrån (*the Permanent Bureau*), som har uppdraget att koordinera och genomföra aktiviteter för att stärka och bevaka apostillekonventionens spridning och implementering. Hittills har det genomförts fem möten vilka benämns som specialkommissioner (*the Special Commission*). Samtliga möten har ägt rum under 2000-talet. Ibland har också andra Haagkonventioner behandlats under samma möte.

Syftet med specialkommissionerna är att möjliggöra djupare diskussioner och bedömningar av viktiga frågor i relation till konventionens praktiska tillämpning. Mötena har föregåtts av större enkäter som omfattat Haagkonferensens medlemsstater och apostillekonventionens fördragsslutande stater. Svaren på enkäterna har utgjort grunden för mötesagendan. I Haagkonferensen antas sedan resultatet från dessa sammankomster i dokument benämnda *Conclusions & recommendations*, vilka finns publicerade på Haagkonferensens webbsida. Dessa slutsatser och rekommendationer utgör ett verktyg att tolka och utveckla tillämpningen av konventionen samt ska bidra till att tillämpningen blir mer enhetlig.¹⁶

Det har hittills också arrangerats tio forum specifikt inriktade på arbetet med digitalisering, *International Forum on the electronic Apostille Program* (e-APP). Även dessa möten har resulterat i *Conclusions & recommendations*, i syfte att ge stöd till intresserade stater när det gäller implementeringen av digitala lösningar för apostille och register över apostille.

¹⁵ Hague Conference on Private International Law, *Apostille section*, 2023, <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/specialised-sections/apostille>

¹⁶ Hague Conference on Private International Law 2023, s. 33.

Apostillehandboken är ett ytterligare verktyg som tillhandahålls av Haagkonferensen för att ge stöd åt de fördragsslutande staterna beträffande konventionens praktiska tillämpning.¹⁷ I denna ges råd om hur konventionens bestämmelser kan tillämpas, ofta genom att informera om hur olika medlemsstater gör.

6.4 Bakgrunden till apostillekonventionen

Eftersom legaliseringsprocessen alltmer sågs som en försvårande faktor för personer och företag som behövde använda allmänna handlingar i andra stater inleddes arbetet med att ta fram ett förenklat förfarande. Efter förslag från Europarådet 1951 beslutade Haagkonferensen att ta fram en konvention som skulle underlätta autentisering av dokument för uppvisade utomlands. Konventionen antogs 1961 och trädde sedermera i kraft 1965.¹⁸ De första staterna att ratificera konventionen var Storbritannien, Frankrike, Nederländerna och Tyskland.

Det finns sparsamt med information bevarad från det svenska deltagandet i förhandlingarna. Ett av få tillgängliga dokument från Utrikesdepartementets arkiv är ett handbrev från svenska ambassaden i Haag till Utrikesdepartementet.¹⁹ Detta brev innehåller bilagor med olika dokument som erhållits från Haagkonferensens permanenta byrå. Bland dessa finns ett memorandum skrivet på franska, vilket innehåller en beskrivning av den svenska lagstiftningen när det gäller krav på legalisering av utländska dokument. Beskrivningen bygger i sin tur på information som har getts in av svenska ambassaden i Haag till Haagkonferensens permanenta byrå. Informationen om Sverige ingick i en sammanställning om olika länders lagstiftning som upprättades av den permanenta byrån vid Haagkonferensen 1958 samt året därpå i en analyserande rapport på samma tema.²⁰

I dokumentet anges att det saknas en generell bestämmelse i svensk rätt som innehåller krav på att utländska handlingar ska vara

¹⁷ Hague Conference on Private International Law, *Apostille Handbook, Practical Handbook on the Operation of the Apostille Convention* (Haag: HCCH, 2023).

¹⁸ Hague Conference on Private International Law 2023, s. 25.

¹⁹ Olof Kaijser (ambassadråd, Sveriges ambassad i Haag), *Handbrev till G. von Otter på Utrikesdepartementet 1958-09-09 (R56 A)*.

²⁰ Hague Conference of Private International Law, *Légalisation des Actes Publics Étrangers - Exposé par Pays* (Haag: HCCH, 1958) och Georges A.L Droz (Secrétaire au bureau permanent), *La légalisation des actes officiles étrangers* (Haag: HCCH, 1959).

legaliserade, men att sådana krav finns i ett fåtal specifika fall i särskilda lagar och förordningar.

Efter att förhandlingarna om apostillekonventionen avslutats sammanställde Utrikesdepartementets dåvarande rättschef Love Kellberg en promemoria.²¹ Promemorian innehåller en beskrivning av apostillekonventionen och hur den förhåller sig till svensk rätt. Kellberg gjorde bedömningen att apostillekonventionen för svenskt vidkommande främst var av intresse för svenska medborgare och företag som måste förete svenska dokument i utlandet. Detta eftersom det inte fanns någon generell bestämmelse om krav på legalisering för utländska handlingars giltighet i Sverige. Han pekade samtidigt på att vissa författningar emellertid föreskrev ett sådant krav och angav som exempel 2 § andra stycket lag den 6 mars 1899 om verkställighet i visst fall av utländsk domstols beslut.

I promemorian konstateras vidare att apostillekonventionen inte avser den legaliseringsform som i Sverige ofta är förekommande och i vissa fall kan krävas, nämligen ett intygande inte bara av namnteckningens riktighet och undertecknarens ställning, utan också personens behörighet i det ögonblick han eller hon utfärdade handlingen.

Vad gäller en framtida behörighet att utfärda apostille för Sveriges räkning noterades att önskemål hade uttalats under konferensen om att så få behöriga myndigheter som möjligt ska utses för utfärdande av apostille. Vidare skrev Kellberg följande:

Det kan ifrågasättas om ej utrikesdepartements rättsavdelning – och eventuellt konsulerna utomlands – bör enligt § 7 anförtros den apostillutfärdande uppgiften. I vilken utsträckning även andra svenska myndigheter i dagsläget utfärda mot apostill svarande legalisering är för mig ej känt. Därest dylik verksamhet förekommer t.ex. inom andra departement eller verk såsom kommerskollegium, medicinalstyrelsen, veterinärstyrelsen, luftfarts- och sjöfartsstyrelsen, statens växtskyddsanstalt, generaltullstyrelsen etc. bör måhända övervägas, att dessa inom sina verksamhetsområden tillägges sagda befogenhet.

6.5 Apostillekonventionens innehåll

6.5.1 Ett förenklat förfarande

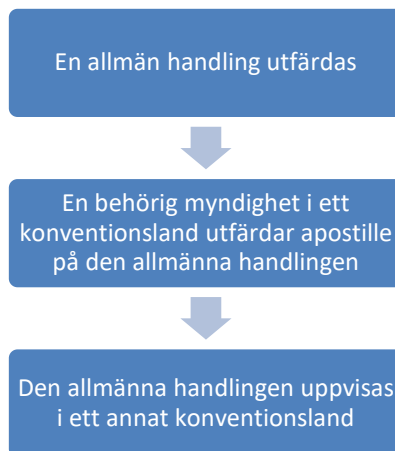
Liksom en legalisering innebär en apostille inte något bekräftande av en handlingens innehåll utan bestyrker bara en namnunderskrifts rik-

²¹ Kellberg (1960).

tighet, den egenskap vari den som undertecknat handlingen upprätt samt äktheten hos sigill eller stämpel som kan ha åsatts handlingen (artikel 2). Det finns dock inga hinder i konventionstexten för att apostillera ett dokument som har ett sigill eller en stämpel men inte någon underskrift (artikel 7, första stycket). I det hänseendet skiljer sig apostillekonventionen från bestämmelserna i det svenska regelverket för legaliseringar.²²

En utfärdad apostille syftar till att ha samma effekt som legaliseringsförfarandet, men innebär en förenklad process. Detta då ett eller flera steg i bestyrkandedjan tas bort. Nedan följer en modell över hur denna process kan se ut (jfr. figuren i avsnitt 3.3 över hur en legaliseringsprocess kan se ut).

Figur 6.1 Process för apostillekonventionens förenklade form av legalisering



6.5.2 När är apostillekonventionen tillämplig?

Konventionen är tillämplig på allmänna handlingar som upprättats i en fördragsslutande stat och som ska uppvisas i en annan fördragsslutande stat (artikel 1). I de fall då apostillekonventionen är tillämp-

²² SFS 2004:995 *Förordning om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar.*

lig är konventionsstaterna skyldiga att vidta de åtgärder som krävs för att legalisering inte ska utföras (artikel 9).

Konventionen hindrar inte fördragsslutande stater från att bilateralt eller multilateralt sluta ytterligare överenskommelser för att förenkla eller slopa intyganden av namnunderskrifts riktighet, i vilken egenskap undertecknandet har skett samt äktheten hos sigill eller stämplor (artikel 3). Ett exempel på detta är EU:s handlingsförordning, som anger att vissa officiella handlingar och bestyrkta kopior av dessa är undantagna från legalisering och apostille inom EU.²³ Sådana överenskommelser kan innebära att apostillekonventionen inte tillämpas mellan två fördragsslutande stater.

6.5.3 Begreppet allmänna handlingar

I artikel 1 definieras vilka dokument som omfattas av apostillekonventionens tillämpningsområde. I den engelska konventionstexten används begreppet *public documents* och i den franska *actes publics*. I den svenska översättningen av konventionstexten används begreppet allmänna handlingar. Begreppet är konventionsspecifikt och ska inte misstas för den betydelse av allmän handling som definieras i tryckfrihetsförordningen (1949:105).

Eftersom syftet med konventionen är att underlätta användandet av sådana handlingar i en annan stat är begreppet avsett att förstås och tolkas brett.²⁴ Detta för att tillse att så många dokument som möjligt omfattas av förmånen av den förenklade form av autentisering som en apostille innebär. Vid konventionens tillkomst rådde det konsensus om att legalisering skulle avskaffas för alla dokument förutom sådana som undertecknats av personer i egenskap av privatperson.²⁵ Således omfattas alla dokument som upprättats av en myndighet eller av en person som agerar i officiell kapacitet. Med detta

²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1191 av den 6 juli 2016 om främjande av medborgares fria rörlighet genom förenkling av kraven på framläggande av vissa officiella handlingar i Europeiska unionen och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

²⁴ Hague Conference on Private International Law, *Conclusions and Recommendations of Special Commission on the practical operation of the Hague apostille, Service, Taking of Evidence and Access to Justice Conventions*, (Haag: HCCH, 2009), s. 72 och *Conclusions and recommendations of the Special Commission on the practical operation of the Apostille Convention*, (Haag: HCCH, 2012), s. 12.

²⁵ Yvon Loussouarn, *Explanatory Report on the Hague Convention of 5 October 1961 Abolishing the Requirement of Legalisation for Foreign Public Documents* (Haag: Hague Conference on Private International Law, 1961).

avses en person som agerar i egenskap av tjänsteperson som av det offentliga har getts befogenhet att utfärda handlingen.²⁶

Såväl handlingar upprättade av diplomatiska eller konsulära tjänstemän som administrativa myndigheters handlingar som har direkt samband med en handels- eller tulltransaktion faller dock utanför konventionens tillämpningsområde (artikel 1).

Det är lagstiftningen i det land där dokumentet utfärdades som avgör om handlingen är allmän i konventionens mening. En apostille kan således inte avvisas på den grunden att det apostillerade dokumentet i fråga inte anses utgöra en allmän handling enligt lagstiftningen i det land där dokumentet ska användas. Däremot kan lagstiftningen i det mottagande landet ha betydelse för vilken rättsverkan det apostillerade dokumentet får.²⁷

6.5.4 Dokumentkategorier som ska anses utgöra allmänna handlingar

Vad som avses med begreppet allmänna handlingar exemplifieras genom att fyra dokumentkategorier har tagits in i konventionens artikel 1. Där anges att som allmänna handlingar avses handlingar som härrör från myndighet eller tjänsteman tillhörande domstolsväsendet, däri inbegripna handlingar från åklagarväsendet, domstolssekreterare eller stämningsman (*huissier de justice*). Vidare anses administrativa myndigheters handlingar och notariella handlingar utgöra allmänna handlingar i konventionens mening. Som allmän handling anses också officiella intyg på enskild handling, såsom registreringsbevis samt bestyrkande av dagteckning och namnunderskrift.

Syftet med uppräkningsen i artikel 1 är att garantera att dokumentkategorierna behandlas som allmänna handlingar i konventionens mening trots att skillnader i inhemsk lagstiftning kan finnas. Uppräkningsen är emellertid inte uttömmande. Ytterligare dokumentkategorier kan därför omfattas av konventionen till följd av att de kan anses utgöra en allmän handling enligt lagstiftningen i det land där dokumentet utfärdades.²⁸

²⁶ Hague Conference on Private International Law 2023, s. 51 f.

²⁷ Hague Conference on Private International Law, *Conclusions & recommendations of the Special Commission on the Practical Operation of the Apostille Convention* (Haag: HCCH, 2021), s. 4.

²⁸ Hague Conference on Private International Law 2023, s. 52 f.

6.5.5 De behöriga myndigheternas uppdrag

Varje fördragsslutande stat ska utse en eller flera myndigheter som är behöriga att utfärda apostille (artikel 6). De utsedda myndigheterna har i huvudsak tre uppdrag; att verifiera äktheten på den namnteckning som finns på allmänna handlingar där apostille begärts, att utfärda apostille och att föra register över utfärdande apostille.²⁹

I apostillehandboken beskrivs nyttan för de behöriga myndigheterna att använda sig av en databas med namnteckningsprover samt exempel på stämplor och sigill från de tjänstepersoner och instanser som är behöriga att utfärda allmänna handlingar. Genom en sådan kan äktheten på en namnteckning, en stämpel eller ett sigill verifieras genom en jämförelse med de exempel som finns i databasen.³⁰

Varje myndighet som är behörig att utfärda apostille ska föra en förteckning eller ett kortregister där utfärdade intyg om apostille ska antecknas med information om det unika löpnumret och datum för utfärdande (artikel 7). Även namn på den som undertecknat den allmänna handlingen och i vilken egenskap personen har uppträtt ska anges. När det gäller handlingar som inte undertecknats ska namnet på den myndighet som satt sitt sigill eller sin stämpel på den allmänna handlingen anges. Vidare ska den myndighet som utfärdat intyget på begäran intyga om en apostille överensstämmer med uppgifterna i registret.

6.5.6 Formkrav

För att säkerställa att utfärdade apostille är enkelt identifierbara i alla länder som antagit konventionen finns vissa formkrav. Dels måste en utfärdad apostille bära den franska titeln *Apostille (Convention de La Haye du 5 octobre 1961)* (artikel 4), dels måste vissa uppgifter ingå.

Mallen för utfärdande av apostille utgör en bilaga till apostillekonventionen. I den återfinns tio punkter om uppgifter som ska finnas med. Punkterna 1–4 avser information om dokumentet som apostilleras; ursprungsland, vem som undertecknat det, i vilken egenskap den som undertecknat dokumentet gjort detta och det sigill eller den stämpel som dokumentet bär. Punkterna 5–10 avser information som rör utfärdandet och den behöriga myndigheten som utfärdat apos-

²⁹ Hague Conference on Private International Law 2023, s. 37.

³⁰ Hague Conference on Private International Law 2023, s. 70.

tillen; ort och datum för utfärdande, namn på personen som utfärdat, ett unikt nummer som identifierar utfärdad apostille samt stämpel och signatur.

Figur 6.2 Mall för utfärdande av apostille

APOSTILLE	
(Convention de La Haye du 5 octobre 1961)	
1. Country:	
This public document	
2. has been signed by	
3. acting in the capacity of	
4. bears the seal/stamp of	
Certified	
5. at	6. the
7. by	
8. N°	
9. Seal/stamp:	10. Signature:

Hague Conference on Private International Law, Annex to the Convention, Model of Certificate, u.å., <https://assets.hcch.net/docs/52435009-993f-4a32-be4b-10af158e2480.pdf>.

Intyget behöver vara kvadratisk och minst 9 centimeter långt på vardera sidan. Till viss del är det tillåtet med skillnader i formen för en apostille, exempelvis i teckensnitt, färg och storlek. Det ska emellertid vara enkelt att identifiera att det rör sig om en apostille för den mottagande parten. Utöver den obligatoriska informationen kan en apostille också inkludera ytterligare information. Denna ska dock placeras utanför den ram som innehåller den obligatoriska informationen. Intyget får utfärdas på engelska, franska eller det officiella språket för den behöriga myndigheten, men får också omfatta information på ytterligare språk. Konventionen specificerar inte hur utfärdade apostille ska tilldelas unika nummer. Det är upp till den

behöriga myndigheten i respektive stat att besluta om sitt system för detta.³¹

6.6 Apostillekonventionens program för digitalisering

År 2006 lanserades ett pilotprogram för att möjliggöra en digitalisering av apostilleförfarandet – *the electronic Apostille Pilot Programme* (e-APP). Detta gjordes mot bakgrund av ett ställningstagande av specialkommissionen år 2003 att modern teknologi skulle kunna ha en positiv påverkan på användningen av konventionen samt att en utveckling av apostilleförfarandet i denna riktning inte ansågs vara förknippad med några hinder relaterade till konventionens ursprungliga intention. Pilotprogrammet leddes av Haagkonferensen och amerikanska *National Notary Association*. Sedan 2012 är ordet ”pilot” borttaget ur namnet och arbetet refereras till som *the electronic Apostille Program* (e-APP).³² Programmet syftar till att ge stöd till konventionsstaterna och består av två komponenter:

- Elektroniskt utfärdade apostille (e-apostille).
- Elektroniska register över utfärdade apostille som finns tillgängliga online (e-register).

I dagsläget använder sig 51 stater av e-register.³³ Ett e-register definieras som ett register som förs i enlighet med artikel 7 i apostillekonventionen i elektronisk form och som är offentligt tillgängligt på internet. Registret kan användas för att registrera såväl fysiska som elektroniska utfärdade apostille. Det är inslagen av offentlighet som avgör om registret klassificeras som ett e-register i den mening som avses i e-APP.

Att registret är offentligt tillgängligt gör det möjligt att verifiera apostillen via en webbsida eller en QR-kod. Normalt är det enbart mottagaren av en apostille som har tillgång till den nödvändiga informationen för att kunna använda e-registret i syfte att verifiera en apos-

³¹ Hague Conference on Private International Law 2023, s. 75 ff.

³² Hague Conference on Private International Law, *Apostille Handbook, A Handbook on the Practical Operation of the Apostille Convention* (Haag: HCCH, 2013), s. 75 f.

³³ Hague Conference on Private International Law, *Implementation Chart of the e-APP*, 2023, <https://assets.hcch.net/docs/b697a1f1-13be-47a0-ab7e-96fcb750ed29.pdf>.

tille.³⁴ I vissa länder, t.ex. Danmark och Belgien, har man valt att ha ett gemensamt e-register för både legaliseringar och apostille (se kapitel 8).

En e-apostille är en apostille som utfärdas i elektronisk form med en digital underskrift eller stämpel. E-apostille kan utfärdas på elektroniska dokument eller på dokument som omvandlats från pappersformat till digitalt format.³⁵ E-apostillen utgör en möjlighet att autentisera elektroniska dokument i deras originalform, vilket blir alltmer relevant i och med den ökade förekomsten av elektroniskt utfärdade dokument.

När det gäller förekomsten av e-apostille bland andra konventionsstater kan det noteras att 29 länder hittills har infört en möjlighet att utfärda e-apostille.³⁶ Knappt 45 procent av dessa länder införde e-apostille under åren 2020–2022.³⁷ Det kan alltså konstateras att de länder som utfärdar apostille elektroniskt utgör en snabbt växande skara. Vissa länder, t.ex. Belgien, utfärdar apostille enbart i elektronisk form.

Det är upp till varje fördragsslutande stat att utveckla programvara som passar för implementering av e-apostille och/eller e-register. Genom skrivningar i *Conclusions & recommendations* från genomförda *International Forum on the electronic Apostille Program (e-APP)* ges emellertid vägledning på området. Det krävs inte någon formell överenskommelse eller något godkännande från den permanenta byrån i Haag för att börja använda elektroniska system. Stater som börjar använda sig av någon av komponenterna bör dock informera byrån, som därefter notifierar apostillekonventionens parter.³⁸

6.7 Allmänna krav för e-apostille

Haagkonferensens uppfattning är att e-apostille alltid ska accepteras som giltiga. Detta i enlighet med konventionens grundläggande princip om att en apostille som är korrekt utfärdad av en konventionsstat måste accepteras av den mottagande staten. Samma formella krav gäller för utfärdande av apostille på papper som elektroniska apostille. Exempelvis måste även e-apostille utformas enligt den särskilda mall som

³⁴ Hague Conference on Private International Law 2023, s. 97 f.

³⁵ A.a. s. 97.

³⁶ Hague Conference on Private International Law, *Implementation Chart of the e-APP*, 2023, <https://assets.hcch.net/docs/b697a1f1-13be-47a0-ab7e-96fcb750ed29.pdf>.

³⁷ 13 av 29 länder.

³⁸ Hague Conference on Private International Law 2023, s. 99.

biläggs apostillekonventionen (se artikel 4 samt avsnitt 6.5.6) och fästas på det underliggande dokumentet.³⁹

I utredningens kontakt med Haagkonferensens permanenta byrå har framkommit att det fortfarande förekommer problematik med att e-apostille inte accepteras, men att acceptansen ökat de senaste åren. Senast under specialkommissionen 2021 uppmanades de fördragsslutande staterna att aktivt arbeta för att e-apostille ska accepteras.⁴⁰

6.8 Apostillekonventionen i Sverige

6.8.1 Sveriges anslutning till konventionen

Sverige har varit medlem i Haagkonferensen sedan 1955 och är fördragsslutande part till 17 av organisationens konventioner och protokoll. Regeringen beslutade den 28 januari 1999 att underteckna och ratificera apostillekonventionen.⁴¹ Konventionen trädde sedermera i kraft för svensk del den 1 maj 1999. I en promemoria från Utrikesdepartementet anges att det i Sverige inte ställs några krav på att vissa dokument som ska uppvisas här ska vara legaliserade samt att detta är orsaken till att Sverige inte tidigare har tillträtt konventionen. Anledningen till att Sverige ändå valde att ansluta sig år 1999 uppges vara för att förenkla internationella kontakter, till exempel underlätta för svenska medborgare som måste förete en svensk myndighetshandling i ett annat konventionsland.⁴²

6.8.2 Regelverket i Sverige

Samtliga notarius publicus och biträdande notarius publicus är behöriga myndigheter att utfärda apostille (6 a § förordningen om notarius publicus). Vid tillträdet till konventionen utsågs även Utrikesdepartementet till behörig myndighet att utfärda apostille⁴³. Denna

³⁹ Hague Conference on Private International Law 2023, s. 100.

⁴⁰ Hague Conference on Private International Law 2021, s. 4.

⁴¹ Regeringsbeslut UD1999/113IRK, *Undertecknande och ratifikation av Haagkonventionen om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar*.

⁴² Utrikesdepartementet (Enheten för internationell rättshjälp och konsulära frågor), *PM 1999-05-03, Apostillekonventionen*.

⁴³ SFS 1999:152, *Tillkännagivande med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar*.

behörighet togs bort år 2005.⁴⁴ De närmare övervägandena kring regeringens ställningstagande har inte gått att få klarhet i.

Utöver regleringen om notarius publicus behörighet finns det inte någon nationell reglering om apostillekonventionens tillämpning.

Kostnaden för att få en apostille utfärdad har inte reglerats särskilt. Liksom för övriga förrättningar har notarius publicus rätt att ta ut skälig ersättning av den som anlitar honom eller henne (12 § förordningen om notarius publicus). Vid en enklare kontroll av ett antal notarius publicus webbsidor framgår att det är vanligt att avgiften för en apostille uppgår till mellan 300–600 kronor. Den högsta avgiften som vi noterat uppgick till 1 000 kronor för utfärdande av en apostille. Det har också framkommit att en kommunanställd notarius publicus inte begär någon ersättning alls för utfärdande av apostille.

6.8.3 Sveriges deltagande i Haagkonferensens arbete beträffande Apostillekonventionen

Det är i dag Justitiedepartementet som ansvarar för frågor om apostillekonventionen. Det är därmed till Regeringskansliet som de tidigare nämnda enkätundersökningarna (avsnitt 6.3) har skickats. De enkäter som skickades ut av Haagkonferensen år 2003 och 2005 vidarebefordrades till notarius publicus genom de olika länsstyrelserna. Utifrån de svar som inkom gjorde Justitiedepartementet därefter sammanställningar som skickades till Haagkonferensen. De enkäter som har skickats ut därefter (år 2008, 2012, 2016 och 2021) har Sverige avböjt att besvara. I stället har Justitiedepartementet förklarat att Sverige har ett stort antal aktörer som är behöriga att utfärda apostille på grund av det decentraliserade systemet, vilket innebär att det inte finns någon central informationskälla som kan besvara de frågor som ställs i enkäterna.

Sverige har haft representanter närvarande på samtliga fem specialkommissioner som arrangerats inom ramen för konventionen (2003, 2009, 2012, 2016 och 2021), från antingen ambassaden i Haag eller Justitiedepartementet. Av de instruktioner som skrivits inför dessa möten framgår att Sverige främst skulle inta en bevakande roll

⁴⁴ Förordning (2004:995) om ändring i förordning (1999:154) om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar.

och notera intressant information.⁴⁵ Detta bekräftas i stort också av efterföljande mötesrapporter som upprättats.⁴⁶

6.9 Kartläggning av notarius publicus arbete

Utredningen har genomfört en kartläggning av svenska notarius publicus tillämpning av apostillekonventionen och vissa frågor när det gäller den notariella verksamheten. Kartläggningen visar att bedömningarna av vilka dokument som kan förses med en apostille och vilken kontroll som görs av de dokument som förses med en apostille i viss utsträckning skiljer sig åt. Det har också framkommit att notarius publicus gör på olika sätt när det gäller att upprätthålla och förvalta de register över utfärdade apostille som krävs enligt apostillekonventionen. I några fall sparas inte alla uppgifter som krävs enligt konventionen. Det är i dag relativt ovanligt med förfrågningar om uppgifter från register över utfärdade apostille.

Kartläggningen har genomförts genom två enkäter och uppföljande samtal med några utvalda notarius publicus. Metoden för kartläggningens genomförande presenteras i avsnitt 6.10. Sammanställningar av de svar som inkommit på den första enkäten återfinns i avsnitt 6.15–6.16 och 6.18–6.21. Sammanställningar av inkomna svar på den andra enkäten finns i avsnitt 6.11–6.14 och 6.17. I avsnitt 6.22 redovisas de synpunkter rörande digitalisering som inkommit och inte redan behandlats i kapitlets tidigare avsnitt. Under avsnitt 6.23 redovisas inkomna synpunkter relaterade till utredningens uppdrag att bedöma vilken aktör eller vilken eller vilka myndigheter som lämpligen bör vara behöriga att utfärda elektronisk apostille. De kommentarer som framförts i de uppföljande samtalen har lagts in under relevant avsnitt.

⁴⁵ Justitiedepartementet, *Promemoria 2009-02-04, Haag-konferensen om Apostillekonventionen den 9–12 februari 2009*; Justitiedepartementet, *Instruktion 2016-10-28, 10:e internationella forumet för e-APP och specialkommission avseende Apostillekonventionen (den 1–4 november 2016)* och Justitiedepartementet, *Instruktion 2021-09-24, Haagkonferensen för internationell privaträtt: 2021 års möte i specialkommissionen för Apostillekonventionen (digitalt)*.

⁴⁶ Justitiedepartementet, *Rapport 2003-11-05 Haagkonferens för internationell privaträtt 27 oktober – 4 november 2003*; Sveriges ambassad i Haag, *Rapport 2009-02-13 Specialkommission inom ramen för Haagkonferensen för internationell privaträtt 9-12 februari 2009 (Andrea Rabus)*; Sveriges ambassad i Haag, *Rapport 2012-11-09 Specialkommission inom ramen för Haagkonferensen för internationell privaträtt 6-9 november (Sofia Lord)*; Sveriges ambassad i Haag, *D-post: HAAG/2016-12-02/1614, HAAG: Specialkommission inom ramen för Haagkonferensen för internationell privaträtt* och Justitiedepartementet, *Promemoria 2021-10-05 Kortrapport från möte i specialkommissionen för Apostillekonventionen den 5–8 oktober 2021*.

6.10 Genomförande av kartläggningen

Under perioden den 25 november till den 23 december 2022 gavs samtliga ordinarie notarius publicus i Sverige möjlighet att besvara en första enkät (bilaga 4). Enkäten innehöll elva frågor och rörde notarius publicus arbete med utfärdande av apostille och register över apostille. Under svarstiden skickades två påminnelser ut. Totalt besvarade 103 notarius publicus enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på knappt 73 procent. Frågorna utformades utifrån kommittédirektivets skrivning om behovet att genomlysna hur tillämpningen av apostillekonventionen fungerar i dag och uppdraget att kartlägga hur de befintliga registren över apostille fungerar.

Under perioden den 25 januari till den 6 februari 2023 gavs samtliga ordinarie notarius publicus möjlighet att besvara en andra enkät (bilaga 5). Denna enkät innehöll fem frågor. En av dessa var en kompletterande fråga beträffande hanteringen av apostille. Övriga fyra frågor rörde hur notarius publicus hanterar vissa dokument när det gäller allmänna notariella uppgifter. Frågorna ställdes eftersom utredningen bedömde det som relevant att få fördjupad kunskap om notarius publicus arbete i detta avseende, särskilt med hänsyn till att legalisering av notarius publicus underskrift är vanligt förekommande. Information om hur notarius publicus arbetar är därför av särskilt intresse när det gäller den del av utredningsuppdraget som består i att klargöra vilka underskrifter Regeringskansliet bör legalisera och på vilka grunder. Den andra enkäten besvarades av 64 notarius publicus, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 45 procent.

Totalt skickades enkäterna till 142 ordinarie notarius publicus. Det finns i Sverige också 71 biträdande notarius publicus. Av resursskäl gjordes valet att inte skicka enkäten till dessa. I vissa fall har enkätsvaren följts upp med kontakter via e-post för att få förtydliganden.

Tabell 6.1 Antal notarius publicus i Sverige⁴⁷

Länsstyrelse	Ordinarie	Biträdande
Länsstyrelsen i Blekinge län	3	4
Länsstyrelsen i Dalarnas län	7	4
Länsstyrelsen i Gotlands län	1	1
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	5	4
Länsstyrelsen i Hallands län	4	2
Länsstyrelsen i Jämtlands län	1	1
Länsstyrelsen i Jönköpings län	5	5
Länsstyrelsen i Kalmar län	3	3
Länsstyrelsen i Kronobergs län	2	2
Länsstyrelsen i Norrbottens län	5	2
Länsstyrelsen i Skåne län	14	9
Länsstyrelsen i Stockholms län	45	13
Länsstyrelsen i Södermanlands län	4	2
Länsstyrelsen i Uppsala län	3	6
Länsstyrelsen i Värmlands län	6	3
Länsstyrelsen i Västerbottens län	3	2
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	3	3
Länsstyrelsen i Västmanlands län	3	3
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	18	
Länsstyrelsen i Örebro län	2	2
Länsstyrelsen i Östergötlands län	6	
Totalt	143*	71

* En notarius publicus har förordnande för områden i både Halland och Västra Götaland. Det totala antalet ordinarie notarius publicus är därmed 142, inte 143.

Utöver enkäterna har också intervjuer hållits med tio utvalda notarius publicus. Urvalet för deltagande i intervjuer har gjorts dels baserat på olika notarius publicus uttalade intresse att inkomma med ytterligare synpunkter, dels utifrån att vissa notarius publicus (baserat på deras svar i den första enkäten), har uppfattats kunna bidra med intressanta synpunkter som rör digitalisering. Intervjuerna har genomförts genom två videosamtal med enskilda notarius publicus, ett fysiskt möte med en enskild notarius publicus och en gruppintervju i

⁴⁷ Utifrån uppgifter hämtade från länsstyrelsernas webbsidor under november 2022.

Stockholm med sju notarius publicus. Intervjuerna genomfördes i januari och februari 2023.

I kartläggningen finns också enstaka uppgifter som utredningen tagit del av genom samtal med två av landets länsstyrelser.

6.11 Dokument med oriktigt innehåll m.m.

De flesta notarius publicus som har besvarat frågan om förekomsten av dokument med oriktigt innehåll (t.ex. förfalskningar) och dokument vars innehåll kan strida mot svensk lagstiftning inom ramen för uppdraget har angett att sådana dokument inte förekommit såvitt de känner till. De tio notarius publicus som har kännedom om att sådana dokument har förekommit i verksamheten har gett enskilda exempel på vad det har rört. Ingen av dem har uppgett att de upplever att förekomsten av sådana dokument är ett utbrett problem. Exempel på dokumentkategorier där förfalskningar har förekommit är examensbevis, personbevis, handlingar från handelskammare och arrendeavtal.

Fem notarius publicus har uppgett att de vid ett eller flera tillfällen har uppmärksammats på att deras egen stämpel och underskrift har blivit förfalskade. Även en av de länsstyrelser som utredningen haft kontakt med har angett att det förekommer att det kommer till deras kännedom att notarius publicus apostille eller bestyrkanden har förfalskats. Länsstyrelsen i fråga har vid dessa tillfällen öppnat ett tillsynsärende och den notarius publicus som blivit utsatt har polisanmält händelsen. Länsstyrelsen anger att de inte vet hur omfattande problemet är, då anmälningar inte alltid kommer till deras kännedom. De har emellertid fått information från en del notarius publicus om att detta händer till och från.

En notarius publicus har svarat att det i hans verksamhet har förekommit förfrågningar om bevittnande av fullmakter för att exempelvis resa med barn, vilka han har bedömt inte har varit förenliga med svensk lag. Denne notarius publicus har också fått förfrågningar om bevittnande av en VD:s namnteckning på beslut som egentligen kräver styrelsens godkännande.

Även om relativt få notarius publicus uttryckligen har svarat att de i upptäckt dokument med oriktigt innehåll eller lagstridiga syften kan det noteras att flertalet har berättat om olika situationer där de haft misstanke om att något inte stått rätt till och på grund av detta

inte åtagit sig vissa uppdrag. En notarius publicus har berättat att hon vid ett tillfälle avböjde en förfrågan eftersom hon misstänkte att dokumentet skulle användas i ett försök till tvångsgifte. Flera notarius publicus har också angett att det förekommer att kunder försöker identifiera sig med hjälp av förfalskade id-handlingar.

Två notarius publicus har beskrivit att de saknar förutsättningar att bedöma om en handling är falsk eller skulle strida mot svensk lag i de situationer dokumentet är skrivet på ett främmande språk. En annan notarius publicus konstaterar att han inte kontrollerar om innehållet i ett dokument är oriktigt eller strider mot svensk lagstiftning eftersom det är underskriften och inte innehållet som bestyrks.

6.12 Bevitnande av namnunderskrifter på dokument på främmande språk

När det gäller frågan hur förfrågningar om bevitnande av underskrifter på dokument som är skrivna på språk som notarius publicus inte behärskar och där de inte förstår innehållet har de flesta notarius publicus svarat att de bevittnar underskrifter på sådana dokument. Flertalet har påpekat att det är just namnunderskriften som bevittnas och att det inte är notarius publicus roll att undersöka innehållet. Några har dock framhållit att de vill ha kännedom om dokumentets innehåll innan ett bevitnande av namnunderskriften sker. De har uppgett i huvudsak följande:

- En notarius publicus har svarat att hon inte bevittnar namnunderskrifter om hon inte har kännedom om innehållet i dokumentet.
- En notarius publicus har angett att hon inte har kommit i kontakt med en sådan begäran, men att hon ifall situationen skulle uppkomma troligen skulle begära att en auktoriserad översättning av dokumentet görs först.
- En notarius publicus har svarat att han bedömer att det finns skäl att begära att kunden översätter handlingen innan underskriften bevittnas i de fall säkra uppgifter om innehållet inte finns.
- En notarius publicus har beskrivit att hon åtminstone för dokument som ska till vissa länder lägger in texten i ett översättnings-

program för att få kännedom om innehållet, trots att det egentligen inte behövs vid bevittnande av en namnunderskrift.

- En notarius publicus har svarat att hon bevittnar namnunderskrifter om hon får en rimlig förklaring till vad dokumentet innehåller. Misstankar om att personen egentligen inte vill underteckna dokumentet skulle enligt henne kunna utgöra skäl att be personen ordna en översättning.
- En notarius publicus har beskrivit att hon innan ett bevittnande av namnunderskrift sker försöker utreda innehållet i dokumentet, ofta med hjälp av kunden.
- En notarius publicus har angett att han ber kunden om att få texten översatt muntligen i stora drag innan bevittnande av namnunderskriften kan ske.

Flera notarius publicus har svarat att de brukar ställa kontrollfrågor innan bevittnande av underskriften sker. Det kan vara frågor om vad det är för dokument, vad syftet med dokumentet är, om kunden förstår innehållet och vill godkänna detta med sin underskrift samt om han eller hon har fått juridisk rådgivning i ärendet. Några har också särskilt lyft vikten av att det i texten på själva intygandet inte ska finnas något tvivel om att det bara är underskriften som har bestyrkts.

6.13 Icke-auktoriserade översättningar

Utifrån de inkomna svaren i den andra enkäten tycks det inte vara så vanligt förekommande att notarius publicus gör ett eget bestyrkande om att en översättning är korrekt utförd (jfr. 6 § andra stycket förordningen om notarius publicus). Åtta av de sextiofyra notarius publicus som besvarat frågan beskriver att det förekommer att de intygar att en översättning på ett enklare dokument är korrekt. Tre av dessa gör ibland enklare översättningar själva.

Drygt hälften av de som besvarat frågan har angett att det förekommer att de hanterar icke-auktoriserade översättningar genom bevittnande av en namnunderskrift på översättningen eller genom att bestyrka en kopia. Fyra notarius publicus har svarat att de inte hanterar icke-auktoriserade översättningar alls, inte heller genom t.ex.

bevittnande av namnunderskrift på dokumentet. En notarius publicus har särskilt framhållit att översättningar utförda av amatörer rutinmässigt nekas bestyrkande. Icke-auktoriserade översättningar från etablerade översättningsbyråer hanterar han däremot genom att en kopia bestyrks. 18 notarius publicus har svarat att de aldrig eller mycket sällan kommer i kontakt med icke-auktoriserade översättningar.

En notarius publicus har svarat att det vore mer rättssäkert med en ordning där samtliga handlingar som hanteras av notarius publicus skulle vara översatta av auktoriserad översättare, men att detta får vägas mot den enskildas ökade kostnader för översättningen. En annan problematiserar hur komplex frågan är och gör följande bedömning:

Ur min synvinkel bör notarius publicus inte utfärda intyg på icke-auktoriserade översättares översättning eller legalisera deras arbete på annat sätt. Det blir en fråga om kvalitetssäkring som notarius publicus inte bör göra eller ha som uppgift.

Tre notarius publicus har beskrivit att de ibland inte bevittnar när underskriften på en icke-auktoriserad översättning görs, utan att de i stället kontaktar personen som gjort översättningen för att få bekräftat att denne har utfärdat och undertecknat handlingen. Därefter bestyrks underskriften. Två notarius publicus har utvecklat sitt svar genom att ange att de vid bevittnande av namnteckning på icke-auktoriserade översättningar inte skriver i sitt intygande att personen i fråga har översatt handlingen, bara att personen i fråga undertecknat denna.

En annan har beskrivit att han både intygar översättarens namnteckning och att personen i fråga har gjort översättningen. Ytterligare en notarius publicus beskriver att han vid bestyrkande av underskrift ibland noterar att översättaren inte är auktoriserad. Vidare har en notarius publicus berättat att det förekommer att hon bestyrker att en icke-auktoriserad översättare inför henne intygat att en utförd översättning är korrekt. Slutligen har en notarius publicus uppgett att hon också kan intyga att en viss översättningsbyrå har utfärdat en handling, som ett alternativ till att bestyrka den icke-auktoriserade översättarens underskrift.

6.14 Andra former av intyganden

En fråga ställdes om notarius publicus uppfattning om att göra andra former av intyganden än ett bestyrkande av behörig namnunderskrift på myndighetshandlingar där namnteckning finns eller skulle kunna erhållas. Det kan exempelvis handla om att i stället bestyrka en kopia av handlingen eller intyga att en handling är ett personbevis. Ett tiotal notarius publicus har svarat att de inte har erfarenhet av den typen av förfrågningar. De flesta andra av de som besvarade frågan har uppgett att vissa sådana intyganden förekommer. Det är framför allt bestyrkande av kopior som lyfts som exempel på andra typer av intyganden som görs.

Dessa typer av intyganden hanteras på olika sätt. Vissa notarius publicus kräver att handlingen är undertecknad av behörig myndighet även innan ett annat intygande än bestyrkande av namnunderskrift görs. Flertalet notarius publicus har angett att kunden i sådana ärenden hänvisas till att kontakta utfärdaren av dokumentet och återkomma när dokumentet har undertecknats. Andra har angett att de i stället för att begära en komplettering med namnunderskrift ibland själva kontrollerar uppgifterna i dokumentet innan ett sådant intygande görs.

Gällande bestyrkande av kopior har en del notarius publicus angett att de bara gör en kopia av uppvisat dokument och att det då tydligt framgår att det enda som intygats är att dokumentet utgör en kopia. Två av de som besvarat frågan har angett att det finns två sätt att intyga en kopia; antingen genom att intyga att dokumentet är en kopia av ett kontrollerat dokument eller genom att intyga att dokumentet är en kopia av ett dokument som uppvisats.

Nedan följer några exempel på andra former av intyganden än ett bestyrkande av behörig namnunderskrift på myndighetshandlingar som framkommit i enkätsvaren:

- Tio notarius publicus har svarat att de ibland gör andra typer av intyganden än bestyrkande av namnunderskrift på dokument från Bolagsverket, som i sitt standardutförande hämtas online och har en elektronisk stämpel. Flera har angett att uppgifter från Bolagsverket går att kontrollera mot myndighetens näringslivsregister. Det förekommer att olika typer av intyganden görs på dessa dokument. Sådana intyganden kan vara att dokumentet är ett korrekt utdrag från registret, att uppgifterna i dokumentet

stämmer, vilken typ av dokument det rör sig om eller om specifika uppgifter i dokumentet, exempelvis uppgift om firmatecknare.

- Två notarius publicus har svarat att de vid enstaka tillfällen har intygat att uppgifter om exempelvis adress och personnummer i ett personbevis är riktiga utan att en namnteckning finns på dokumentet varifrån uppgifterna hämtats.
- Två notarius publicus har svarat att kunden, när han eller hon inte har ett undertecknat personbevis, loggar in på Skatteverkets webbsida med BankID i notarius publicus närvaro. Därifrån kan kunden skriva ut ett nytt personbevis, varpå ett intygande om att kopian överensstämmer med originalet eller att dokumentet är ett korrekt utdrag kan göras.
- En notarius publicus har svarat att det förekommer att intyganden görs på myndighetshandlingar i syfte att förtydliga innehållet. Exempelvis kan intygandet tydliggöra att ett personbevis utgör ett utdrag från den svenska folkbokföringsdatabasen och utfärdas av Skatteverket. Anledningen till att denna typ av intyganden görs uppges vara att den mottagande myndigheten inte har förstått en handling som de tidigare fått skickad till sig.

Ytterligare några notarius publicus har utvecklat sina svar genom att ange vilka anledningar som ligger bakom att kunder efterfrågar denna typ av bestyrkanden. Två har svarat att sådana intyganden efterfrågas i de fall kunden vill behålla originalhandlingen och inte skicka i väg denna. Andra skäl som har redogjorts för är att sådana förfrågningar normalt inkommer då originalet sänts i väg och ett nytt original antingen inte kan erhållas eller inte kan tas fram snabbt nog. Ett skäl kan också vara att kunden har för bråttom för att be behörig myndighet om en namnunderteckning. En notarius publicus anger att hon själv inte har hanterat denna typ av bestyrkanden, men att sådana skulle kunna efterfrågas om ansökningshandlingar eller liknande behöver lämnas in i flera exemplar. Flera notarius publicus har framhållit att okunskap hos de kunder som efterfrågar bestyrkandet påverkar efterfrågan på denna typ av intyg.

Enstaka notarius publicus har också gett exempel på förfrågningar om att göra vissa intyganden på myndighetshandlingar som de inte har varit villiga att göra. Två sådana förfrågningar handlade om bevittnande av en privatpersons namnteckning på en myndighets-

handling och intygande om att ett dokument är förenligt med svensk lag. En notarius publicus har berättat att det har förekommit att hon har nekat till att utföra bestyrkande av kopior av betyg när hon inte har känt sig säker på att originalhandlingen var korrekt.

6.15 Omfattningen av utfärdade apostille

Det totala antalet utfärdade apostille under 2021 – som redovisades av de som svarade på frågan – uppgår till 43 153. I den siffran ingår emellertid fler apostille än de som utfärdats av de 99 notarius publicus som besvarade frågan. Detta eftersom 11 notarius publicus redovisade ett sammanlagt antal av hur många apostille de utfärdade tillsammans med en biträdande notarius publicus på samma byrå. Även de apostille som utfärdades av notarius publicus som inte var förordnande under hela 2021 ingår i den totala mängden.

Om de notarius publicus som redovisade en sammantagen siffra för sin byrå samt de som inte var förordnande under hela år 2021 undantas, uppgår medelvärdet för antalet utfärdade apostille per notarius publicus till 399 stycken. En beräkning av medianvärdet visar i stället 100 utfärdade apostille per notarius publicus för samma år.

Sju notarius publicus utfärdade över 2 000 apostille under 2021. Dessa notarius publicus har förordnanden i Stockholm, Göteborg och Malmö. Den notarius publicus som hade störst verksamhet av de som svarade på enkäten utfärdade 5 573 apostille under 2021.

6.16 Notarius publicus uppfattning om vilka handlingar som kan apostilleras

6.16.1 Handlingar som förses med apostille

De som svarade på frågan om vilka dokument de apostilleras har gett en mängd exempel. Det handlar om dokument utfärdade av svenska myndigheter, översättningar utfärdade av Kammarkollegiets auktoriserade översättare samt handlingar som först har blivit bestyrkta av annan notarius publicus.

Vanligt förekommande dokument som apostilleras är sådana som först har bestyrkts av en annan notarius publicus, så som fullmakter och andra bestyrkta underskrifter, avtal och kopior. Bestyrkta kopior

kan exempelvis avse pass och betyg. Andra dokument utgörs av bodelsrättsliga handlingar (t.ex. stämmoprotokoll), familjerättsliga dokument (t.ex. arvsavståenden) och bankdokument. En notarius publicus har särskilt nämnt skolintyg, betyg, läkar- och vårdintyg samt översättningar utförda av icke auktoriserade översättare. Fullmakter avsedda för användning i Spanien för bl.a. fastighetsaffärer har nämnts specifikt av en handfull notarius publicus.

Värt att notera är att hanteringen av handlingar från kommunala myndigheter/skolor ser annorlunda ut jämfört med hur UD Legaliseringar behandlar sådana dokument. För att dokumenten ska kunna legaliseras krävs nämligen att de först bestyrks av notarius publicus. Däremot har det av 14 svar framkommit att sådana handlingar apostilleras direkt av notarius publicus. Ingen notarius publicus har beskrivit att sådana dokument först behöver bestyrkas av en annan notarius publicus.

6.16.2 Svårbedömda fall

En fråga ställdes om ifall notarius publicus upplever att det finns kategorier av handlingar där det är svårt att bedöma om apostille kan utfärdas och hur notarius publicus i så fall gör den bedömningen. Några notarius publicus har svarat att det i allmänhet är svårt att avgöra vilka typer av dokument som kan apostilleras, utan att ange några exempel. Önskemål om tydliggörande från ansvarig myndighet kring vilka handlingar som är att anse som allmänna i apostillekonventionens mening har framförts av en notarius publicus. En annan konstaterade att det saknas utförliga rättskällor för tolkning av konventionen i Sverige. Det gäller särskilt bedömningen av vad som kan anses utgöra en allmän handling.

Gränsdragningsfrågor relaterade till handlingar från skolor har särskilt lyfts som problematiska av tolv notarius publicus. Många har beskrivit handlingar utfärdade av friskolor som en tveksam kategori. Ytterligare nio notarius publicus har redovisat uppfattningen att det bara är kommunala och statliga skolhandlingar som kan apostilleras utan att först bestyrkas av notarius publicus. Två notarius publicus har beskrivit att handlingar från privatägda skolor kan apostilleras utan föregående bestyrkande av notarius publicus om handlingarna innebär myndighetsutövning.

Elva av de som svarade på enkäten anser att digitalt underskrivna dokument och vissa registerutdrag beställda online är problematiska kategorier. Sådana handlingar utfärdas t.ex. av lärosäten, Bolagsverket och Skatteverket.

Tre notarius publicus har uppgett att det förekommer att de fäster apostillen på en papperskopia av handlingen när en elektronisk underskrift finns. Även vid två av de genomförda intervjuerna angavs att ett sådant förfarande kan ha tillämpats vid enstaka tillfällen. En av de som har beskrivit förfarandet i sitt enkätsvar har vidare angett att hon genom telefonsamtal kontrollerar att myndigheten verkligen har skrivit under eller stämplat handlingen. En annan har beskrivit att han vid apostillering av elektroniskt underskrivna handlingar undersöker äktheten genom att följa den länk för verifiering av signaturen som bifogats dokumentet.

En notarius publicus anser att elektroniskt stämplade dokument, t.ex. registreringsbevis från Bolagsverket, bör kunna apostilleras direkt. En annan har svarat att en del kunder – innan apostille utfärdas – brukar kontrollera med mottagarlandet om det accepteras att apostille utfärdas på ett dokument med elektronisk stämpel. Ytterligare en notarius publicus utfärdar ibland en apostille utifrån uppgifterna på den elektroniska stämpeln. Han uppgav följande:

Det förekommer också att jag förklarar för kunden att jag kan förse en handling med apostille men att den kan komma att underkännas av den mottagande myndigheten. Detta aktualiseras allt oftare när kunden vill ha en apostille på ett registreringsbevis för ett aktiebolag och kunden beställt ett e-registreringsbevis från Bolagsverket. Eftersom jag har tillgång till Bolagsverkets Näringslivsregister kan jag själv verifiera uppgifterna i ett e-registreringsbevis, men det går ju inte att ange vem som undertecknat och vilken roll i apostillen. Jag brukar ange att det är ett e-registreringsbevis och att uppgifterna inte finns ("N/A"), vilket i majoriteten av fallen godkänns.

En annan dokumentkategori som av fyra notarius publicus upplevs vara förknippad med svårigheter är olika former av vigsel- och äktenskapsbevis. De bakomliggande skälen till det uppgavs bl.a. vara att vissa sådana handlingar inte utfärdas av myndighetspersoner och ibland av utländska trossamfund som verkar i Sverige. Det upplevs också finnas brister i användningen av stämpel.

Ytterligare en kategori som av fyra notarius publicus har redovisats som problematisk är läkarintyg och intyg från vårdgivare. En notarius publicus anger att hon inte utfärdar apostille på sådana doku-

ment eftersom hon inte anser att det är klarlagt om det är möjligt. En annan skriver att det utgör ett problem att verksamheter som traditionellt sett varit myndigheter privatiserats. Han gör tolkningen att dokument i dessa fall inte kan apostilleras utan att först bestyrkas av en annan notarius publicus. En tredje anser att det är svårt att avgöra om intyg från läkare som både är privatpraktiserande och anställda vid sjukhus kan apostilleras.

Enstaka notarius publicus har beskrivit att följande dokumentkategorier är förenade med svårigheter när det gäller att avgöra om de kan apostilleras utan föregående bestyrkande av en annan notarius publicus:

- Handlingar utfärdade av offentligt ägda aktiebolag.
- Översättningar av auktoriserade translatorer.
- Översättningar som utförts av icke auktoriserade translatorer.
- Domar med lagakraftbevis som saknar domarens underskrift.
- Utländska handlingar. Den notarius publicus som särskilt har nämnt denna kategori brukar vid förfrågan om apostillering av sådana dokument enbart bestyrka handlingen och hänvisa sökanden till en annan notarius publicus för att få en apostille utfärdad.
- Anställningsavtal undertecknade av myndigheter. Den notarius publicus som särskilt nämnde denna kategori angav att sådana handlingar inte apostilleras med hänvisning till att de utgör avtal där myndigheten är part och därför inte kan anses vara en allmän handling i apostillekonventionens mening.
- Passkopior. Den notarius publicus som har angett denna kategori som exempel hänvisade till att det verkar som att enskilda notarius publicus hanterar frågan på olika sätt.
- Betygskopior.
- Inskannade kopior av originalhandlingar som tas emot via e-post direkt från utfärdaren. Den notarius publicus som har pekat ut denna kategori som problematisk har angett att erfarenheten avgör om sådana dokument kan föras med en apostille. Hon har gjort bedömningen att en apostille kan utfärdas under förutsättning att handlingarna alltid tidigare har skickats ut i original men nu endast förekommer som inskannad kopia.

Vidare har några notarius publicus i enkäten lämnat mer allmänna reflektioner när det gäller bedömningen om apostille kan utfärdas.

En svarade att byrån har förstärkt sina rutiner kring verifiering av dokument mot bakgrund av den tekniska utveckling som möjliggör manipulation av handlingar. En annan notarius publicus har angett att det dokument som ska apostilleras inte får vara äldre än tre månader. Ytterligare en notarius publicus har svarat att han använder samma bedömningskriterier som Regeringskansliet. Det som Regeringskansliet kan legalisera direkt utan notarius publicus bestyrkande bedömer han alltså kan apostilleras direkt.

Flera notarius publicus har nämnt möjligheten att låta en handling först bestyrkas av en annan notarius publicus innan den förses med apostille. Det kan vara fallet dels när det finns oklarheter om denna är en allmän handling, dels när det saknas exempelvis en underskrift på en handling utfärdad av en myndighet.

En notarius publicus har gett ett exempel på att en kund krävt att han först skulle bestyrka och sedan apostillera sitt eget bestyrkande. Efter att notarius publicus i det fallet förklarar ”det mycket tveksamma i förfarandet” har begäran ändå utförts då kunden insisterat.

En annan notarius publicus har uppgett att det ibland inkommer förfrågningar om att apostillera dokument där det finns bestyrkanden gjorda av andra notarius publicus som han upplever som märkliga. Exempelvis har han sett fall där Skatteverkets logga på ett personbevis bestyrkts som om loggan vore en stämpel. Detta har skett på dokument där varken namnunderskrift eller en riktig stämpel har funnits.

Flertalet har beskrivit att de frågar andra notarius publicus om råd när det gäller svårigheter att bedöma om ett dokument räknas som en allmän handling i apostillekonventionens mening. Ett par notarius publicus har angett att de använder sig av det material som finns samlat på Haagkonferensens webbplats. Det finns också exempel på att notarius publicus inom sin region haft visst samråd för att nå samsyn rörande vissa typer av handlingar.

6.17 Kontroll av namnunderskrifter m.m.

När det gäller frågan om vilken kontroll som görs av namnunderskriften på standardiserade handlingar (t.ex. personbevis och universitetsbetyg) innan apostille utfärdas kan det konstateras att uppfattningen om vad som krävs skiljer sig mellan olika notarius publicus. I många fall hanteras också frågan om kontroll av namnunderskrifter på olika sätt beroende på vilken typ av handling som avses.

Drygt hälften av de 64 notarius publicus som har svarat på frågan har angett att de brukar kontakta den aktör som utfärdat dokumentet för bekräftelse. Detta gäller åtminstone för vissa dokumentkategorier. Många notarius publicus har särskilt pekat på att kontroll med utfärdande aktör regelmässigt görs avseende betyg. En notarius publicus har exempelvis angett att hon aldrig skulle apostillera ett universitetsbetyg direkt om hon inte fick tag på utfärdande myndighet. Ett alternativ till apostilleringen i dessa fall är enligt henne att bestyrka en kopia av betyget och låta en annan notarius publicus apostillera handlingen.

När det sedan gäller frågan vilken övrig kontroll som görs kan det konstateras att detta varierar mellan olika notarius publicus. Exempel på sådant som kontrolleras är om den person som undertecknat dokumentet arbetar på berörd myndighet eller aktör, att personen är behörig att utfärda dokumentet, att den aktuella handlingen har utfärdats eller om uppgifterna i dokumentet stämmer. Av svaren framgår vidare att en del notarius publicus kontrollerar underskriften enbart i de fall den person som skrivit under inte är känd av notarius publicus sedan tidigare. Andra notarius publicus kontrollerar underskriften på alla dokument.

Sjutton notarius publicus har svarat att ingen kontroll av underskriften görs innan apostillering, åtminstone gällande vissa dokumentkategorier. Många av dessa har angett att dokument från Skatteverket inte föranleder någon närmare kontroll av underskriften. Fyra notarius publicus har svarat att de inte gör någon kontroll av namnteckningar från vissa myndigheter eftersom det är svårt och tidskrävande att nå dessa, exempelvis på grund av långa telefonköer. En handfull har beskrivit att det ofta är samma handläggare som undertecknar dokument på vissa myndigheter och att de därför känner igen namnen. Det framgår dock inte av svaren ifall någon kontroll görs när nya handläggare utfärdar dokument.

Sjutton notarius publicus har svarat att de åtminstone gällande vissa typer av handlingar bara kontrollerar underskriften ibland. Det kan handla om att de gör stickprov då och då eller att de kontaktar utställaren om de känner sig osäkra eller något verkar oklart.

Åtta notarius publicus har angett att de i vissa fall kontrollerar om en viss person arbetar på berörd myndighet genom att använda Google eller kolla upp personen som har undertecknat en handling på LinkedIn.

Några notarius publicus berättar om andra typer av förfarande för kontroll. Två har angett att de själva begär ut handlingen som ska apostilleras direkt från berörd myndighet. En av dessa notarius publicus har skrivit att förfarandet används specifikt för betygsdokument. Den andra har utvecklat sitt svar genom att skriva att han utgår ifrån att det inte är svårt att förfalska handlingar och stämplat. En ytterligare notarius publicus har angett att han som regel kräver att få handlingar från kunden i obrutet kuvert från myndigheten. Tre andra har beskrivit att de utan att ta kontakt med utfärdande myndighet kan kontrollera att dokumentets innehåll är korrekt när detta är möjligt, t.ex. via Ladok⁴⁸ eller Ratsit⁴⁹. En notarius publicus har angett att hon vid apostillering av bl.a. betyg och intyg om fullgjord AT- eller ST-tjänstgöring för läkare alltid ringer för att kontrollera om dokumentet stämmer med vad som finns i betygss databasen eller i Socialstyrelsens register. Utifrån denna bekräftelse utfärdar hon ett intyg där det anges att hon personligen kontrollerat dokumentet och vem hon talat med. Därefter apostilleras biträdande notarius publicus detta intyg.

Slutligen beskriver en notarius publicus att han har stött på problem när han själv har kontaktat andra notarius publicus för att kontrollera deras intygande. Detta eftersom de notarius publicus han har kontaktat har varit ovilliga och/eller inte kunnat svara på om han eller hon har intygat en viss handling.

⁴⁸ Ett studieadministrativt system som används av högskolor och universitet i Sverige.

⁴⁹ Ett internetbaserat företag som tillhandahåller offentlig information om företag och privatpersoner.

6.18 Register över utfärdade apostille

I svaren har det framkommit att notarius publicus gör på olika sätt när det gäller att upprätthålla och förvalta de register över utfärdade apostille som krävs enligt apostillekonventionen.

Det vanligaste svaret för hur register förs är att uppgifterna noteras i någon form av dokument (39 svar). Denna typ av register förs i olika format. Exempel som nämns är pärm, liggare, Excel och Word. Ett annat vanligt förekommande sätt är att kopior av utfärdade apostille sparas (25 svar). En del notarius publicus har svarat att de både noterar uppgifterna i ett separat dokument och sparar en kopia av utfärdad apostille (26 svar).

Vissa av de som sparar en kopia av de apostille som utfärdats har uppgett att de även sparar en kopia av det underliggande dokumentet (19 svar). En av dessa har svarat att han i samråd med kunden endast sparar en kopia på första sidan av det underliggande dokumentet. En annan har svarat att hon sparar så mycket av dokumentet som krävs för att det ska vara möjligt att i efterhand kunna avgöra vad ärendet gällde. Ytterligare en notarius publicus har svarat att hon inhämtar godkännande från kunden innan en kopia av den underliggande handlingen sparas. Två andra notarius publicus har angett att de utöver en kopia på utfärdad apostille också sparar en kopia av underskriften och stämpeln på det underliggande dokumentet.

När det gäller de notarius publicus som angett att de sparar uppgifterna i någon form av dokument framgår det av svaren att samtliga obligatoriska uppgifter sparas i de allra flesta fall. I fyra svar görs dock en uppräknings av uppgifter som sparas som inte inkluderar samtliga obligatoriska uppgifter.

Av de 92 notarius publicus som har preciserat om de sparar de obligatoriska uppgifterna digitalt eller fysiskt har 53 angett att uppgifterna sparas fysiskt. Antalet notarius publicus som har svarat att uppgifterna sparas digitalt uppgår till 21, medan 18 notarius publicus har beskrivit att deras system både är digitalt och fysiskt.

En av de notarius publicus som har besvarat enkäten har angett att han inte för register över utfärdade apostille eftersom han inte känner till att detta är ett krav. Efter att ha blivit upplyst om detta krav kommer han dock att upprätta ett register.

6.19 Förfrågningar om uppgifter från register över utfärdade apostille

Det kan konstateras att det är ovanligt att notarius publicus får förfrågningar om uppgifter som finns i deras respektive register över utfärdade apostille. En övervägande majoritet har angett att ingen sådan förfrågan inkom under 2021. Flertalet har också utvecklat sina svar och uppgett att förfrågningar mycket sällan eller aldrig har förekommit under deras tid som notarius publicus.

Omkring 15 av de 103 notarius publicus som besvarade enkäten har uppgett att det inkommit förfrågningar under 2021. För samtliga har det bara skett vid ett fåtal tillfällen. Två av de som fick sådana förfrågningar under 2021 har beskrivit att dessa ibland inte har rört frågan om en apostille har utfärdats. Det som i stället har efterfrågats har exempelvis avsett att få bekräftat om berörd notarius publicus har bevittnat undertecknandet av ett dokument.

6.20 Synpunkter på dagens system med register över utfärdade apostille

Tre fjärdedelar av de notarius publicus som besvarade enkäten svarade att de inte hade några synpunkter på nuvarande system med register över apostille eller så gav de ingen information alls. Av de som lämnade synpunkter svarade ett tiotal att deras nuvarande system för register över apostille fungerar väl samt att det är smidigt och lättillgängligt att hantera.

En handfull av de notarius publicus som besvarade enkäten uttryckte skepsis mot ett eventuellt införande av ett gemensamt e-register. Argumenten som gavs är att samkörda register inte alltid är funktionella, att sådana kan skapa merarbete för notarius publicus och fördyra tjänsten för kunden. Detta särskilt om två parallella system ska upprätthållas, ett pappersarkiv och ett e-register.

En annan synpunkt som har lyfts är att gemensamma register kan innebära problem på grund av advokaters krav på stark sekretess. Detta gäller särskilt om innehållet i den apostillerade handlingen framgår av det digitala systemet.

En handfull notarius publicus har däremot anfört att ett digitalt register vore att föredra. En av dem som är positivt inställd till ett

digitalt register har framfört att det vore önskvärt med ett regionalt digitalt register genom vilket löpnummer för apostille kan hämtas och handlingar skannas in för arkivering. Denna notarius publicus har angett särskilt att ett sådant system skulle underlätta sökning och förhindra att arkiv går förlorade när en notarius publicus upphör med sin verksamhet.

Flera notarius publicus har också redovisat synpunkter kopplade till arkivering, exempelvis att dagens system kräver att en del fysiskt utrymme tas i anspråk över tid. Fyra notarius publicus har fört resonemang kring hur länge register behöver sparas. En av dem har beskrivit att hon utgår från arkivlagens bestämmelser men att hon har funderingar kring hur hanteringen rent praktiskt ska gå till. Två andra har pekat på att uppgifter i praktiken aldrig efterfrågas och att detta väcker frågan om hur länge registret behöver sparas.

Det har inte i enkäterna ställts någon specifik fråga om hur länge notarius publicus sparar sina register. Bland svaren återfinns dock exempel på rutiner som innebär att uppgifterna sparas mellan 1 och uppemot 25 år, att uppgifterna sparas så länge förordnandet kvarstår eller att dokumenten kommer att lämnas in till Riksarkivet efter att förordnandet gått ut.

En notarius publicus har angett att det vore bra om det någonstans klart framgår hur register över apostille ska föras och att det är viktigt att registret förs enhetligt av alla notarius publicus. En annan har framhållit att systemet måste vara lätt att upprätthålla och inte får göras för komplicerat. Slutligen har en synpunkt framförts om att det upplevs som en administrativ börda att föra register utan någon motsvarande nytta. Detta eftersom det inte görs några efterfrågningar av uppgifter ur registret.

6.21 Andra synpunkter på tillämpningen av apostillekonventionen

Nedan redovisas svaret på frågan om notarius publicus upplever att det finns oklarheter eller annan problematik i tillämpningen av apostillekonventionen (t.ex. i tolkningen av konventionen, regelverket i Sverige eller i den praktiska hanteringen) och i så fall vad. Omkring tre fjärdedelar av de notarius publicus som har besvarat den första

enkäten har angett att de inte upplever att det finns några oklarheter eller annan problematik när det gäller tillämpningen av konventionen.

Även övriga synpunkter som framförts under andra frågor har inkluderats i detta avsnitt.

6.21.1 Brist på vägledning i uppdraget

Tio notarius publicus har framfört önskemål om att få mer vägledning när det gäller deras roll att utfärda apostille. De har uppgett att det inte ges någon introduktion alls vid förordnandets början. Detta innebär i praktiken att nya notarius publicus får förlita sig på att kunna fråga andra notarius publicus om råd. Av de synpunkter som har lämnats kan nämnas ett förslag om att upprätta en handbok för notarius publicus. Andra exempel är att införa någon form av centralorganisation eller vägledande stödfunktion, en obligatorisk utbildning eller ett forum där det finns möjlighet att ställa frågor. En notarius publicus lämnade följande kommentar:

När jag förordnades som notarius publicus blev jag förvånad över att länsstyrelsen inte tillhandahåller någon utbildning eller riktlinjer angående uppdraget eller upprättande av apostiller. Det får mig att undra över hur staten verkligen vet att apostiller upprättas på rätt sätt. Ibland får jag höra att personer fått apostille utfärdad av annan notarius publicus på handling som jag bedömer att det inte går att upprätta apostille på.

En annan notarius publicus har framhållit vikten av samverkan mellan notarius publicus och att det eventuellt borde finnas ett större forum för detta. Ytterligare en annan har uttryckt sig kritiskt mot det faktum att länsstyrelsen inte utövar tillräcklig tillsyn över verksamheten och att det inte heller lämnas någon information om nyheter gällande apostillekonventionens tillämpning.

Det kan konstateras att det i dag inte finns något sammanhållande organ för notarius publicus. En möjlig förklaring till att det finns vissa olikheter i tillämpningen av apostillekonventionen kan enligt vår mening vara att nationella bestämmelser saknas. Med hänsyn till detta och med beaktande av att vägledning efterfrågas av en del notarius publicus kan det finnas skäl att överväga om någon form av stödfunktion bör inrättas för notarius publicus i syfte att bl.a. ge vägledning. I detta sammanhang kan det noteras att i samtliga länder som utredningen har haft kontakt med finns någon typ av stöd-

funktion eller samlingsorgan för notarius publicus (se kapitel 8). Det har dock inte ingått i utredningens uppdrag att utreda denna fråga.

6.21.2 Krav på uppgifter för att kunna utfärda apostille

Av enkätsvaren har det framkommit att det råder viss oklarhet kring vilka typer av uppgifter som krävs för att en handling ska kunna apostilleras. Några notarius publicus har lyft specifika frågor relaterade till detta. Går det t.ex. att utfärda apostille på en digital underskrift och krävs det stämpel eller sigill? Vilka handlingar som saknar underskrift skulle ändå vara möjliga att apostillera? En notarius publicus har skrivit följande:

Möjligheten att åsätta apostille på en myndighets handling som ej har tjänstemans underskrift har diskuterats mellan mina kolleger. Det framgår, såvitt jag vet, inte direkt i texten, men om notarien vet att det är en handling från en myndighet har en apostille åsatts ändå, vilket har godkänts av mottagarländer.

Som redovisats i avsnitt 6.16.2 har det också framkommit att en del notarius publicus apostillerar elektroniskt underskrivna dokument och utdrag från register som beställts online. Flera andra notarius publicus har emellertid angett att ett krav för att de ska kunna apostillera en handling är att denna är i original samt har både stämpel och underskrift från tjänsteman.

6.21.3 Språk på apostille

Två notarius publicus har pekat på oklarheter relaterade till vilka språk som en apostille får utfärdas på. En upplever det som problematiskt att exempelvis vissa spanska myndigheter kräver apostille på spanska, något som denna notarius publicus inte utfärdar.

En annan notarius publicus har uppgett att han tolkar konventionens skrivning om språk (artikel 4) som att en apostille får utfärdas på svenska, men att detta har mötts av protester hos mottagande utländsk myndighet. Det förekommer också krav på att själva apostille-texten ska vara skriven på tyska, spanska och franska, vilket notarius publicus då har utfört.

6.21.4 Övriga synpunkter

Ett problem som har lyfts av tre notarius publicus är att en del svenska myndigheter inte längre undertecknar handlingar – inte heller när det specifikt efterfrågas. Det uppges bl.a. handla om vissa dokument från Socialstyrelsen.

En notarius publicus har pekat på att det upplevs som en brist att det hos myndigheter inte finns förteckningar över vilka personer som har behörighet att skriva under och stämpla handlingar.

Två notarius publicus anser att bestämmelserna i förordningen om notarius publicus inte är tillräckligt tydliga när det gäller hur verksamheten ska bedrivas, i synnerhet när det gäller rollen för biträdande notarius publicus. En sådan oklarhet är om biträdande notarius publicus kan vara i tjänst samtidigt som ordinarie notarius publicus är det. En av de notarius publicus som har lyft denna problematik har beskrivit att det bland olika notarius publicus råder skilda uppfattningar när det gäller frågan om biträdande notarius publicus kan utfärda apostille på en handling som ordinarie notarius publicus i ett föregående led har intygat. Detta beskrivs få direkta följder för frågan om hur apostille ska hanteras på bästa sätt.

Samma notarius publicus har också konstaterat att det inte är ovanligt att notarius publicus även är verksamma som advokater, vilket väcker frågor om hur dessa roller förhåller sig till varandra. Han upplever detta som oklart, framför allt om en advokat som även är notarius publicus kan gå ur rollen som advokat när denne agerar i egenskap av notarius publicus.

6.22 Digitalisering

Det har i enkäterna inte ställts några konkreta frågor om införande av e-apostille och e-register. Sådana frågor har emellertid lyfts under de intervjuer som har genomförts. En del notarius publicus har också självmant lämnat synpunkter om digitalisering. I detta avsnitt redogörs för de synpunkter som rör digitalisering som har inkommit från notarius publicus och inte redan har behandlats i kapitlets tidigare avsnitt.

Sex notarius publicus har kommenterat att de ser positivt på att möjligheten att utfärda e-apostille utreds. Det framförs att detta är något som efterfrågas av kunder och att efterfrågan kommer att öka

i framtiden. Ett annat argument är att det finns ett större behov av digital hantering när postgången inte fungerar. Ytterligare en synpunkt som har lyfts fram är att apostillesystemet behöver moderniseras.

Även vid kontakt med en länsstyrelse har det framkommit att det finns intresse för e-apostille och e-register. Länsstyrelsen i fråga har uppgett att det med jämna mellanrum inkommer frågor om detta, både från notarius publicus, allmänheten och utländska myndigheter. Inte minst inkommer frågor från svenskar som befinner sig i utlandet. Denna länsstyrelse uppfattar att det finns en stor efterfrågan på digitalisering av verksamheten och att efterfrågan ökade under pandemiåren. Den andra länsstyrelsen som utredningen haft kontakt med har dock angett att frågor beträffande digitalisering inte brukar inkomma till dem.

En notarius publicus har skrivit att han just nu upplever att det cirkulerar en stor mängd förfalskningar av apostille. Han har blivit medveten om detta när notarier i de baltiska länderna har kontaktat honom gällande handlingar som ska ha notariserats av honom men där så inte har skett. Han välkomnar därför bl.a. elektronisk verifiering av handlingar så att bedrägerier kan stävjas.

Några andra notarius publicus har emellertid angett att de upplever att det nuvarande systemet fungerar bra som det är eller att de inte ser ett behov av att digitalisera hanteringen av apostille.

En majoritet av de notarius publicus som deltog i intervjuer upplever att efterfrågan från allmänheten på e-apostille är liten. Det är fortfarande en liten andel av de inkommande dokumenten som är elektroniska i sitt originalutförande. En notarius publicus som har intervjuats upplever däremot att det finns en relativt stor efterfrågan från allmänheten att sköta sina ärenden digitalt. Två av de notarius publicus som deltog i intervjuer har uppfattningen att ett digitalt system skulle vara enklare, särskilt med hänsyn till att kunder kan befinna sig var som helst i världen.

En annan notarius publicus har framhållit att det vore olyckligt om kunderna vid ett eventuellt införande av e-apostille skulle bli tvungna att uppsöka två olika aktörer eller genomgå två olika typer av processer för digitalt och fysiskt underskrivna dokument.

I flera intervjuer framhölls att en digitalisering av notarius publicus allmänna intygsverksamhet är förknippad med svårigheter, i synnerhet beträffande bevittnande av namnunderskrifter. Två av de som intervjuades upplever dock att det även gällande dessa ärenden

skulle vara bra om notarius publicus kan skriva under digitalt. Bl.a. framhölls att det då skulle vara enklare att få till ett bestyrkande och en efterföljande apostille när två notarius publicus inte finns på samma kontor.

Tre av de notarius publicus som deltagit i intervjuerna använder sig ibland själva i begränsad omfattning av elektroniska underskrifter i sina uppdrag.

6.23 Ansvar för att utfärda e-apostille

Vid de samtal som genomförts med några utvalda notarius publicus ställdes frågan om hur deras verksamheter och kunder skulle påverkas om någon annan aktör än notarius publicus skulle ansvara för att utfärda e-apostille.

Nio av de tio notarius publicus som utredningen pratat med uppgav att en annan behörig utfärdare för apostille generellt (såväl fysiska apostille som e-apostille) skulle medföra negativa effekter för kunderna. En anledning till detta är att kunderna i de fall det först krävs ett bestyrkande skulle behöva uppsöka två olika aktörer. Det har uppgetts att det vid sådana ärenden är vanligt förekommande med samarbete mellan olika notarius publicus. I många fall finns också en ordinarie och biträdande notarius publicus på samma byrå. Det har också framhållits att många företagskunder redan i dag tycker att det är besvärligt att gå till två olika aktörer när det gäller dokument som först ska bestyrkas och därefter legaliseras vid Utrikesdepartementet. Denna synpunkt framfördes också av en ytterligare notarius publicus som besvarade den första enkäten.

Sett ur ett verksamhetsperspektiv har flera notarius publicus betonat att ett borttagande av behörigheten att utfärda apostille skulle leda till inkomstbortfall, vilket i sin tur sannolikt kommer att leda till svårigheter att behålla befintlig personal och öppettider. I förlängningen skulle detta kunna leda till sämre service för allmänheten. Det har också framhållits att det är resurskrävande att tillhandahålla den rådgivning som kunderna ofta efterfrågar, vilket ibland innebär att ett ärende inte blir lönsamt. Bestyrkande av handlingar kräver ofta betydligt mer tid än utfärdandet av en apostille. Verksamheten med att utfärda apostille kan därmed kompensera ekonomiskt för detta.

En notarius publicus har gjort bedömningen att om e-apostille införs som alternativ till fysisk apostille och ansvaret för att utfärda e-apostille läggs på annan aktör samtidigt som ansvaret för en fysisk apostille ligger kvar hos notarius publicus, skulle underlaget för hans verksamhet inte minska i någon påtaglig omfattning under överskådlig tid. Detta då han bedömer att efterfrågan på e-apostille är begränsad i nuläget. Han tror inte heller att det skulle påverka kunderna så mycket, eftersom de då skulle kunna välja själva vilket förfarande de önskar.

En annan notarius publicus uppgav att det skulle vara mer rättsäkert med en mer tydlig organisation och huvudman för apostille. Om en enskild myndighet har en samlad översyn av verksamheten skulle det vara lättare att upptäcka oegentligheter och förfalskningar. Samma notarius publicus pekade på att kunderna framför allt vill ha en lättillgänglig service och att det spelar mindre roll vem som utför arbetet. Hans bedömning är att en förändring avseende behöriga aktörer att utfärda e-apostille och/eller fysiska apostille inte skulle vara en så stor omställning eftersom en så stor andel av hans kunder använder sig av tjänsten för första gången.

7 Digitalisering

7.1 Inledning

Utredningens uppdrag omfattar att undersöka möjligheten att digitalisera legaliseringsverksamheten i Regeringskansliet och att införa digitala signaturer samt att undersöka vilka kostnader en eventuell digitalisering av verksamheten skulle medföra.

En digitalisering av legaliseringsverksamheten innebär att regelverket för betrodda tjänster aktualiseras. Det centrala regelverket inom området betrodda tjänster utgörs av EU-förordningen (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden (nedan eIDAS-förordningen). Avsnitt 7.2 innehåller en genomgång av olika centrala begrepp som aktualiseras vid användningen av betrodda tjänster. I avsnitt 7.3 ges en översiktlig beskrivning av eIDAS-förordningens regelverk och dess betydelse för offentlig förvaltning.

Ambitionen med en fortsatt digitaliseringen av samhället gör sig gällande både i Sverige, inom övriga EU och i andra länder. I avsnitt 7.4 redogörs i korthet för den utveckling som nu sker inom EU och i Sverige. Avsnitt 7.5 behandlar användningen av betrodda tjänster inom den offentliga förvaltningen. I avsnitt 7.6 redogörs för lagstiftning som reglerar tillgängligheten av digital offentlig service.

7.2 Centrala begrepp

Betrodda tjänster är elektroniska tjänster som skapar, kontrollerar, validerar eller bevarar elektroniska underskrifter. Betrodda tjänster kan även användas för elektroniska stämplatser, certifikat för autentisering av webbplatser, elektroniska tidsstämplatser eller för elektroniska tjänster för rekommenderade leveranser och certifikat med anknytning till dessa tjänster. Det förekommer flera olika begrepp i

relation till området för betrodda tjänster som har relevans för utredningens uppdrag. Av såväl juridiska som tekniska skäl är det av vikt att begreppen används i rätt sammanhang. För att tydliggöra vilken innebörd som begreppen har i dag görs i detta avsnitt en genomgång av respektive begrepp.

7.2.1 Underskrift och namnteckning m.m.

Det finns inte någon legaldefinition av begreppet underskrift. Underskrift är ett teknikneutralt begrepp som kan åsyfta såväl en underskrift med penna som en elektronisk underskrift skapad med hjälp av en underskriftstjänst.

Det bör dock noteras att ett underskriftskrav i lagstiftningssammanhang kan vara teknikbestämt. Regeringen har vid flera tillfällen uttalat att bedömningen av om ett krav på underskrift är teknikneutralt får göras för varje bestämmelse för sig mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter såsom bestämmelsens rättsliga miljö och hur kravet tidigare har bedömts.¹

Ordet underskrift definieras i Svenska Akademiens ordlista (nedan SAOL) som en namnteckning i anslutning till dokument. En namnteckning definieras som ett personligt sätt att skriva det egna namnet. I Svensk ordbok definieras namnteckning som en persons egenhändigt skrivna namn på det för honom eller henne typiska sättet. Det anges vidare att namnteckning används för identifiering, särskilt i juridiska sammanhang. En namnteckning är således sammanlänkad med den fysiska handlingen att för hand skriva sitt namn med penna på papper. En namnteckning kan också ske i elektronisk form när den görs med penna på en elektronisk anordning.

Egenhändig underskrift eller egenhändigt undertecknande har även en tydlig koppling till den fysiska handlingen att skriva sitt namn. Begreppet namnunderskrift får likt namnteckning anses ha koppling till den fysiska handlingen att teckna sitt namn. Såväl begreppen namnteckning, namnunderskrift som egenhändig underskrift/egenhändigt undertecknade bör således endast användas när det är fråga om den fysiska handlingen att teckna sitt namn, vare sig det sker med penna på papper eller med penna på en elektronisk anordning.

¹ Prop. 2021/22:40 *Ett teknikneutralt krav på underskrift av regeringsbeslut*, s. 6 f.

Underskriftens juridiska funktioner

En underskrift anses generellt fylla fem olika juridiska funktioner. För det första får en underskrift anses ge uttryck för en persons vilja att bekräfta något, åta sig en förpliktelse eller lämna en försäkran om att uppgifterna i en handling stämmer överens med sanningen. Mottagaren av en undertecknad handling kan också utifrån handlingen anta att han eller hon kan agera på ett visst sätt.²

Underskriften har också en sorts varningsfunktion. Handlingen att skriva under något ska ge upphov till eftertanke genom att den som skriver under får anledning att överväga innebörden och vikten av det som undertecknas.³

En underskrift kan vidare användas för att identifiera den som har undertecknat en handling, ibland även kallat utställarverifikation eller utställarangivelse eftersom det kopplar handlingen till en utställare.⁴

En underskrift fyller dessutom en äkthetsfunktion i de fall där den görs på en handling som innehåller text, eftersom underskriften knyter den person som skrivit under handlingen till handlingens innehåll. Detta innebär också ett visst skydd mot manipulation. När det gäller namnteckningar är kopplingen till en person emellertid inte uppenbar då det krävs kunskap om namnteckningens utformning för att det ska vara möjligt att upptäcka en förfalskad namnteckning. Beträffande elektroniska underskrifter innebär underskriften – i vart fall när den är avancerad eller kvalificerad – ett starkare skydd mot manipulation än vad en namnteckning ger. Detta gäller både manipulation av underskriften och det underliggande dokumentet.⁵

En underskrift är också ett sätt att säkra ett framtida behov av att kunna bevisa såväl identiteten på den som undertecknat en handling som kopplingen mellan personen och den undertecknade handlingens innehåll. Underskriften fyller därmed en viktig funktion som bevis.

² Ds 1998:14 *Digitala signaturer – en teknisk och juridisk översikt*, s. 134 f.

³ Prop. 2017/18:126 *Digital hantering av domstolsavgörande, strafföreläggande och ordningsbot*, s. 22.

⁴ SOU 2021:9 *Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster inom den offentliga förvaltningen, delbetänkande av utredningen om betrodda tjänster*, s. 53.

⁵ A.a. s. 54 f och där gjorda hänvisningar.

Elektronisk underskrift

En elektronisk underskrift definieras i eIDAS-förordningen som uppgifter i elektronisk form som är fogade till eller logiskt knutna till andra uppgifter i elektronisk form och som används av undertecknaren för att skriva under (artikel 3.10). En elektronisk underskrift kan vara av enklare beskaffenhet och bestå av t.ex. en inskannad namnteckning som klistras in i ett dokument. En sådan enkel elektronisk underskrift är emellertid lätt att förfalska och kan inte knytas till den som har skrivit under handlingen. Det finns därutöver två ytterligare nivåer av elektroniska underskrifter, avancerad elektronisk underskrift och kvalificerad elektronisk underskrift.

En avancerad elektronisk underskrift ska enligt artikel 26 i eIDAS-förordningen vara unikt knuten till undertecknaren. Undertecknaren ska alltså kunna identifieras genom den. Vidare ska den vara skapad på grundval av uppgifter för skapande av elektroniska underskrifter som undertecknaren med hög grad av tillförlitlighet kan använda uteslutande under sin egen kontroll. Slutligen ska en avancerad elektronisk underskrift vara kopplad till de uppgifter som den används för att underteckna på ett sådant sätt att alla efterföljande ändringar av uppgifterna kan upptäckas.

En kvalificerad elektronisk underskrift är en avancerad elektronisk underskrift som skapas med hjälp av en kvalificerad anordning för underskriftsframställning och som är baserad på ett kvalificerat certifikat för elektroniska underskrifter (artikel 3.12). I artiklarna 28 och 29 finns bestämmelser om kvalificerade certifikat för elektroniska underskrifter och krav på anordningar för skapande av kvalificerade elektroniska underskrifter.

7.2.2 Signatur

Ett annat närliggande begrepp i detta sammanhang är signatur. Signatur definieras i SAOL antingen som en förkortad namnteckning eller kortare namn som ersätter en journals ägandes egentliga namn. Enligt en äldre definition är en signatur en påskrift med bruksanvisning på en läkemedelsförpackning. Av Svensk ordbok framgår att en signatur är en egenhändigt skriven namnteckning eller förkortad namnteckning som särskilt används för att intyga tillförlitlighet eller äkthet hos dokument, konstverk eller liknande. Begreppen signatur

och underskrift används dock ofta som synonymer. Detta gäller i synnerhet avseende elektroniska underskrifter.

7.2.3 Elektronisk signatur

För det som numera benämns elektronisk underskrift användes tidigare termen elektronisk signatur, bl.a. i lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer (signaturlagen). Termen elektronisk signatur har sitt ursprung i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/93/EG av den 13 december 1999 om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer (signaturdirektivet). I det allmänna språkbruket har den termen med tiden kommit att ersättas med termen elektronisk underskrift. Båda termerna har dock samma innebörd.⁶ Därutöver används i den engelska språkversionen av eIDAS-förordningen begreppet *electronic signature* för att benämna en elektronisk underskrift.

7.2.4 Digital signatur

En digital signatur är en funktion som garanterar innehållet och äktheten hos en elektronisk handling genom en kombination av asymmetrisk krypteringsteknik och hashfunktionsteknik. Hashfunktionen används för att skapa en komprimerad mängd av den elektroniska handlingen som därmed är hårt bunden till ursprungsmeddelandet, medan den asymmetriska krypteringen (med den privata hemliga nyckeln) binder upphovsmannen till den komprimerade mängden.⁷

Begreppet digital signatur används således som en teknisk term för en metod som säkerställer utställarens identitet och uppgifternas integritet i samband med t.ex. en elektronisk underskrift. Uttrycket digitala signaturer åsyftar vanligtvis användningen av asymmetriska nycklar för att kontrollera att informationen i omanipulerad form kommer från en hemlig nyckel. Tillsammans med certifikat eller kvalificerade certifikat kan digitala signaturer ses som ett sätt att framställa t.ex. avancerade respektive kvalificerade elektroniska under-

⁶ Prop. 2015/16:72 *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering*, s. 34.

⁷ Ds 1998:14 *Digitala signaturer – en teknisk och juridisk översikt*, s. 21 ff.

skrifter.⁸ Det är därför viktigt att särskilja begreppen eftersom elektronisk underskrift eller stämpel är kopplad till den rättsverkan som en åtgärd i en digital miljö medför, medan begreppet digital signatur är en metod för att säkerställa utställarens identitet och uppgifternas integritet.

7.2.5 E-legitimation

Eftersom allt fler transaktioner utförs elektroniskt har behovet av att ersätta de fysiska namnteckningarna med deras elektroniska motsvarigheter ökat successivt. Att det finns tillförlitliga metoder för att identifiera privatpersoner och företag och för att underteckna elektroniska handlingar är därför viktigt. Möjligheterna till elektronisk identifiering är en grundläggande förutsättning för att privatpersoner och företag ska kunna använda digitala tjänster.

E-legitimation är en elektronisk identitetshandling som kan användas för att identifiera innehavaren på elektronisk väg. E-legitimationen kan användas av både enskilda och företrädare för företag eller myndigheter vid åtkomst till olika typer av e-tjänster. E-legitimationen används också i andra sammanhang, t.ex. vid informationsutbyte mellan myndigheter och internt i organisationer.

En e-legitimation innehåller, liksom en fysisk identitetshandling, uppgifter som entydigt kan kopplas till en viss person. Den innehåller alltså endast identitetsuppgifter och inte uppgifter om vilken behörighet personen har. Uppgifter om personens behörighet finns i stället i e-tjänsten eftersom det är innehavaren av e-tjänsten som avgör vilken behörighet användaren ska ha. En e-legitimation kan finnas som en applikation i en mobiltelefon eller surfplatta eller som en fil på en dator. Den kan också finnas på en fysisk bärare, t.ex. ett kort som innehåller ett chip där informationen lagras.⁹

Begreppen e-legitimation och elektronisk identitetshandling förekommer inte i eIDAS-förordningen. I stället används begreppet medel för elektronisk identifiering. I artikel 3.2 definieras medel för elektronisk identifiering som en materiell och/eller immateriell enhet som

⁸ Benjamin Yousefi, *Framställning och bevarande av elektroniska signaturer* (Stockholm: Riksarkivet 2015), s. 5. I rapporten används begreppet "elektronisk signatur". Eftersom termen genom eIDAS-förordningen numera har ersatts av begreppet elektronisk underskrift används detta begrepp i stället.

⁹ SOU 2019:14 *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation*, s. 129.

innehåller personidentifieringsuppgifter och som används för autentisering för nättjänster.

7.2.6 E-legitimation i tjänsten och e-tjänstelegitimation

Med e-legitimation i tjänsten avses en e-legitimation som används för att fullgöra en arbetsuppgift. Det kan både röra sig om en privat e-legitimation eller en e-legitimation som har anskaffats av arbetsgivaren.¹⁰ Begreppet e-tjänstelegitimation avser en e-legitimation för den som tjänstgör vid eller innehar uppdrag för en organisation och som har anskaffats av organisationen. En e-tjänstelegitimation kan också innehålla uppgifter om användarens anställning och/eller behörighet, dvs. ytterligare uppgifter utöver identiteten.

7.2.7 Stämpel

Stämplor förekommer relativt ofta inom den offentliga förvaltningen, t.ex. vid registrering av inkomna handlingar eller som en varning i form av en markering att en handling omfattas av sekretess. Stämplor kan också tillfogas elektroniskt på inskannade eller elektroniskt inkomna eller upprättade handlingar. De stämpelförfaranden där det inom den offentliga förvaltningen kan anses befogat att använda avancerade eller kvalificerade elektroniska stämplor är de vars syfte bl.a. är att identifiera en handlingens ursprung och äkthet. Exempel på stämpelförfaranden av sådan mer avancerad art är legalisering och apostille.¹¹

En stämpel fyller samma juridiska funktioner som en underskrift. En stämpel ger på samma sätt uttryck för en vilja att bekräfta något, åta sig en förpliktelse eller lämna en försäkran om att uppgifterna i en handling överensstämmer med sanningen. Även varningsfunktionen har viss relevans då handlingen medför att den som stämplor kan få anledning att överväga om innehållet i den handling som stämplas är korrekt. En stämpel kan vidare användas för att identifiera den juridiska person som står bakom en stämplad handling. Stämplingen blir således även en utställarverifikation.

¹⁰ SOU 2021:62 *Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen, Slutbetänkande av utredningen om betrodda tjänster*, s. 46.

¹¹ SOU 2021:9 s. 58.

Stämpeln har också en äkthetsfunktion då den knyter den juridiska personen som står bakom stämplingen till handlingens innehåll, vilket innebär ett visst skydd mot manipulation. Slutligen har stämpeln en bevisverkan avseende kopplingen mellan den juridiska personen och den stämplade handlingens innehåll.¹²

7.2.8 Elektronisk stämpel

En elektronisk stämpel definieras i eIDAS-förordningen som uppgifter i elektronisk form som är fogade till eller logiskt knutna till andra uppgifter i elektronisk form för att säkerställa de senares ursprung och integritet (artikel 3.25). Precis som för elektroniska underskrifter finns det också avancerade respektive kvalificerade elektroniska stämplat som ska uppfylla vissa specifika krav i eIDAS-förordningen.

En avancerad elektronisk stämpel ska enligt artikel 36 i eIDAS-förordningen vara knuten uteslutande till skaparen av stämpeln. Skaparen av stämpeln ska alltså kunna identifieras genom den. Vidare ska stämpeln vara skapad på grundval av uppgifter för skapande av elektroniska stämplat som stämpelns skapare med hög grad av tillförlitlighet under sin kontroll kan använda för att skapa elektroniska stämplat. Slutligen ska stämpeln vara kopplad till de uppgifter den avser på ett sådant sätt att alla efterföljande ändringar av uppgifterna kan upptäckas.

En kvalificerad elektronisk stämpel ska i likhet med vad som gäller för underskrifter, uppfylla kraven på en avancerad elektronisk stämpel (artikel 3.27 i eIDAS-förordningen). Den ska även skapas med hjälp av en kvalificerad anordning för skapande av elektroniska stämplat som i sin tur är baserad på ett kvalificerat certifikat för elektroniska stämplat.

Det finns stora likheter mellan elektroniska underskrifter och elektroniska stämplat, både när det gäller den bakomliggande tekniken och utformningen av de bestämmelser som reglerar dessa två typer av utställarverifikationer. Den avgörande skillnaden är vem som skapar en elektronisk underskrift respektive stämpel. Elektroniska stämplat skapas av juridiska personer (artikel 3.24), till skillnad från elektroniska underskrifter som skapas av fysiska personer (artikel 3.9). Det

¹² A.a. s. 60 f.

finns således inte någon undertecknare beträffande stämplat. I svenska författningar finns endast två hänvisningar till elektroniska stämplat.¹³

7.3 eIDAS-förordningen

Som angetts ovan utgörs det centrala regelverket inom området betrodda tjänster av eIDAS-förordningen. Nedan redogörs för förordningens syfte och tillämpningsområde. Vidare ges en allmän beskrivning av regelverket för betrodda tjänster. Slutligen behandlas elektroniska underskrifters och stämplars rättsliga verkan samt förordningens betydelse för den offentliga förvaltningen.

7.3.1 Syfte och tillämpningsområde

eIDAS-förordningen är direkt tillämplig i Sverige och genom den har området för betrodda tjänster harmoniserats inom EU. I Sverige kompletteras eIDAS-förordningen med lagen (2016:561) och förordningen (2016:576) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering. Dessa författningar överlåter i huvudsak olika uppgifter som anges i eIDAS-förordningen som är kopplade till ackreditering, certifiering och tillsyn till bl.a. Post- och Telestyrelsen (nedan PTS).

Syftet med eIDAS-förordningen är att säkerställa en väl fungerande inre marknad och att uppnå en lämplig säkerhetsnivå för medel för elektronisk identifiering och betrodda tjänster. Förordningen fastställer de villkor på vilka medlemsstaterna erkänner medel för elektronisk identifiering av fysiska och juridiska personer som omfattas av ett anmält system för elektronisk identifiering hos en annan medlemsstat. Vidare innehåller förordningen regler för betrodda tjänster, i synnerhet för elektroniska transaktioner. Slutligen ges en rättslig ram för elektroniska underskrifter, elektroniska stämplat, elektronisk tidsstämpling, elektroniska dokument, elektroniska tjänster för rekommenderade leveranser och certifikattjänster för autentisering av webbplatser (artikel 1).

Ett annat syfte är att öka förtroendet för elektroniska transaktioner på den inre marknaden genom att tillhandahålla en gemensam

¹³ 3 § andra stycket lagen (1969:12) om internationell vägtransport och 8 a § andra stycket lagen (1974:610) om inrikes vägtransport.

grund för ett säkert elektroniskt samspel mellan medborgare, företag och offentliga myndigheter, och därigenom öka effektiviteten hos offentliga och privata nättjänster, elektronisk affärsverksamhet och e-handel i unionen (skäl 2).

I korthet gäller eIDAS-förordningen system för elektronisk identifiering som har anmälts av en medlemsstat och tillhandahållare av betrodda tjänster som är etablerade inom unionen. Förordningen är inte tillämplig på tillhandahållande av betrodda tjänster som till följd av nationell rätt eller avtal mellan en avgränsad uppsättning deltagare endast används inom slutna system (artikel 2). System som undantas kan t.ex. vara sådana som inrättats i företag eller offentlig förvaltning för hantering av interna förfaranden.

Vidare anges att endast betrodda tjänster som tillhandahålls för allmänheten och som påverkar tredje man bör uppfylla de krav som fastställs i eIDAS-förordningen (skäl 21). Förordningen påverkar inte heller nationell rätt eller unionsrätt som avser ingående av avtal och deras giltighet eller andra rättsliga förfarandemässiga skyldigheter avseende formkrav (artikel 2). Förordningen bör inte heller inverka på nationella formkrav avseende offentliga register (skäl 21).

7.3.2 Regelverket om betrodda tjänster

I eIDAS-förordningen definieras och regleras det som benämns betrodda tjänster. Betrodda tjänster är enligt artikel 3.16 elektroniska tjänster som vanligen tillhandahålls mot ekonomisk ersättning och som består av

1. skapande, kontroll och validering av elektroniska underskrifter, elektroniska stämplor eller elektroniska tidsstämplingar, elektroniska tjänster för rekommenderade leveranser och certifikat med anknytning till dessa tjänster (artikel 3.16 a), eller
2. skapande, kontroll och validering av certifikat för autentisering av webbplatser (artikel 3.16 b), eller
3. bevarande av elektroniska underskrifter, stämplor eller certifikat med anknytning till dessa tjänster (artikel 3.16 c).

Enkelt uttryckt är betrodda tjänster elektroniska tjänster som erbjuder vissa utpekade funktioner kopplade till elektroniska underskrif-

ter, elektroniska stämplat, elektroniska tidsstämplingar eller certifikat för autentisering av webbplatser. Dessutom är elektroniska tjänster för rekommenderade leveranser en betrodd tjänst i sig. Exempelvis är en tjänst som skapar en avancerad elektronisk underskrift en betrodd tjänst. Den avancerade elektroniska underskriften som skapas, dvs. resultatet av tjänsten, är dock inte någon betrodd tjänst i sig. De ytterligare funktioner som utgör betrodda tjänster är skapande, kontroll, validering och bevarande.

Genom eIDAS-förordningen regleras dels tillhandahållarna av de betrodda tjänsterna, dels de betrodda tjänsterna som sådana. Förordningen innehåller också bestämmelser som berör den rättsliga statusen för det som skapas med hjälp av betrodda tjänster, t.ex. elektroniska underskrifters rättsverkan. eIDAS-förordningen bör förstås på så sätt att tillhandahållarnas roll är att genom betrodda tjänster agera tredje part som skapar tillit i en transaktion mellan två eller fler parter.¹⁴

Betrodda tjänster kan vara kvalificerade eller icke kvalificerade. Detsamma gäller tillhandahållare av betrodda tjänster. eIDAS-förordningen innehåller vissa krav och skyldigheter som är gemensamma för de nämnda kategorierna. Endast kvalificerade tillhandahållare får tillhandahålla kvalificerade betrodda tjänster. Såväl kvalificerade tillhandahållare som kvalificerade betrodda tjänster omfattas av ytterligare och mer detaljerade krav och skyldigheter än icke kvalificerade. Många av kraven är kopplade till säkerhet. En förutsättning för att bli kvalificerad tillhandahållare är att ett tillsynsorgan i en medlemsstat beviljar aktören status som kvalificerad. eIDAS-förordningen innehåller också bestämmelser om skadeståndsansvar för tillhandahållare av betrodda tjänster, sanktioner och tillsyn.

7.3.3 Rättslig verkan av elektroniska underskrifter och stämplat

Enligt eIDAS-förordningen får en elektronisk underskrift eller elektronisk stämpel inte förvägras rättslig verkan eller giltighet som bevis vid rättsliga förfaranden enbart på grund av att den har elektronisk form eller inte uppfyller kraven för kvalificerade elektroniska underskrifter respektive kvalificerade elektroniska stämplat (artiklarna 25.1 och 35.1). Vidare föreskrivs att en kvalificerad elektronisk under-

¹⁴ SOU 2021:9 s. 82.

skrift eller kvalificerad elektronisk stämpel som är baserad på ett kvalificerat certifikat som utfärdats i en medlemsstat ska erkännas som en kvalificerad elektronisk underskrift i alla andra medlemsstater (artiklarna 25.3 och 35.3).

För elektroniska underskrifter gäller därutöver att en kvalificerad elektronisk underskrift ska ha motsvarande rättsliga verkan som en handskreven underskrift (artikel 25.2). En kvalificerad elektronisk stämpel ska omfattas av en presumtion om integritet hos de uppgifter som den kvalificerade elektroniska stämpeln är kopplad till och om att de har korrekt ursprung (artikel 35.2).

7.3.4 Tillhandahållare av betrodda tjänster

En tillhandahållare av en betrodd tjänst är en fysisk eller juridisk person som tillhandahåller en eller flera betrodda tjänster, antingen i egenskap av kvalificerade eller icke kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster (artikel 3.19). En kvalificerad tillhandahållare av betrodda tjänster tillhandahåller en eller flera kvalificerade betrodda tjänster och har beviljats status som kvalificerad av tillsynsorganet (artikel 3.20). De kvalificerade tillhandahållarna omfattas av fler bestämmelser och krav än de icke kvalificerade.¹⁵ Det finns dock gemensamma bestämmelser om säkerhetskrav (artikel 19). Ytterligare krav beträffande kvalificerade tillhandahållare finns i artikel 21 respektive 24.

Såväl kvalificerade som icke kvalificerade tillhandahållare omfattas av skadeståndsansvar för skada som åsamkats en fysisk eller juridisk person avsiktligt eller på grund av oaktsamhet genom underlåtenhet att uppfylla krav i eIDAS-förordningen (artikel 13.1). Bevisbördans placering skiljer sig dock åt beroende på om tillhandahållaren är kvalificerad eller icke kvalificerad. När det gäller avsikt eller oaktsamhet hos en icke-kvalificerad tillhandahållare av betrodda tjänster vilar bevisbördan på den som gör gällande att skada har uppstått. Utgångspunkten avseende kvalificerade tillhandahållare är dock den motsatta. Det är alltså den kvalificerade tillhandahållaren som ska bevisa att den skada som har uppstått har uppstått utan dennes avsikt eller oaktsamhet.

¹⁵ SOU 2021:9 s. 94.

7.3.5 eIDAS-förordningens betydelse för offentlig förvaltning

Som tidigare nämnts innebär eIDAS-förordningen att området betrodda tjänster till stora delar är harmoniserat inom EU. Förordningens bestämmelser gäller emellertid oavsett om situationen eller transaktionen är gränsöverskridande eller inte.

Även om eIDAS-förordningen fastställer ett allmänt regelverk för användningen av betrodda tjänster medför den emellertid inte en allmän skyldighet att använda betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (skäl 21). Krav på sådan användning kan dock förekomma i andra författningar. Bestämmelserna i eIDAS-förordningen kan därför indirekt uppställa krav som ska följas. Ett exempel på detta är bestämmelsen i 12 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken (1942:740) som anger att en fullmakt som skrivs under elektroniskt ska skrivas under genom en avancerad elektronisk underskrift i enlighet med vad som anges i artikel 3 eIDAS-förordningen.

Som redogjorts för ovan innehåller eIDAS-förordningen bestämmelser om krav på att erkänna elektroniska underskrifter och stämplat. Elektroniska underskrifter och stämplat får alltså inte förvägras rättslig verkan enbart på grund av att de har elektronisk form eller för att de inte lever upp till kraven för att vara kvalificerade. Om det inte uppställs något formkrav kan således en myndighet inte vägra att ta emot en elektroniskt undertecknad eller stämplat handling enbart på grund av att den har elektronisk form.

När det gäller olika typer av underskrifter, format och metoder anges i artikel 27.1 att om en medlemsstat kräver en avancerad elektronisk underskrift för användningen av en nättjänst som erbjuds av ett offentligt organ eller på ett offentligt organs vägnar, ska medlemsstaten erkänna avancerade elektroniska underskrifter, avancerade elektroniska underskrifter som är baserade på ett kvalificerat certifikat för elektroniska underskrifter och kvalificerade elektroniska underskrifter i åtminstone de format eller med de metoder som anges i de genomförandeakter som antagits enligt vad som anges i artikel 27.5. En motsvarande bestämmelse för elektroniska stämplat finns i artikel 37.1.

Bestämmelserna innebär att om det krävs en avancerad elektronisk underskrift eller stämpel i en nättjänst som exempelvis en myndighet erbjuder ska myndigheten också erkänna de underskrifter som räknas upp i de format som har angetts i en genomförandeakt. På grund av att behöriga myndigheter i medlemsstaterna använder olika

avancerade elektroniska underskrifter av olika format för att under-teckna sina dokument elektroniskt ansågs det nödvändigt att se till att i vart fall ett visst antal format av avancerade elektroniska under-skrifter och stämplat kan stödjas tekniskt när de erhåller dokument som undertecknats elektroniskt (skäl 50).

I artikel 27.2 föreskrivs vidare att om en medlemsstat kräver en avancerad elektronisk underskrift som är baserad på ett kvalificerat certifikat för användningen av en nättjänst som erbjuds av ett offentligt organ eller på ett offentligt organs vägnar, ska medlemsstaten erkänna avancerade elektroniska underskrifter som är baserade på ett kvalificerat certifikat och kvalificerade elektroniska underskrifter i åtminstone de format eller med de metoder som anges i vissa genomförandeakter. En motsvarande bestämmelse för stämplat finns i artikel 37.2.

Slutligen föreskrivs i artikel 27.3 för underskrifter respektive artikel 37.3 för stämplat att medlemsstaterna för gränsöverskridande användning av nättjänster som erbjuds av offentliga organ inte får kräva en underskrift eller stämpel med högre säkerhetsnivå än den som gäller för kvalificerade elektroniska underskrifter eller stämplat.

En frågeställning som analyserades i delbetänkandet SOU 2021:9 är vad eIDAS-förordningen innebär i den situationen där ett visst förfarande enbart kan genomföras elektroniskt genom användning av en e-tjänst för identifiering och undertecknande av en handling i själva tjänsten, dvs. att alternativa sätt att genomföra förfarandet inte erbjuds av myndigheten. Det utgör i så fall ett hinder för den som t.ex. vill skicka in elektroniskt undertecknade handlingar där undertecknandet skett utanför myndighetens e-tjänst.

Slutsatsen var att om det finns ett formkrav som anger att en e-tjänst ska användas innebär det att undantaget i artikel 2.3 eIDAS-förordningen är tillämpligt. En vägran att acceptera andra former av elektroniskt inlämnande står därmed inte i strid med förordningen. Om det saknas formkrav i en författning gjordes bedömningen att rättsläget får anses oklart.¹⁶

¹⁶ SOU 2021:9, s. 107 f.

7.4 Digitalisering i EU och Sverige

Den digitala utvecklingen av samhället har medfört att det för många personer i dag är en naturlig del av vardagen att utföra ärenden digitalt. Många svenska myndigheter erbjuder också olika typer av e-tjänster. Exempelvis erbjuder Skatteverket en e-tjänst för att lämna in inkomstdeklarationen digitalt och företag har möjlighet att lämna in en digital årsredovisning till Bolagsverket. Vidare kan nämnas att Försäkringskassan erbjuder digital hantering av ärenden relaterade till myndighetens ansvarsområden, som t.ex. ansökan om föräldrapenning och sjukpenning. Ytterligare ett exempel är att det nu är möjligt att skriva under domar elektroniskt.¹⁷ Det fortsatta arbetet med att utveckla det digitala samhället pågår såväl på EU-nivå som i Sverige. Nedan följer en redogörelse för en del av det arbete som sker just nu.

7.4.1 Digitaliseringsarbetet i EU

EU-kommissionen har uppställt ett antal mål avseende digitalisering inom ramen för den digitala kompassen för 2030.¹⁸ Några av målsättningarna är att alla viktiga offentliga tjänster bör vara tillgängliga online senast 2030, att alla medborgare ska ha tillgång till elektroniska patientjournaler och att 80 procent av medborgarna ska använda e-identifiering.

EU-kommissionen har också publicerat ett förslag på färdväg för det digitala decenniet med utgångspunkt i den digitala kompassen för 2030.¹⁹ Förslaget innehåller en handlingsplan för hur EU ska uppnå den digitala omställningen till 2030. I handlingsplanen fastställs konkreta digitala mål baserat på de fyra områdena digitala färdigheter, digital infrastruktur, digitalisering av företag och digitalisering av offentliga tjänster.

Den 26 januari 2022 la EU-kommissionen fram sitt förslag om upprättandet av en europeisk förklaring om digitala rättigheter och

¹⁷ 30 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken.

¹⁸ Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Digital kompass 2030: den europeiska vägen in i det digitala decenniet* (COM (2021) 118 final).

¹⁹ Europeiska kommissionen, *Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av 2030-policyprogrammet "En färdväg för det digitala decenniet"* (COM (2021) 574 final).

principer för det digitala decenniet.²⁰ De digitala rättigheter och principer som beskrivs i förklaringen kompletterar de befintliga rättigheterna som omfattas av t.ex. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). De digitala rättigheter och principer som föreslås är att sätta människorna och deras rättigheter i centrum för den digitala omställningen, bidra till solidaritet och inkludering, säkerställa valfrihet på nätet, främja delaktighet i det digitala offentliga rummet, öka människors trygghet, säkerhet och egenmakt samt att främja en hållbar digital framtid.

En gemensam digital ingång i Europa

Den 22 juni 2022 fattade EU-kommissionen beslut om genomförandeförordningen, som fastställer förutsättningarna för det tekniska systemet för att kunna utbyta bevis mellan EU:s medlemsländer.²¹ Bakgrunden till den gemensamma digitala ingången till EU är EU-förordningen (2018/1724) om en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster.²²

Genomförandeförordningen är en viktig förutsättning för införandet av den gemensamma digitala ingången i Europa, *Single Digital Gateway* (SDG). SDG ska göra det enklare för privatpersoner och företag inom EU att få tillgång till information och kunna utföra tjänster digitalt hos offentliga aktörer inom hela EU. Ärenden som kan utföras digitalt i kontakter med offentliga aktörer för privatpersoner och företag i ett land, t.ex. Sverige, ska vara möjliga att göra för alla EU-medborgare och företag inom ett antal områden.

²⁰ Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om upprättandet av en europeisk förklaring om digitala rättigheter och principer för det digitala decenniet (COM (2022) 27 final)* och *Europeisk förklaring om digitala rättigheter och principer för det digitala decenniet (COM (2022) 28 final)*.

²¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/1121 av den 29 juli 2020 om insamling och delning av användarstatistik och återkoppling om tjänsterna i den gemensamma digitala ingången i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

De områden som avses är bl.a. utbildning, arbete, pension samt att starta, driva och avveckla bolag. SDG ska också möjliggöra att olika slags bevis (t.ex. betyg) ska kunna utbytas mellan EU-länder och att EU-medborgare endast ska behöva uppge sina uppgifter en gång till myndigheter.

Syftet är att förenkla för privatpersoner och företagare att verka inom EU:s inre marknad. Den gemensamma digitala ingången ska således stimulera den inre marknaden genom att undanröja handels hinder och göra det enklare att bedriva verksamhet över landsgränserna. Det ska exempelvis bli lättare för privatpersoner och företag att flytta inom unionen, bedriva handel, etablera sig eller utöka sin verksamhet i en annan medlemsstat. Detta ska uppnås bl.a. genom att ge privatpersoner och företag tillgång till information och offentliga e-tjänster via webbplatsen *Your Europe*. Förordningen ska vara fullt implementerad den 12 december 2023.

Översyn av eIDAS-förordningen och förslag om nya betrodda tjänster

I juni 2021 presenterade EU-kommissionen ett förslag till en uppdaterad eIDAS-förordning.²³ Utöver förslag om mindre förändringar av de sedan tidigare reglerade betrodda tjänster har förslag lämnats om att införa ett antal nya betrodda tjänster och regler inom området elektronisk identifiering. De nya tjänsterna som föreslagits är en digital europeisk identitetsplånbok, elektronisk arkivering, attestering av attribut, elektroniska liggare och tjänster för distansunderskrifter.

EU-kommissionen presenterade också en rekommendation som bl.a. innebär att medlemsländerna tillsammans med EU-kommissionen ska arbeta fram en verktygslåda med arkitektur och ramverk för den europeiska elektroniska identitetsplånboken.²⁴

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och Post- och telestyrelsen (PTS) är expertmyndigheter som bistår regeringen i förhandlingarna med övriga medlemsstater. DIGG har också fått i uppdrag av regeringen att bl.a. analysera de förutsättningar och risker

²³ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av en ram för europeisk digital identitet (COM (2021) 281 final).

²⁴ Kommissionens rekommendation (EU) 2021/946 av den 3 juni 2021 om en unionsgemensam verktygslåda för en samordnad strategi för en europeisk ram för digital identitet.

som finns kopplade till att offentliga aktörer ska kunna använda digitala plånböcker i enlighet med förslaget.

Förslaget om en digital europeisk identitetsplånbok

Förslaget om en digital europeisk identitetsplånbok innebär att alla EU-länder ska kunna erbjuda medborgare och företag digitala plånböcker som kan kopplas till deras nationella digitala identitet med bevis på andra personliga attribut (t.ex. körkort, utbildningsbevis och bankkonton). Medborgarna i EU ska kunna styrka sin identitet och dela med sig av elektroniska handlingar från sina e-identitetsplånböcker via sin mobiltelefon. E-identitetsplånböckerna kan tillhandahållas av offentliga myndigheter eller privata enheter, om dessa erkänns av ett EU-land.

Den europeiska digitala identiteten kommer att vara tillgänglig för alla som vill använda den. E-identitetsplånböckerna ska kunna användas både som ett sätt att identifiera användarna och för att styrka vissa personliga attribut. Användarna ges därmed tillgång till offentliga och privata digitala tjänster i hela unionen. Vidare kommer användaren ges möjlighet att välja vilka delar av sin identitet, data och intyg som han eller hon delar med sig av till tredje part för att säkerställa att det endast är nödvändiga uppgifter som faktiskt delas.

7.4.2 Arbetet med digitaliseringsfrågor i Sverige

Syftet med regeringens digitaliseringspolitik är bl.a. att använda och främja de möjligheter som digitaliseringen för med sig för individer, näringsliv, civilsamhälle och offentlig förvaltning. Digitaliseringspolitiken omfattar t.ex. arbetet med att digitalisera offentlig förvaltning med utgångspunkt i medborgarens behov. Syftet är att kunna erbjuda enklare, öppnare och effektivare service till alla, oavsett om användaren befinner sig i Sverige eller i utlandet.²⁵ Regeringen har som målsättning att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.²⁶

²⁵ Regeringen, *Digitaliseringspolitik*, u.å., <https://www.regeringen.se/regerings-politik/digitaliseringspolitik/>.

²⁶ Regeringen, *Mål för digitaliseringspolitik*, u.å., <https://www.regeringen.se/regerings-politik/digitaliseringspolitik/mal-for-digitaliseringspolitik/>.

Med anledning av det arbete som pågår inom EU och kommissionens förslag om bl.a. en digital plånbok föreslog DIGG i rapporten *Digital plånbok* bl.a. att en statlig svensk e-legitimation på den högsta tillsitsnivån ska tas fram. Syftet är bl.a. att förbättra möjligheterna för svenska medborgare som bor utomlands att använda digitala tjänster i Sverige och lägga grunden för s.k. id-växling över till en digital identitetsplånbok.

Enligt rapporten kan det inte uteslutas att en sådan statlig e-legitimation i praktiken kommer att krävas inom kort tid efter att den reviderade eIDAS-förordningen trätt i kraft, eventuellt redan efter ett år. DIGG har också föreslagit att svenska identitetsplånböcker ska kunna utfärdas av en statlig myndighet, men även att privata aktörer ska ges möjligheten.²⁷

Den 16 juni 2022 fick DIGG i uppdrag av Infrastrukturdepartementet att i samarbete med Polismyndigheten och Försäkringskassan analysera möjligheterna att införa en statlig e-legitimation och lämna förslag om framtagande och drift av en sådan e-legitimation.²⁸

I skälen till beslutet om uppdraget anförs att det finns anledning att närmare överväga om staten ska utfärda en e-legitimation. Som motivering till uppdraget angavs bl.a. det ökade behovet av säkerhet, robusthet och tillförlitlighet i kritisk samhällsinfrastruktur, behovet av att förebygga och förhindra bedrägerier samt användarens möjligheter att själv ha kontroll över sin data. Utöver detta angavs de ökade kraven som eIDAS-förordningen ställer på e-legitimationer. Uppdraget omfattade också att överväga om en statligt utfärdad digital plånbok ska utgöra den statliga e-legitimationen eller om det behövs både plånbok och e-legitimation.

Uppdraget redovisades av DIGG den 30 januari 2023.²⁹ Det föreslås att den statliga e-legitimationen ska utfärdas på ett kontaktlöst aktivt kort, och att kortet ska lämnas ut av en identitetskontrollerande myndighet efter kontroll av giltig id-handling. Vidare föreslås att den statliga e-legitimationen ska ges ut på den högsta tillsitsnivån enligt EU:s regelverk och att den statliga e-legitimationen ska kunna ges ut till personer som har tilldelats ett samordningsnummer och kan styrka sin identitet. Den statliga e-legitimationen föreslås kunna användas för att få tillgång till den europeiska digitala identitetsplån-

²⁷ DIGG, *Digital plånbok* (Sundsvall: DIGG, 2022).

²⁸ Regeringsbeslut I2022/01335 *Uppdrag att föreslå hur en statlig e-legitimation kan utformas*.

²⁹ DIGG, *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation, slutredovisning av regeringsuppdrag att föreslå hur en statlig e-legitimation kan utformas* (I2022/01335) (Sundsvall: DIGG, 2022).

boken och att DIGG ska få i uppdrag att påbörja utveckling av e-legitimationen för att möta EU:s tidplan.

I december 2022 tillsattes en särskild utredare som ska lämna förslag på hur en effektiv statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå kan utformas och tillhandahållas av en statlig myndighet samt analysera och föreslå förändringar som följer av den reviderade eIDAS-förordningen.³⁰ Uppdraget att föreslå hur staten kan utfärda en e-legitimation på högsta tillitsnivå ska delredovisas senast den 16 oktober 2023. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2024.

7.5 Användningen av betrodda tjänster i offentlig förvaltning

Det har genomförts flera kartläggningar beträffande användningen av betrodda tjänster inom den offentliga förvaltningen. Inom ramen för delbetänkandet SOU 2021:9 genomförde utredningen om betrodda tjänster en undersökning av den offentliga förvaltningens behov av åtgärder för ökad och standardiserad användning av betrodda tjänster. En kartläggning och analys av den offentliga förvaltningens behov av åtgärder avseende användning av e-legitimation i tjänsten genomfördes i utredningen om betrodda tjänsters slutbetänkande.³¹ Därutöver har förekomsten av användning av e-legitimering och e-underskrift inom offentlig förvaltning utretts av DIGG.³²

I betänkandet SOU 2021:9 anförts att det inte är lämpligt att på en generell nivå reglera när avancerade respektive kvalificerade underskrifter bör användas i den offentliga förvaltningen. Det är i stället behoven i de enskilda processerna där underskrifterna ska användas som måste avgöra den frågan. Det kräver i sin tur en kartläggning av vilka behov en specifik verksamhet har och vilka krav externa regelverk uppställer. Utifrån en sådan undersökning går det sedan att bedöma om elektroniska underskrifter bör användas samt eventuell nivå för sådana underskrifter.³³

I betänkandet konstateras också att kvalificerade elektroniska underskrifter för närvarande används endast i begränsad omfattning i den offentliga förvaltningen, då kartläggningen visade att det endast

³⁰ Dir. 2022:142 *Säker och tillgänglig digital identitet*.

³¹ SOU 2021:62 *Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen*.

³² DIGG, *E-legitimering och e-underskrift inom offentlig förvaltning* (Sundsvall: DIGG, 2021).

³³ SOU 2021:9 s. 148 f.

fanns två tillhandahållare av betrodda tjänster som var kvalificerade. Även vid tidpunkten för överlämnandet av denna utredning är det endast två företag som är anmälda som kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster i Sverige.³⁴ Vidare konstateras att det i dagsläget finns ett relativt stort antal tillhandahållare av betrodda tjänster i Sverige och att flera av dem erbjuder avancerade elektroniska underskrifter.

Utredningen om betrodda tjänster slog fast att det i Sverige inte finns några författningar som kräver att kvalificerade elektroniska underskrifter ska användas. Däremot finns det bestämmelser som uppställer krav på eller möjliggör användning av enkla eller avancerade elektroniska underskrifter. En bidragande orsak till den begränsade efterfrågan på kvalificerade elektroniska underskrifter anges i betänkandet vara avsaknaden av författningsbestämmelser som kräver kvalificerad nivå. I länder med utbredd användning av kvalificerade elektroniska underskrifter har man kunnat se att den gemensamma nämparen är lagstiftning som uppställer krav på kvalificerade elektroniska underskrifter.³⁵

Många aktörer inom offentlig förvaltning upplever det som svårt att bedöma om vissa betrodda tjänster lever upp till kraven i eIDAS-förordningen. I betänkandet föreslogs därför att den förteckning över kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster och de kvalificerade betrodda tjänster som dessa aktörer tillhandahåller ska utökas till att också omfatta tjänster som skapar och validerar avancerade elektroniska underskrifter eller stämplars. Mot bakgrund av att många aktörer inom den offentliga förvaltningen upplever svårigheter med valideringen av elektroniska underskrifter föreslogs i betänkandet att en nationell valideringstjänst för elektroniska underskrifter och stämplars ska införas.³⁶

I betänkandet framhålls också att det finns potential för ökad användning av elektroniska stämplars, både inom förvaltningen och i utbyten mellan enskilda och förvaltningen, och särskilt när det gäller avancerade elektroniska stämplars. Under utredningens kartläggningsarbete framförde de berörda aktörerna att det fanns behov av att kunna knyta en elektronisk underskrift till en myndighet i de fall där

³⁴ European Commission, *EU/EEA Trusted List Browser*, 2023, <https://eid.ec.europa.eu/efda/tl-browser/#/screen/home>

³⁵ SOU 2021:9 s. 146.

³⁶ SOU 2021:9 s. 152 ff.

det inte är lämpligt att den anställdes personnummer framgår av besluten.

En lösning som föreslås är att använda en e-legitimation som arbetsgivaren har anskaffat och där kopplingen till individen är pseudonymiserad. En annan lösning är användningen av elektroniska stämplat i stället för elektroniska underskrifter. Vidare konstateras att det ofta vid pappersförfaranden uppställs rutinmässiga krav på undertecknande av myndigheter utan att det funnits krav på det i lag eller förordning. Betänkandets slutsats var därför att en elektronisk stämpel är ett bra alternativ i de fall en myndighet anser att en handling behöver ha en utställarverifikation, utan att samtidigt ha en identifierbar koppling till en enskild medarbetare.³⁷

En av slutsatserna i slutbetänkandet SOU 2021:62 var att användning av privata e-legitimationer i tjänsten är tillåten, men att det kräver att det finns en överenskommelse mellan medarbetaren och arbetsgivaren. Vidare gjordes bedömningen att privata e-legitimationer i tjänsten endast bör användas när det inte är möjligt att använda e-tjänstelegitimationer för att fullgöra en arbetsuppgift eller när det av annan anledning är befogat.³⁸

När det gäller statliga myndigheter under regeringen föreslås i betänkandet att e-tjänstelegitimationer som huvudregel ska tillhandahållas den som tjänstgör eller innehar uppdrag för en sådan statlig myndighet och som för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter behöver styrka sin identitet eller tjänsteställning. Användning av privata e-legitimationer inom statliga myndigheter under regeringen föreslås endast få ske för s.k. id-växling, som kontinuitetslösning eller för det fall en särskild arbetsuppgift som kräver användning av e-legitimation hos tredje part inte kan genomföras med en e-tjänstelegitimation.³⁹

DIGG:s rapport baserade sig på svar från kommuner, regioner och statliga myndigheter. Resultatet av DIGG:s undersökning indikerade att användningen av e-legitimation inom den offentliga förvaltningen fortsätter att öka. Enligt rapporten erbjuder sju av tio offentliga organisationer möjlighet att logga in med e-legitimation i tjänster som riktas till enskilda. En annan slutsats i rapporten är att krav på vilken tillitsnivå som krävs för åtkomst i e-tjänsten inte analyseras i tillräcklig utsträckning inom ramen för en riskbedömning.

³⁷ SOU 2021:9 s. 201 f.

³⁸ SOU 2021:62 s. 128.

³⁹ SOU 2021:62 s. 140.

Kravet på tillitsnivå påverkar hur användaren kan logga in i e-tjänsten, t.ex. genom personlig kod eller om det krävs en särskild typ av e-legitimation.⁴⁰

I rapporten anges också att de offentliga organisationernas behov av mer information om elektroniska underskrifter och elektroniska stämplor är stort på grund av juridiska oklarheter och tekniska svårigheter, bl.a. i fråga om arkivering och bevarande av dokument som skrivits under elektroniskt.⁴¹

Slutligen kan nämnas att DIGG har utformat en valideringstjänst för elektroniskt underskrivna handlingar som innehåller komponenter som offentliga aktörer eller tjänsteutvecklare kan använda för att skapa en egen valideringstjänst.⁴² Med hjälp av tjänsten kan användaren validera en elektroniskt underskriven handling och skapa ett valideringsintyg för bevarande och arkivering under lång tid. DIGG tillhandahåller också en tillitsförteckning för validering, dvs. en lista på betrodda tilltjänster som kan intyga giltigheten av t.ex. ett utfärdat underskriftscertifikat. Valideringstjänsten gör således en kontroll mot tillitsförteckningen för att avgöra om ett underskriftscertifikat är utgivet av en betrodd utfärdare.

7.6 Lagstiftning om tillgänglighet

I detta avsnitt följer en kortare redogörelse för den lagstiftning som reglerar tillgänglighet till offentlig service som har betydelse för t.ex. utformningen av webbplatser, både vad gäller den tekniska utformningen och det språkliga innehållet.

7.6.1 Tillgänglighet till digital offentlig service

Bakgrunden till lagen (2018:1937) om tillgänglighet och digital service är genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer. Lagen upp-

⁴⁰ DIGG, *E-legitimering och e-underskrift inom offentlig förvaltning* (Sundsvall: DIGG, 2021), s. 30 ff.

⁴¹ DIGG, *E-legitimering och e-underskrift inom offentlig förvaltning* (Sundsvall: DIGG, 2021), s. 32.

⁴² DIGG, *Valideringstjänst*, 2023, <https://www.digg.se/digitala-tjanster/e-underskrift/valideringstjanst>.

ställer krav på att offentliga aktörer som tillhandahåller digital service genom en teknisk lösning som står under aktörens kontroll ska följa vissa tillgänglighetskrav som uppställs i olika föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (10 §). Vidare ska en offentlig aktör enligt huvudregeln för sådan digital service tillhandahålla en tillgänglighetsredogörelse. Redogörelsen ska innehålla en funktion som gör det möjligt för en enskild person att meddela den berörda aktören att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven eller framställa en begäran om tillgängliggörande av viss digital service (13 och 15 §§).

Förordningen om tillgänglighet till digital service (2018:1938) ger DIGG rätt att meddela föreskrifter. DIGG är också den myndighet som utövar tillsyn och granskar digital offentlig service som tillhandahålls av offentliga aktörer. I DIGG:s föreskrifter om tillgänglighet till digital offentlig service (MDFFS 2019:2) uppställs vissa ytterligare krav.

Tjänster och information som en offentlig aktör tillhandahåller genom en webbplats eller mobil applikation ska för det första vara tillgängliga. Sådan digital service ska vidare uppfylla kraven att vara möjlig att uppfatta, hanterbar, begriplig och robust. Genom att följa en särskild europeisk standard (EN 301 549 V3.2.1), som i sin tur bygger på *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG 2.1), kan webbplatser och mobila applikationer leva upp till kraven.⁴³

7.6.2 Språklagen

I språklagen (2009:600) uppställs krav på att språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt (11 §). Det brukar beskrivas som ett krav på klarspråk och gäller också när andra språk än svenska används i offentlig verksamhet. Med vårdat avses att språket ska följa gängse språknormer. Att språket ska vara enkelt innebär att det ska ligga relativt nära talspråket. Kravet på begriplighet innebär att språket så långt det är möjligt ska vara anpassat så att mottagaren kan förstå.⁴⁴

Av språklagens bestämmelser framgår också att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket (9 §). Även om det svenska teckenspråket formellt inte är ett

⁴³ 4 och 5 §§ föreskrifter om tillgänglighet till digital offentlig service (MDFFS 2019:2).

⁴⁴ Prop. 2008/09:153 *Språk för alla – förslag till språklag*, s. 48 f.

nationellt minoritetsspråk i svensk lagstiftning, har det i praktiken motsvarande ställning i språklagen. Eftersom många döva och hörselskadade lärt sig svenska som andraspråk eller främmande språk rekommenderar DIGG att myndigheter och offentliga organisationer har information på svenskt teckenspråk på sina webbplatser.⁴⁵

7.6.3 Nationella minoriteter och minoritetsspråk

När det gäller de nationella minoritetsspråken finns det bestämmelser i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk om rätten att använda finska, meänkieli och samiska hos bl.a. förvaltningsmyndigheter.

Av lagens 8 § framgår att enskilda har rätt att använda finska, meänkieli respektive samiska vid sina muntliga och skriftliga kontakter med en förvaltningsmyndighet vars geografiska verksamhetsområde helt eller delvis sammanfaller med minoritetsspråkets förvaltningsområde.⁴⁶ Detta gäller i ärenden i vilka den enskilde är part eller ställföreträdare för part, om ärendet har anknytning till förvaltningsområdet. Om den enskilde använder finska, meänkieli eller samiska i ett sådant ärende, är myndigheten skyldig att ge muntligt svar på samma språk.

Enskilda som saknar juridiskt biträde har dessutom rätt att på begäran få en skriftlig översättning av beslut och beslutsmotivering i ärendet på finska, meänkieli respektive samiska. Myndigheten ska även i övrigt sträva efter att bemöta de enskilda på dessa språk.

⁴⁵ DIGG, *Vägledning för webbutveckling*, u.å., <https://webbriktlinjer.se/lagkrav/sprak/>.

⁴⁶ Förvaltningsmyndigheter med hela landet som verksamhetsområde har ett geografiskt verksamhetsområde som delvis sammanfaller med alla förvaltningsområden, se prop. 2008/09:158 s. 128.

8 Internationell utblick

8.1 Inledning

Direktivet anger att information ska inhämtas om hur de frågor som uppdraget omfattar hanteras i andra länder som är jämförbara med Sverige. Enligt direktivet ska utredningen studera vilka lärodomar som dragits i länder som infört en möjlighet att utfärda e-apostille och e-register. Utredningen har valt att studera Danmark, Finland, Norge, Estland och Belgien.

Av de nordiska länderna är det bara Danmark som har infört ett digitalt system för att utfärda legaliseringar och apostille. Norge och Finland har i dag enbart manuella processer för legaliseringar och apostille. Norge har tagit fram ett förslag om att införa ett digitalt system för legaliseringar och apostille som skulle innebära automatiserat beslutsfattande. Finland har inlett en process för att införa e-apostille och e-register. I Estland görs legaliseringar på fysiska dokument men det är möjligt att utfärda såväl e-apostille som apostille i pappersformat. Belgien har infört ett gemensamt digitalt system för såväl legaliseringar som apostille. Både Belgien, Danmark och Estland har infört e-register.

I avsnitten nedan ges en översiktlig beskrivning av den praktiska processen och vilka dokument som kan legaliseras och apostilleras i respektive land, samt hur respektive lands system med notarius publicus är organiserat. I fråga om Belgien, Danmark och Estland ges en närmare beskrivning av deras digitala system.

Uppgifterna i kapitlet har, där ingen referens angetts, inhämtats från relevanta företrädare för respektive land, ofta från respektive lands utrikesdepartement. Uppgifterna är i efterhand faktagranskade av företrädare för de aktörer vi inhämtat informationen från, i den mån det varit möjligt.

8.2 Belgien

8.2.1 Allmänt om utfärdande av legaliseringar och apostille

I Belgien är det utrikesdepartementet som är behörigt att utfärda såväl legaliseringar som apostille. Utlandsmyndigheter kan utfärda legaliseringar men inte apostille. Med hänsyn till att utfärdande av legaliseringar och apostille utgör en del av samarbetet med andra länder anses det vara en naturlig utgångspunkt att det är utrikesdepartementet som har den behörigheten. Att utrikesdepartementet ansvarar för frågan anses också vara logiskt, givet hur uppgiften historiskt har organiserats.

Ungefär 125 000 legaliseringar och apostille utfärdas årligen. Samma regelverk tillämpas oavsett om det gäller utfärdande av legaliseringar eller apostille.

Sedan år 2018 utfärdas apostille endast i elektronisk form (e-apostille). Legaliseringar kan däremot utfärdas både elektroniskt (e-legalisering) och på papper. Sammantaget utfärdas ca 87 procent av samtliga utfärdade legaliseringar och apostille digitalt.

Vid utfärdande av e-apostille och e-legalisering gör sökanden en förfrågan via särskilda betrodda partners som är knutna till utrikesdepartementets digitala system. Ansökningar görs därefter av dessa partners via en särskild webbsida.¹ Betrodda partners är aktörer som utfärdar belgiska allmänna handlingar, t.ex. myndigheter, kommuner, auktoriserade translatorer och notarius publicus.

Det är också möjligt att få en e-apostille eller e-legalisering utfärdad genom att sökanden lämnar in ett fysiskt originaldokument vid utrikesdepartementets legaliseringsexpedition i Bryssel. Detta är emellertid inte möjligt när det gäller förfrågningar om e-apostille på notariserade handlingar. Dessa måste skickas in genom det digitala systemet.² Om begäran avser e-legalisering eller e-apostille och det underliggande dokumentet har en fysisk underskrift skannas originaldokumentet in och laddas upp i systemet. Detta kan antingen göras av en betrodd partner eller av personalen på legaliseringsexpeditionen. Däremot kan inte ett dokument med en elektronisk underskrift förses med en fysisk legalisering.

¹ e-Legalization Foreign Affairs Belgium, 2023, <https://elegalisation.diplomatie.be/>

² Kingdom of Belgium Federal Public Service, *Legalisation: More detailed information*, 2022, <https://diplomatie.belgium.be/en/legalisation-documents>.

Legaliseringar på papper görs vid utrikesdepartementets legaliseringsexpedition. Enbart sökande som har bokat tid på förhand tas emot. Det finns inte någon möjlighet att skicka in dokument för legalisering eller åsättande av apostille via post. Vid ansökan som görs via legaliseringsexpeditionen betalas avgiften på plats, i samband med att efterfrågad legalisering eller apostille utfärdas. Intygen för legalisering och apostille innehåller förtydligande att bestyrkandet inte avser dokumentets innehåll.

För att enkelt kunna verifiera underskrifter och stämplars på dokument som ska legaliseras eller förses med apostille använder sig legaliseringsexpeditionen av en databas. Databasen innehåller information om behöriga utfärdare av allmänna handlingar, både fysiska namnteckningsprover och kopior av digitala certifikat för elektroniska underskrifter och stämplars.

Många dokument som legaliseras och åsätts apostille är utfärdade av notarius publicus. Notarius publicus har ett brett uppdrag inom affärs-, familje- och fastighetsrätt och får sitt förordnande av den belgiska kungen. I vissa specifika situationer och vid upprättande av vissa typer av rättshandlingar finns det krav på att en notarius publicus medverkar. Detta kan t.ex. gälla vid fastighetsaffärer och bodelning.

Belgiska notarius publicus organiserar sig inom flertalet sammanlutningar, på både nationell och lokal nivå.³ Det finns en Nationell notarietkammare (*Chambre nationales des notaires/Nationale Kamer van Notarissen*) vars huvuduppgifter är att representera notarierna gentemot myndigheter, besluta om uppföranderegler samt ge rekommendationer i disciplinärenden. På nationell nivå finns också Kungliga notariatsförbundet (*Fédération Royale du Notariat Belge*) som har över 1 100 anslutna notarietkontor med drygt 1 600 notarius publicus och knappt 10 000 medarbetare som medlemmar.⁴ Notariatsförbundet ger råd i juridiska frågor. De tillhandahåller också stöd och rekommendationer avseende notariatsverksamheten och it-lösningar samt organiserar utbildningar. Tillsynen av notarier sker av notarietkammare på provinsnivå.

³ European justice, *Types of legal professions Belgium*, 2022, https://e-justice.europa.eu/29/EN/types_of_legal_professions?BELGIUM&member=1.

⁴ Notaire.be, *La Fédération du Notariat (Fednot)*, <https://www.notaire.be/le-notaire/le-notariat-en-belgique/la-federation-du-notariat-fednot>.

8.2.2 Vilka dokument kan legaliseras och apostilleras?

Legalisering och utfärdande av apostille kan bl.a. ske av dokument i original utfärdade av lokala myndigheter, notarius publicus och dokument översatta av edsvurna översättare. Kopior av dokument bestyrkta av utfärdande myndighet kan också legaliseras. Dokumenten måste vara giltiga och eventuella begränsningar i giltighetstiden beaktas.⁵

I vissa fall krävs det att behörigt departement eller myndighet för den aktuella dokumenttypen legaliserar dokumentet innan utrikesdepartementet kan legalisera eller apostillera dokumentet. När det gäller läkarintyg krävs att dessa först legaliseras av den federala hälsomyndigheten. Betygsdokument för lägre årskurser måste legaliseras hos berörd kommun. Betygsdokument från högre utbildning legaliseras av det departement som är ansvarigt för det aktuella officiella språket.⁶

Om legalisering ska kunna ske av översatta officiella dokument måste översättningen ha utförts av en översättare (*traducteur assermenté*) som avlagt ed inför domstol. Ursprungsdokumentet i original eller kopia ska sättas ihop med översättningen.⁷

Det är inte möjligt att legalisera eller utfärda apostille på kopior av id-handlingar i Belgien. Den myndighet som utfärdat id-handlingen kan dock utfärda ett certifikat som innehåller uppgifter om denna. Certifikatet kan sedan legaliseras eller förses med en apostille.⁸

Handlingar på annat språk än franska, holländska, tyska, engelska, spanska, italienska eller portugisiska behöver kompletteras med en översättning gjord av en edsvuren översättare.⁹

Det finns i det belgiska regelverket en möjlighet att överklaga ett beslut om att neka en förfrågan om utfärdande av apostille eller legalisering. I praktiken förekommer dock sällan sådana överklaganden. Är det en ansökan som inte uppfyller kraven får sökanden information om vad som behövs för att dokumentet ska kunna lega-

⁵ Service Public Fédéral Justice, *Légalisation*, u.å., https://justice.belgium.be/fr/themes/personnes_et_familles/legalisation.

⁶ Kingdom of Belgium Federal Public Service, *Legalisation by the competent Belgian authority*, 2022, <https://diplomatie.belgium.be/en/legalisation-documents/legalisation-competent-belgian-authority>.

⁷ A.a.

⁸ Kingdom of Belgium Federal Public Service, *Legalisation: more detailed information*, 2022, <https://diplomatie.belgium.be/en/legalisation-documents/legalisation-more-detailed-information/how-can-belgian-documents-be>.

⁹ Kingdom of Belgium Federal Public Service, *Legalisation of document*, 2022, <https://diplomatie.belgium.be/en/legalisation-documents>.

liseras eller förses med apostille. Sökanden har därefter möjlighet att återkomma med en ny förfrågan efter att nödvändiga kompletteringar har gjorts.

8.2.3 Närmare om Belgiens digitala system

Beskrivning av systemet

Belgiens digitala system är uppbyggt av tre olika webbsidor; en publik webbsida, en webbsida för betrodda partners och en intern webbsida. Till den publika webbsidan och webbsidan för betrodda partners är även en betalningsfunktion kopplad.

Den publika webbsidan är riktad till allmänheten och kan beskrivas som en slags ”landningssida” med information. Den publika webbsidan innehåller även det belgiska e-registret.¹⁰ Genom e-registret kan sökanden komma åt dokumentet när det har legaliserats eller fått en apostille. Det är även via e-registret som den slutliga mottagaren av ett dokument kan verifiera utfärdade apostille och legaliseringar.

Webbsidan för betrodda partners används av de aktörer som av det belgiska utrikesdepartementet blivit klassade som just betrodda partners. Utöver tjänstepersoner på myndigheter, departement och kommuner kan också notarius publicus och auktoriserade översättare ackrediteras som partners. Från webbsidan skickas efter begäran av sökanden det efterfrågade dokumentet till utrikesdepartementet för legalisering eller apostillering. Det är även via webbsidan möjligt att slussas vidare till det digitala betalningssystemet. Normalt är det sökanden som betalar avgiften, men det förekommer att den betrodda partnern genomför betalningen i utrikesdepartementets system.

Den interna webbsidan är den del av det digitala systemet som utrikesdepartementet och ambassader använder sig av i handläggningen. Ärenden initieras antingen genom en partner via webbsidan för betrodda partners eller genom att personal vid utrikesdepartementet eller ambassader själva lägger upp ärenden. Ärenden som skapas av personal kan avse legalisering eller apostillering som initieras genom ett besök vid legaliseringsexpeditionen eller vid en ambasad. Ambassader handlägger även andra typer av notariella intyganden i systemet.

¹⁰ LegalWeb Belgium, 2023, <https://legalweb.diplomatie.be/>.

Via den interna webbsidan fattas alla beslut om utfärdande av apostille eller legalisering. Handläggningstiden uppgår normalt till maximalt 48 timmar. Det är också via den interna webbsidan som funktionerna för att verifiera underskrifter på inkommande dokument och utfärda utrikesdepartementets elektroniska stämpel finns. Även den teknik som krävs för att utrikesdepartementet själva ska kunna utfärda elektroniska stämplat finns i den interna delen av systemet.

Processen för att utfärda e-apostille och e-legalisering

När en betrodd partner har skapat ett nytt ärende med en eller flera förfrågningar om legalisering eller apostille inom ärendet blir förfrågningarna synliga på den interna webbsidan som utrikesdepartementet använder. När förfrågan om legalisering eller apostille görs via en partner utförs betalningen när arbetet är utfört. Sökandens e-postadress används för kommunikation. Det går exempelvis att skicka en länk till betalningssystemet.

Verifieringen av en elektronisk underskrift eller stämpel görs halvautomatiskt vilket innebär att automatisk kontroll görs av certifikatet, men det krävs också att handläggaren accepterar eller avvisar denna kontroll. I de fall dokumentet har skannats in i systemet görs en visuell jämförelse mellan den fysiska underskriften i handlingen och den som återfinns i en databas med underskriftsprover.

När det gäller inkommande digitalt underskrivna dokument som ska legaliseras eller apostilleras accepteras både certifikat knutna till individer och organisationer, dvs. både elektroniska underskrifter och stämplat. När nya underskrifter (genom digitala certifikat eller namnteckningsprov) ska föras in i systemet behöver de kontrolleras innan de kan godkännas.

Det belgiska utrikesdepartementet utfärdar e-legaliseringar och e-apostille med elektronisk stämpel. En mindre del av den tekniska lösningen för att elektroniskt stämplat dokument hanteras av ett företag, som tillhandahåller lagring av certifikatet och den privata nyckel som används av utrikesdepartementet.

När en e-apostille eller e-legalisering utfärdas på ett dokument som av utfärdaren har skrivits under eller stämplat elektroniskt tas den befintliga elektroniska underskriften eller stämplat bort. Detta eftersom den underliggande elektroniska underskriften eller stäm-

peln blir ogiltig när utrikesdepartementets elektroniska stämpel påförs dokumentet. När apostillen eller legaliseringen har utfärdats är det som finns på dokumentet alltså endast den elektroniska stämpeln utfärdad av utrikesdepartementet. Originaldokumentet och den underliggande elektroniska underskriften eller stämpeln sparas dock och går att se i e-registret. Underskriften sker i AdobeReader.

Resultatet av den apostille eller legalisering som skapas är ett PDF-dokument. Första sidan innehåller metadata kring legaliseringen/apostillen och utgörs av samma information som finns på en fysisk legalisering/apostille. Metadatan innefattar bl.a. information om vem som har skrivit under dokumentet och ett unikt nummer som genererats automatiskt i systemet. Den elektroniska stämpeln som utfärdats av utrikesdepartementet visas genom en blå bock i PDF-dokumentet. Stämpeln innehåller datum för utfärdande och har inte något utgångsdatum.

Utvecklingen av systemet och erfarenheter

Det digitala systemet för legaliseringar och apostille är utvecklat från grunden av det belgiska utrikesdepartementet. Det är också utrikesdepartementet som äger, förvaltar och vidareutvecklar systemet.

En lärdom av erfarenheterna från det digitala systemet är att en molntjänstversion av en HSM¹¹ för lagring av certifikat i stället kunde ha valts. När applikationen för digital signering av legaliseringar och apostille skapades ansågs det inte heller finnas en tillräckligt bra helhetslösning som kunde utföra samtliga moment i signeringsprocessen.

De problem som har iakttagits hos det befintliga digitala systemet som sådant rör framför allt prestandan. För tillfället används en relativt gammal infrastruktur. Eftersom alla dokument måste lagras tas också mycket utrymme i anspråk. I dagsläget upplevs dock själva lagringen inte som något större problem, eftersom kostnaden för lagringsutrymme är relativt låg.

Fördelen med det digitala systemet uppges vara att upplägget med betrodda partners som direkt skickar dokumenten till utrikesdepartementet bedöms som säkert. Detta förfarande anses minska risken för förekomsten av förfalskade dokument. De dokument som inkommer från betrodda partners uppfyller också i högre grad de

¹¹ *Hardware Security Module*, en modul som används för att säkert lagra information.

grundläggande kraven för att en apostille eller legalisering ska kunna utfärdas. Man ser heller inga större problem gällande acceptansen av e-apostille i mottagande länder. Om en mottagare anger att den inte kan ta emot ett elektroniskt stämplat dokument förklarar personalen på legaliseringsexpeditionen att intygandet inklusive underliggande dokument enkelt kan kontrolleras via e-registret och att e-apostille enligt apostillekonventionen måste accepteras. Eftersom kontrollen är så enkel uppges i princip alla mottagare acceptera utfärdade e-apostille.

Kommande utvecklingsarbete av systemet rör främst införande av en möjlighet för sökande att själva begära legalisering och apostillering av vissa intyg direkt via den publika websidan. Avsikten är att det ska gälla dokument från det nationella folkbokföringsregistret samt elektroniska dokument om civilstånd. Upplägget innebär att dokumentet ska hämtas direkt av utrikesdepartementet från systemet för de nationella registren. Nuvarande ordning innebär att den enskilde själv behöver kontakta berörd kommun som i sin tur skickar in begäran om legalisering eller apostille via den särskilda webbsidan för betrodda partners.

8.2.4 E-register

Belgien har ett gemensamt e-register för legaliseringar och apostille. Även de legaliseringar som ambassaderna utfärdar ingår i e-registret.

Med hjälp av det nummer som slumpmässigt tilldelas varje apostille och legalisering samt datum för utfärdande kan vem som helst som innehar denna ”nyckel” komma in i e-registret för att verifiera en apostille eller legalisering. På varje utfärdad apostille eller legalisering återfinns en länk till e-registret i form av en QR-kod. Systemet har en CAPTCHA-funktion, vilket är en säkerhetsåtgärd för att säkerställa att det är en människa och inte en robot som efterfrågar informationen.

I e-registret finns hela originaldokumentet tillgängligt när det gäller e-apostille och e-legaliseringar. Motivet till denna ordning uppges vara att det är en förutsättning att det underliggande dokumentet är tillgängligt för att det ska vara möjligt för mottagaren att se om dokumentet har manipulerats och det uppges också underlätta acceptansen av elektroniskt utfärdade apostille och legaliseringar. När det gäller fysiskt utfärdade legaliseringar sparas dock inte det underlig-

gande dokumentet i registret. Endast metadatan sparas i dessa fall, vilken bl.a. innefattar information om vilken behörig tjänsteperson som utfärdat dokumentet.

De belgiska bestämmelserna om arkivering innebär att all information om utfärdade apostille och legaliseringar, dvs. PDF-dokumentet med utfärdat intyg och det underliggande dokumentet, måste sparas i tio år. Därefter sparas bara metadatan under 75 år. I samband med att sökanden gör en förfrågan om apostille eller legalisering via den betrodda partnern får han eller hon lämna sitt medgivande till behandling av och lagring av personuppgifter.

8.3 Danmark

8.3.1 Allmänt om utfärdande av legaliseringar och apostille

Det är utrikesdepartementet som ansvarar för att utfärda legaliseringar och apostille i Danmark. Liksom i Belgien anser företrädarna för det danska utrikesdepartementet att det är naturligt att behörigheten att utfärda både legaliseringar och apostille ligger på utrikesdepartementet. Detta i och med att legaliseringar uppfattas vara ett ansvarsområde för just utrikesdepartementet inom ramen för det internationella samarbetet. På samma sätt uppfattas apostille, då det innebär ett förenklat legaliseringsförfarande. Utfärdande av legaliseringar och apostille lyder under samma regelverk och hanteras praktiskt på samma sätt. Ca 60 000 legaliseringar och apostille utfärdas varje år. Det finns sedan 2016 möjlighet att få legaliseringar och apostille i såväl digital som fysisk form.

I Danmark är notarius publicus knutna till tingsrätterna (*byretter*). Domstolsstyrelsen, den danska motsvarigheten till Domstolsverket, utbildar varje år notarius publicus som är nya i rollen. Utrikesdepartementets legaliseringsexpedition deltar i dessa utbildningar för att informera om vilka notariserade dokument som kan legaliseras och apostilleras. Det finns för närvarande 24 notarius publicus i Danmark.

Ansökan om legaliseringar och apostille samt betalning för tjänsterna sker i dag nästan uteslutande digitalt via en webbshop. Att betalning sker på expeditionen är sällsynt och har endast skett någon enstaka gång på senare år.

Den manuella hanteringen av legaliseringar och apostille görs antingen genom att den enskilde besöker legaliseringsexpeditionen och

tar med sig dokumentet dit eller att han eller hon skickar de dokument som ska legaliseras via post. Elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument laddas upp direkt via webbshopen.

På legaliseringsexpeditionen finns det för allmänheten Ipads försatta i ”kioskläge” i syfte att underlätta för enskilda att använda sig av webbshopen.

För att enkelt kunna verifiera fysiska underskrifter på dokument som ska legaliseras eller apostilleras använder sig legaliseringsexpeditionen av en databas med ca 37 000 namnteckningsprover för behöriga utfärdare av handlingar hos olika aktörer. Databasen innehåller också kopior av digitala certifikat för elektroniska underskrifter och stämplars.

Både vid utfärdande av apostille och legaliseringar inkluderas ett förtydligande om att intygandet inte avser intygande av dokumentets innehåll.

8.3.2 Vilka dokument kan legaliseras och apostilleras?

Danska handlingar som kan legaliseras eller apostilleras inkluderar bl.a. läkarintyg, födelsebevis, vigselattest, straffrihetsintyg bolagsrelaterade dokument, belastningsregisterutdrag och dokument från den danska motsvarigheten till Bolagsverket (*Erhvervsstyrelsen*). Dokument som har anknytning till utbildning kan legaliseras eller apostilleras om de kommer från officiellt erkända danska skolor, universitet och utbildningsprogram. Kopior ska bestyrkas av utfärdande myndighet. Fullmakter och andra privata dokument, kopior av pass och körkort samt översättningar kräver notarius publicus bestyrkande innan legalisering eller apostillering kan ske.¹²

Danmark har avskaffat sitt system med statligt auktoriserade översättare. Innan legalisering eller apostille kan utfärdas måste en översättning bestyrkas antingen av en notarius publicus, danska handelskammaren (*Dansk Erhverv*) eller av danska industriförbundet (*Dansk Industri*). Om en översättning ska bestyrkas av notarius publicus krävs också att den person som har översatt dokumentet intygar på heder och samvete att denna utgör en sann och korrekt översättning.¹³ Om översättningen har gjorts av översättningsföre-

¹² Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *Legalisation of Danish documents*, 2023, <https://um.dk/en/travel-and-residence/legalisation-frontpage/legalisation-danish>.

¹³ Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *Translations*, 2023, <https://um.dk/en/travel-and-residence/legalisation-frontpage/legalisation-danish/trnslations>.

tag registrerade vid danska handelskammaren eller industriförbundet krävs det inte att översättaren skriver under en särskild försäkran inför notarius publicus. I dessa fall är det i stället handelskammaren eller industriförbundet som går i god för översättningsföretaget. Detta genom att intyga att företaget är känt för dem och att det är registrerat vid relevant dansk myndighet. Översättarna är när detta förfarande används också auktoriserade av den danska translatorsföreningen, vilket är en nationell förening för översättare och tolkar som är fristående från staten.¹⁴ Vid legalisering eller apostillering på översättningar av dokument som har utfärdats av danska myndigheter krävs att även originaldokumentet eller bestyrkt kopia legaliseras eller apostilleras.

För privata dokument som har bestyrkts av notarius publicus gäller ett särskilt språkkrav. Kravet innebär att sådana dokument måste vara skrivna på danska eller engelska för att de ska kunna legaliseras eller åsättas apostille. Anledningen är att det lätt ska kunna kontrolleras att innehållet inte rör något som är lagstridigt eller olämpligt.

Det är möjligt att ha den danska/engelska versionen tillsammans med det tredje språket i samma dokument. Om en fullmakt eller översättning innehåller ett dokument som är utfärdat av en dansk myndighet ska detta först ha legaliserats enligt reglerna för den dokumenttypen. Undantag från språkkravet kan göras beträffande bekräftelse av underskrift av notarius publicus på standardiserade blanketter på främmande språk, t.ex. ansökan om visum, uppehållstillstånd eller öppnande av utländskt bankkonto.

Om en ansökan rör utfärdande av apostille eller legalisering på en kopia av ett betygskopierat dokument eller annat utbildningsdokument är det ett krav att själva kopian utfärdats av utbildningsanordnaren. Det är alltså inte möjligt att legalisera eller apostillera notariserade dokument relaterade till utbildning.¹⁵

¹⁴ Translatørforeningen, *Om Translatørforeningen*, u.å., <https://translatørforeningen.dk/om-translatørforeningen/>.

¹⁵ Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *Education documents and diplomas*, 2023, <https://um.dk/en/travel-and-residence/legalisation-frontpage/legalisation-danish/educational-documents>.

8.3.3 Närmare om Danmarks digitala system

Danmarks nuvarande system för digitala legaliseringar och apostille ägs av utrikesdepartementet, men förvaltning och utvecklingsarbete utförs av en underleverantör.

Vid behov kan elektroniskt underskrivna dokument skrivas ut och förses med en fysisk legalisering eller apostille. Däremot är det inte möjligt att få en e-legalisering eller e-apostille på ett dokument med en fysisk underskrift.

Utfärdandet av digitala legaliseringar och apostille uppgår ännu bara till ett fåtal procent. En anledning till detta är att många danska myndigheter ännu inte utfärdar elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument. Ett annan skäl uppges vara att e-legaliseringar och e-apostille ofta inte accepteras av den utländska mottagande aktören. År 2022 utfärdades ca 800 av totalt 60 000 legaliseringar och apostille i digitalt format. Det utfärdas dock ca 5 000 legaliseringar där kunden har laddat upp ett dokument med elektronisk underskrift varefter en legalisering på papper utfärdas återsänds via post.

Utöver webbshopen för legaliseringar och apostille finns även webbshopar för andra ärendetyper där användarna betalar för tjänster som utförs av utrikesdepartementet eller utlandsmyndigheterna. Erfarenheten är att betalning via webbshopen ger en smidigare ärendehantering när kunden väl är på plats och ska få en legalisering eller apostille utfärdad på fysiska dokument.

Det befintliga digitala systemet fungerar på det sättet att sökanden i samband med köpet laddar upp det digitalt underskrivna dokumentet av relevant utfärdande myndighet som man har mottagit i sin personliga digitala brevlåda.

Utrikesdepartementets validering av andra myndigheters elektroniska underskrifter och stämplor görs mot kopior av myndigheternas digitala certifikat. Valideringsprocessen sker automatiskt när det elektroniskt underskrivna dokumentet laddas upp i det digitala systemet. De elektroniska dokument som inkommer till utrikesdepartementet är normalt utfärdade med elektroniska stämplor och är därmed kopplade till de utfärdande myndigheterna som sådana och inte till enskilda anställda.

Det danska utrikesdepartementet utfärdar e-legaliseringar och e-apostille genom att använda en elektronisk stämpel. Certifikaten är alltså kopplade till organisationen och inte till enskilda medar-

tare. På de elektroniska stämplarna ingår inte heller information om vilken handläggare som utfärdat stämpeln.

Just nu pågår ett arbete med att ta fram ett nytt digitalt system för bl.a. legaliseringar och apostille. Ambitionen är att skapa separata moduler för varje funktion. Exempelvis ska hanteringen av legaliseringar och apostille ligga i en modul och hantering av passären den i en annan. Modulsystemet innebär att övriga moduler kan fortsätta att fungera trots att en specifik modul stängs ner eller uppdateras av olika skäl. Olika slags moduler kommer alltså att finnas löst kopplade i samma standardiserade system och fungera på samma plattform. Användaren kommer därför att kunna använda sig av samma portal, webbshop och bokningssystem för de olika modulerna. Det nya systemet kommer i övrigt att fungera på ungefär samma sätt som det befintliga.

8.3.4 E-register

Danmark har ett e-register som omfattar både legaliseringar och apostille. En QR-kod finns på alla utfärdade legaliseringar och apostille, vilken leder till webbsidan som innehåller registret. Genom att fylla i det unika apostille-/legaliseringsnumret och datum för utfärdande kan den som söker få bekräftat att intyget har utfärdats.

Det danska e-registret innehåller inte någon kopia av det utfärdade intyget eller det underliggande dokumentet. Däremot sparas utfärdade e-legaliseringar och e-apostille inklusive det uppladdade dokumentet i det interna system som används för att utfärda intyget, vilket anses vara bra för spårbarheten.

8.4 Estland

8.4.1 Allmänt om utfärdande av legaliseringar och apostille

I Estland utförs legaliseringar av utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna, medan apostille utfärdas av notarius publicus. Före 2010 var det justitie-, utbildnings-, inrikes-, social- och utrikesministerierna som var behöriga att utfärda apostille. De olika fackministerierna utfärdade apostille inom sina respektive verksamhetsområden och utrikesdepartementet för övriga dokument. Beslutet att ge lan-

dets notarius publicus behörighet att utfärda apostille fattades för att underlätta tillgången till denna tjänst i hela Estland och också eftersom systemet ansågs svårt att hantera för allmänheten, som ofta gick till fel departement för att få en apostille.

Det är endast möjligt att få legaliseringar utförda på pappersdokument. Apostille kan däremot utfärdas både på papper och i elektroniskt format. Det finns också ett e-register för apostille. Legaliseringar registreras i en databas som är gemensam för utlandsmyndigheter och utrikesdepartementet.

De legaliseringar som görs av utrikesdepartementet kan för närvarande bara ske efter ansökan via post. Förfrågningar om apostille görs genom en webbshop eller direkt till en notarius publicus, antingen per post eller vid fysiskt möte.

Notarius publicus får sitt förordnande av regeringen (justitiedepartementet). Samtliga är medlemmar i den estniska notariatskammaren (*Notarite Koda*). Notariatskammaren är en offentlig myndighet som på Justitieministeriets uppdrag ansvarar för tillsyn, prövning av klagomål och fortbildning av notarius publicus. Notariatskammaren ansvarar också för den avlönade grundutbildning som ges till blivande notarius publicus som har avlagt en mastersutbildning i juridik. Efter två års praktik kan notarie kandidater ansöka om förordnande som ordinarie notarius publicus. Vid tiden för utredningen finns 88 notarius publicus i Estland.

Liksom i Danmark och Belgien kontrolleras underskrifter på uppvisade dokument mot namnteckningsprover från behöriga under-tecknare. Utrikesdepartementet och Notariatskammaren har tillgång till egna separata databaser där sådana namnteckningsprover sparas. Utlandsmyndigheterna har möjlighet att begära namnteckningsprov från Utrikesdepartementets databas.

Vid såväl utfärdande av apostille som legaliseringar inkluderas i stämpeln ett förtydligande om att bestyrkandet inte avser dokumentets innehåll.

8.4.2 Vilka dokument kan legaliseras och apostilleras?

Legaliseringar och apostille utfärdas på underskrivna dokument utfärdade av estländska myndigheter, officiellt bestyrkta kopior av utfärdande myndighet eller notarius publicus samt utdrag ur regis-

ter.¹⁶ Både när det gäller utfärdande av apostille och legaliseringar söks ledning i apostillekonventionen och rekommendationer på konventionens hemsida om vad som ska anses vara en allmän handling i konventionens mening.

Översättningar som har gjorts av auktoriserade översättare kan legaliseras och förses med apostille tillsammans med det dokument som översatts.¹⁷

Grunderna för när utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna ska neka legalisering återfinns i den konsulära lagen.¹⁸ Information om i vilka situationer en ansökan om legalisering kan nekas ges också på utrikesdepartementets hemsida.¹⁹ Legalisering får exempelvis inte ske om ett dokument är förfalskat eller verkar ha ändrats eller om dokumentets giltighetstid har gått ut.

Även notarius publicus kan vägra att utföra en notariell åtgärd om t.ex. syftet med handlingen står i strid med annan reglering eller god moral eller är uppenbart förbjuden och ohederlig.²⁰ Det är i dessa fall möjligt för den sökande att begära omprövning av ärendet.²¹

Utgångspunkten är att handlingar som ska legaliseras ska inges i original men i vissa fall accepteras en bestyrkt kopia, exempelvis när det gäller betyg. Det finns inte någon generell bestämmelse om att handlingar måste vara författade på vissa språk för att kunna förses med apostille eller legaliseras. Beträffande apostille är det upp till varje enskild notarius publicus att bedöma om ett dokument skrivet på ett annat språk kan förses med en apostille. Administrativa beslut, såsom exempelvis att neka sökanden en legalisering eller apostille, kan överklagas i enlighet med Estlands förvaltningsprocesslag.²²

8.4.3 Närmare om Estlands digitala system

Estland har sedan 2017 ett digitalt system för utfärdande av e-apostille och en portal där allmänheten kan ansöka om såväl apostille på papper som e-apostille. Redan 2007 infördes det digitala ärendehan-

¹⁶ Notarite Koda, *Apostille*, 2023, <https://www.notar.ee/en/teabekeskus/apostille>.

¹⁷ Sworn Translators Act (11.12.2013), § 5 (Estland).

¹⁸ Consular Act (20.05.2009), § 43 (Estland).

¹⁹ Republic of Estonia Ministry for Foreign Affairs, *Legalisation*, 2022, <https://www.vm.ee/en/consular-visa-and-travel-information/consular-information-and-services/legalisation-public-document>.

²⁰ Notarisation Act (14.11.2001), § 4 (Estland).

²¹ Notaries Act (06.12.2000), § 41 (Estland).

²² Code of Administrative Court Procedure (27.01.2011), 4 § (Estland).

teringssystemet e-notary för att underlätta arbetet för notarius publicus. Det är till detta system som både e-registret (infört 2010) och den offentliga portalen knutits. Systemen ägs av den estniska notariatskammaren och justitiedepartement ansvarar för förvaltning och utveckling av dessa. Justitiedepartementet ansvarar också för att utbilda nya användare av systemen.

Hittills utgör e-apostille endast en liten andel av det totala antalet utfärdade apostille. År 2022 utfärdades sammanlagt 15 000 apostille, varav 46 var e-apostille. Ett skäl till att efterfrågan på e-apostille har varit liten uppges vara att sökanden själv får välja i vilken form apostillen ska utfärdas. Erfarenheten är att sökanden oftast garderar sig genom att välja en fysisk apostille ifall det skulle visa sig att mottagaren inte accepterar e-apostille. Ett annat skäl till att andelen e-apostille är begränsad uppges vara att många länder inte accepterar e-apostille.

Det är i Estland möjligt att få en apostille utfärdad på fyra olika sätt:

- fysiskt underskrivet dokument med fysisk apostille,
- fysiskt underskrivet dokument med e-apostille,
- elektroniskt underskrivet dokument med fysisk apostille, samt
- elektroniskt underskrivet dokument med e-apostille.

När ett fysiskt påskrivet dokument försätts med e-apostille skannas originalet in av notarius publicus.

Ansökan om apostille görs genom den särskilda webbportalen eller genom att vända sig direkt till en notarius publicus. När ansökan görs via webbportalen identifierar sig sökanden med det statliga digitala id-kortet. Efter att sökanden har loggat in i systemet får han eller hon välja den notarie som ska anlitas. Användaren väljer därefter om han eller hon önskar en e-apostille eller en apostille utfärdad på ett papper. Elektroniskt underskrivna dokumentet som ska föras med apostille laddas sedan upp digitalt.

Efter att sökanden har gjort de val som ska göras tas begäran emot av den notarius publicus som sökanden har valt i systemet. Notarius publicus fyller därefter i en digital blankett med information om apostillen, sökanden och det underliggande dokumentet. Ett slumpmässigt apostillenummer skapas därefter automatiskt i systemet.

Notarius publicus utför sedan behörighetskontrollen av den person som skrivit under dokumentet. Databasen med namnteckningsprover finns sparad i det digitala systemet. När det gäller elektroniskt underskrivna dokument verifieras den elektroniska underskriften och behörigheten. Underskrifter av estniska tjänstepersoner görs som regel med deras personliga digitala id-kort. Även notarius publicus utfärdar apostillen genom att skriva under med sitt estniska digitala id-kort. Detta system använder sig av kvalificerade elektroniska underskrifter.

Det finns inte någon samlad information om vilka länder som kan ta emot e-apostille, däremot en lista med de länder som själva utfärdar e-apostille. Dessa länder förmodas också ha möjlighet att ta emot e-apostille.

När e-apostillen har skapats genereras en digital container (zip-package) som innehåller två filer. En av dessa innehåller det underliggande dokumentet och den andra innehåller den utfärdade e-apostillen. För att kunna öppna det sammanfogade dokumentet med båda filerna krävs det att användaren laddar ner en kostnadsfri mjukvara. Detta krävs när dokumentet med apostille skickas digitalt till en mottagare. En mottagare som har identifieringsinformation kan dock utan att ladda ner denna programvara gå in direkt i e-registret och kontrollera en apostille. Valet att använda ett system där det sammanhållna dokumentet inte går att ladda ner utan en särskild mjukvara gjordes delvis av dataskyddsskäl.

8.4.4 E-register

Samtliga utfärdade apostille finns med i det offentliga e-registret tillsammans med underliggande dokument. De underliggande dokumenten finns också sparade i ärendehanteringssystemet e-notary. För att kunna se en utfärdad apostille i registret behöver användaren ha tillgång till numret på apostillen och datumet för utfärdande. På dokumentet som försetts med apostille finns en text med information om e-registret och instruktioner om hur verifiering av apostillen görs. Det estniska systemet använder sig inte av QR-koder.

I e-registret visas PDF-filer av apostillen och det underliggande dokumentet och också den container (zip package) som beskrivits ovan. Det är således i e-registret möjligt att i PDF-filerna se den ut-

färdade apostillen och det underliggande dokumentet separat. PDF-filerna kan också laddas ner. Tanken har varit att skapa en användarvänlig webbsida där det inte behövs någon särskild mjukvara för att öppna och kontrollera apostillen och dess underliggande dokument. Detta gjordes också för att i framtiden ha en möjlighet att gallra det underliggande dokument och bara behålla utfärdade apostille och dess metadata. När ansökan görs finns det en möjlighet för sökanden att begära att det underliggande dokument inte ska synas i e-registret. Det finns också möjlighet för den som begärt apostillen att skicka denna digitalt till mottagaren som då behöver öppna det med den speciella nedladdade estiska mjukvaran.

8.5 Finland

8.5.1 Allmänt om utfärdande av legaliseringar och apostille

I Finland utfärdas apostille av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (DVV) och legaliseringar av utrikesdepartementet. Det utfärdas årligen ca 10 000 legaliseringar (utlandsmyndigheterna undantagna) och 40 000 apostille.

Verksamheten med apostille ingår i DVV:s ansvar för Finlands notarius publicus-funktion. Myndigheten har sedan Finlands tillträde till apostillekonventionen 1985 haft denna behörighet. Samtliga notarius publicus i Finland är anställda av myndigheten. Det finns ca 120 notarius publicus på 32 verksamhetsställen, vilka är geografiskt utspridda över landet. En annan del av DVV:s uppdrag är att själva utfärda olika slags allmänna handlingar, exempelvis intyg baserade på uppgifter ur folkbokföringen och intyg om medborgarskap.

Vid utfärdande av apostille inkluderas ett förtydligande om att intyget inte avser intygande av dokumentets innehåll. Detta görs inte avseende legaliseringar.

Det finns inte något e-register för apostille och det är inte heller i Finland möjligt att få en elektronisk apostille eller e-legalisering.

Ansökningar om legaliseringar görs antingen genom besök på utrikesdepartementets legaliseringsexpedition i Helsingfors eller via post. En ansökan om att få en apostille utfärdad kan göras genom besök på något av de 32 servicekontor där notarius publicus finns eller via post.

8.5.2 Vilka dokument kan legaliseras och apostilleras?

I Finland kan officiella dokument utfärdade av finska myndigheter som skrivits under med fysisk signatur legaliseras eller apostilleras. Detsamma gäller för universitetsbetyg, beslut från yrkeshögskolor, intyg utfärdade av handelskammare och översättningar utförda av auktoriserade översättare.

Dokument som har bestyrkts av notarius publicus kan också legaliseras. Exempel på sådana dokument är kopior, handlingar upprättade av privatpersoner, föreningar eller företag, fullmakter, intyg från skolor som inte är universitet eller yrkeshögskolor och översättningar som gjorts av icke auktoriserade översättare. Kopior bestyrkta av den myndighet som utfärdat originalhandlingen kan legaliseras direkt, annars ska de vara bestyrkta av notarius publicus.²³

Beträffande översättningar som gjorts av icke auktoriserade översättare intygar notarius publicus bara översättarens underskrift, inte översättningen i sig.

Apostille kan utfärdas för dokument som har utfärdats av en finländsk myndighet eller därmed jämförbar instans, t.ex. legitimerad läkare och auktoriserade översättare.²⁴

Alla dokument som kan legaliseras kan förses med en apostille. För vissa dokument som ska legaliseras krävs det att de först bestyrkts av notarius publicus. Detta gäller exempelvis för läkarintyg. I notarielagen finns en bestämmelse om att en notariell handling inte får stå i strid med lagen.²⁵ Det finns inte någon motsvarande bestämmelse för legaliseringar. Enligt det finska utrikesdepartementet anses en sådan bestämmelse för legaliseringar inte nödvändig eftersom behovet av en sådan endast finns vid legalisering av privata dokument. I dessa fall bestyrks de dokumenten av notarius publicus och då gäller notarius publicus regler om att en notariell handling inte får stå i strid med lagen.

Det finska regelverket innehåller inte någon bestämmelse om att dokument som ska legaliseras eller apostilleras måste vara skrivna på eller översatta till vissa accepterade språk.

²³ Utrikesministeriet Finland, *Så här legaliserar du finländska handlingar för utlandet*, u.å., <https://um.fi/legalisering-av-dokument-i-utrikesministeriet>.

²⁴ Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, *Apostille*, u.å., <https://dvv.fi/sv/apostille-sv>.

²⁵ Lag om konsulära tjänster 22.4.1999/498, § 35 (Finland).

Varken utrikesdepartementet eller myndigheten för digitalisering och befolkningsdata har databaser med prov på signaturer.

Det går att överklaga beslut om att neka legalisering och apostille i enlighet med den finska förvaltningsprocesslagen.²⁶

8.5.3 Planer för digitalisering

En översyn av verksamheten med apostille pågår just nu av DVV i syfte att digitalisera hanteringen. I en förstudie²⁷ lyfts bl.a. behovet av att skapa en databas för arkivering och möjliggörande av kontroll från utländska intressenter samt en digital process för hanteringen inklusive en digital service för allmänheten för legalisering och apostille där kunden bara ska behöva veta i vilket land dokumentet ska användas. Vidare föreslås att automatisering används när det är möjligt. Det framhålls särskilt att apostille bör kunna utfärdas genom helt eller delvis automatiserade processer.

8.6 Norge

8.6.1 Allmänt om utfärdande av legaliseringar och apostille

I Norge utfärdas legaliseringar av utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna medan apostille utfärdas av Statsförvaltaren. Statsförvaltaren utgörs av tio myndigheter runt om i landet som motsvarar de svenska länsstyrelserna. Ansökningar om legaliseringar kan göras genom besök på utrikesdepartementets legaliseringsexpedition i Oslo eller via post. Ansökan om apostille kan göras via post eller genom besök hos respektive Statsförvaltare. År 2022 utfärdades ca 50 000 apostille och runt 7 000 legaliseringar.

I Norge har tingsrätter och utlandsmyndigheter behörighet att utföra notariella uppgifter. Det är kostnadsfritt för sökanden att få en legalisering eller en apostille utfärdad. När det gäller notariella förrättningar betalas däremot en avgift om 310 norska kronor per dokument.

²⁶ Lag om rättegång i förvaltningsärenden 5.7.2019/808, 6 § (Finland).

²⁷ Information förmedlad vid videomöte med DVV i november 2022.

8.6.2 Vilka dokument kan legaliseras och apostilleras?

Det är endast möjligt att legalisera och apostillera fysiska underskrifter på dokument. Regelverket för utfärdande av legaliseringar och apostille är i stort sett detsamma. Dokument underskrivna av myndigheter kontrolleras mot signaturprovet som hålls i en databas. Vissa dokument kan legaliseras och förses med apostille direkt, exempelvis handlingar som undertecknats av handelskammare, skattekontor och Statsförvaltaren.²⁸ Legalisering kan inte ske direkt på en handling från polismyndigheten, då legaliseringsexpeditionen inte har signaturprover från den myndigheten. Alla originaldokument som har stämplat och bestyrkts av notarius publicus samt kopior som har bestyrkts av notarius publicus kan legaliseras eller förses med apostille. De dokument som behöver notariseras är sådana som inte är utfärdade av en statlig myndighet, bl.a. sådana som utfärdats av personer med legitimerade yrken, exempelvis medicinsk personal, advokater och revisorer.

När legalisering och apostille utförs på översättningar gjorda av auktoriserade översättare, krävs att översättningen tillsammans med en kopia av originaldokumentet först bestyrks av notarius publicus.²⁹ När detta sker ska översättaren infinna sig vid domstolen om denne inte tidigare har deponerat ett signaturprov hos domstolen.³⁰

Om notarius publicus bestyrkt en underskrift på en översättning utförd av en icke-auktoriserad översättare kan också denna legaliseras eller förses med apostille. Det uttrycks då tydligt vid notariseringen att det enbart är signaturen och inte själva översättningen som bestyrks. Det anses vara upp till mottagaren att besluta om de vill acceptera en sådan översättning eller om de kräver att en auktoriserad översättare ska ha utfört översättningen.

Det finns inte någon särskild reglering om att dokument som ska legaliseras eller åsättas apostille måste vara skrivna på eller översatta till vissa språk eller måste förstås av den som beslutar om legalisering eller apostille. Däremot kan notarius publicus kräva att en handling

²⁸ Statsförvaltaren, *Apostillestempel på dokument*, 2023, <https://www.statsforvalteren.no/nn/portal/Folk-og-samfunn/Apostillestempel-pa-dokument/>.

²⁹ Government.no, *Legalisation*, 2022, <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/legalisation-mfa/id752911/>

³⁰ Norges Domstoler, *Notarialbekreftelse*, u.å., <https://www.domstol.no/no/notarialbekreftelse/>.

som inges på ett språk som inte förstås av denne ska översättas av en auktoriserad översättare eller - om sådan inte finns för språket i fråga - av annan person om detta kan anses försvarligt. Notarius publicus får bestyrka underskrifter och ta emot förklaringar om innehållet i handlingar på ett för denne främmande språk om den som inger handlingen förklarar sig vara införstådd med innehållet och notarius publicus anser detta vara försvarligt.³¹

Notarius publicus behöver inte bestyrka handlingar som är onödiga och ska vägra att bestyrka ett dokument som strider mot norsk lag eller anständighet eller som kan användas på ett oacceptabelt sätt i reklam eller andra kommersiella sammanhang.³²

Beslut av notarius publicus kan överklagas.³³ Beslut att neka legalisering eller apostille kan inte överklagas.

8.6.3 Planer för digitalisering

Norge har inte något system för utfärdande av e-apostille eller e-legalisering och har inte heller något centralt e-register. Frågan om modernisering och digitalisering av legaliseringsprocessen har nyligen utretts av norska utrikesdepartementet. Olika möjligheter att genomföra detta har genomlysts och det koncept som föreslås är ett digitalt system som ger allmänheten möjlighet att via en webbportal beställa dokument för legalisering eller apostille från anslutna myndigheter. Dokumenten ska därefter skickas från myndigheterna direkt i systemet, antingen maskin till maskin eller manuellt från myndigheten till det digitala systemet. Autentisering ska därefter ske automatiskt och följas av ett automatiserat beslut. Apostille eller legalisering genereras därmed utan inblandning av personal från behöriga myndigheter.

Det föreslås också att utrikesdepartementet ska vara behörigt att utfärda såväl legaliseringar som apostille. Under en övergångsperiod föreslås behörigheten för Statsforvaltaren att utfärda apostille ligga kvar. Även den manuella hanteringen hos utrikesdepartementet och Statsforvaltaren föreslås vara möjlig under en övergångsperiod.

Systemet föreslås tas fram genom ett samarbete mellan ett flertal intressenter. Förutom UD och statsforvaltarämbetet ska andra departement involveras. Självbetjäningstjänsten planeras bli avgifts-

³¹ 9 § Forskrift om notarius publicus (FOR-2002-05-03-4189).

³² 3 § Lov om notarius publicus (LOV-2002-04-26-12).

³³ 5 § Lov om notarius publicus (LOV-2002-04-26-12).

belagd i syfte att bära kostnader för drift och utveckling. Beslut om en genomförandefas av projektet har inte fattats. Utrikesdepartementets arbete med projektet har sin grund i den norska regeringens digitaliseringsstrategi för offentlig förvaltning 2019–2025 och utrikesdepartementets egen strategi om digitalisering, som även den sträcker sig till 2025.

9 Ett nytt regelverk för Regeringskansliets legaliseringsverksamhet

9.1 Direktivet

Detta kapitel omfattar inledningsvis legaliseringsverksamhetens rättsliga status (avsnitt 9.2) och vilka utgångspunkter utredningen anser bör ligga till grund för bedömning av behovet av ett ändrat regelverk kring legaliseringar (avsnitt 9.3). Därutöver innehåller kapitlet våra ställningstaganden när det gäller klargörandet vilka underskrifter Regeringskansliet bör legalisera och på vilka grunder (avsnitt 9.4), frågor om överklagbarhet (avsnitt 9.5), vilka handlingar Regeringskansliet respektive notarius publicus bör intyga och frågan om en tydligare gränsdragning mellan dessa aktörer samt frågan om det finns anledning till justering av befintligt regelverk (avsnitt 9.6). Slutligen redogörs för utredningens ställningstagande om lämplig organisatorisk placering för legaliseringsverksamheten (avsnitt 9.7).

9.2 Legaliseringsverksamhetens rättsliga status

9.2.1 Normgivningsregler av betydelse

Den huvudsakliga fördelningen av normgivningsmakt mellan riksdag och regering regleras i 8 kap. regeringsformen (RF).

Regeringen får enligt 8 kap. 7 § 2 RF meddela föreskrifter i ämnen som inte primärt tillkommer riksdagen. Denna punkt anger regeringens s.k. restkompetens. Restkompetensen omfattar bl.a. interna föreskrifter avseende de statliga myndigheterna. I övrigt kan regeringen meddela föreskrifter som för enskilda går i berättigande riktning eller som för dem är neutrala. Exempel på gynnande föreskrifter

är bl.a. sådana som avser olika bidrag till enskilda såsom statliga bidrag.¹ Inget hindrar att en i huvudsak gynnande reglering innehåller villkor som isolerade skulle kunna uppfattas som betungande, t.ex. återbetalning för felaktigt uppburna bidrag.

Föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden hör inte till detta område. Sådana föreskrifter ska ha stöd i lag (jfr 8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 § första stycket RF).

9.2.2 Legaliseringsverksamhetens karaktär

Vår bedömning: Ändringar i regelverket om legaliseringar kan göras genom förordning.

Som närmare beskrivs i kapitel 3 är bakgrunden till bestämmelserna om legaliseringar en sedan länge etablerad form av mellanstatlig internationell sedvänja. Grunden för denna internationella sedvänja kan i korthet beskrivas som stater behov att kunna förlita sig på handlingar som har utfärdats i andra länder.

Den nuvarande förordningsbestämmelsen är formulerad på så sätt att Regeringskansliet *får* utfärda intyg om legalisering. Denna formulering får enligt utredningen anses bekräfta att det inte är fråga om en rättighet att få en underskrift legaliserad. Praxisen att utfärda legaliseringar är i stället grundad på statens välvilja gentemot i första hand andra stater, men också i förhållande till enskilda som har ett behov av att använda svenska dokument utomlands.

Regelverket kring legaliseringar kan ses som en slags förmån eller gynnande service, dels i förhållande till andra stater, dels i förhållande till enskilda som av olika skäl behöver få dokument legaliserade.

Införande av ändringar av reglerna om vilka underskrifter som kan omfattas av legalisering faller därför inom regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § RF.

Enligt utredningen kan de ändringar i regelverket kring Regeringskansliets behörighet att utföra legaliseringar som utredningen föreslår

¹ Stefan Zetterström & Anna-Sara Lind, *Offentlig rätt* (Stockholm, Liber: 2021), s. 81.

således göras av regeringen i förordningsform utan riksdagens be-
myndigande.

Det faktum att staten har en monopolställning när det gäller att
utfärda legaliseringar och att legaliseringar har stor betydelse för
enskilda är omständigheter som talar för att legaliseringsverksam-
heten bör betraktas som myndighetsutövning. En åtstramning av regel-
verket när det gäller vilka underskrifter som får legaliseras medför
att dragen av myndighetsutövning förstärks.

9.3 Centrala utgångspunkter

Vår bedömning: Den centrala utgångspunkten är Sveriges in-
tresse av att upprätthålla hög trovärdighet och ett gott anseende.
Kretsen av dokument som kan legaliseras ska begränsas till sådana
dokument som kan sägas ha en inbyggd kvalitetssäkring.

Utgångspunkterna för hur regelverket för legaliseringar ska vara ut-
format bör vara Sveriges intresse att bibehålla hög trovärdighet och
ett gott anseende i förhållande till andra länder och till allmänheten.

Legaliseringar fyller en viktig funktion när det gäller allmän-
hetens möjlighet av att använda sig av svenska handlingar utomlands.
Att ett dokument är legaliserat är ofta en förutsättning för att doku-
mentet ska accepteras utomlands. Enskilda och företag som behöver
använda ett sådant dokument utomlands är därför beroende av att
den svenska staten utför legaliseringar.

Regelverket bör av det skälet även fortsatt vara generöst på så sätt
att underskrifter på många olika typer av handlingar ska kunna lega-
liseras. Samtidigt är det viktigt att regeringen inte medför att den
svenska statens anseende och förtroende i förlängningen skulle kunna
ifrågasättas i det mellanstatliga samarbetet.

En annan aspekt är att regelverket bör vara förutsebart och lätt
att tillämpa. Det innebär att det tydligt bör framgå vilka dokument
som kan legaliseras. Vilka underskrifter som kan komma i fråga för
legalisering bör framgå av förordningen eller i föreskrifter på ett
tydligt sätt. Enligt vår bedömning bör en tydlighet i regelverket lämp-
ligen kunna uppnås genom att de nuvarande interna handläggnings-
rutinerna om vilka underskrifter som kan legaliseras direkt respek-

tive de som kräver notarius publicus bestyrkande tas in i en föreskrift (se avsnitt 9.6).

Systemet med legaliseringar bör också vara pålitligt och rättssäkert i förhållande till mottagarna av dokumenten, dvs. företrädare för andra länder och allmänheten i övrigt. Att systemet ska vara pålitligt och rättssäkert innebär att regelverket bör vara utformat på så sätt att risken minimeras för att falska eller oriktiga dokument legaliseras och att legaliseringar används av enskilda i syften som strider mot lag. Det betyder att legalisering inte bör kunna utfärdas i sådana fall. Kategorierna av de underskrifter som kan bli föremål för legalisering bör vidare begränsas till underskrivna dokument som har en viss inbyggd lägsta kvalitetsnivå. En sådan ordning bör minska risken för att staten oavsiktligt medverkar till att legalisera dokument som kan komma till användning för lagstridiga syften.

För att uppnå tydlighet och förutsebarhet i tillämpningen bör de angivna begränsningarna framgå av regelverket i så stor utsträckning som möjligt. I detta avseende kan noteras att staten är skadeståndsskyldig för bl.a. person- och sakskada samt ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar (3 kap. 2 § skadeståndslagen).

Även om legalisering utgör en slags förmånlig service medför den monopolställning som Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) har som utfärdare av legaliseringar att övervägande skäl talar för att legaliseringsverksamheten utgör myndighetsutövning. Genom de förslag som lämnas (se avsnitt 9.4) förstärks karaktären av myndighetsutövning om de föreslagna ändringarna genomförs.

Statens skadeståndsansvar kan således aktualiseras såväl vid beslut om att utfärda legalisering som nekande beslut. Även i de fall myndighetsutövningen har anförtrotts åt något fristående organ genom s.k. delegerad myndighetsutövning, t.ex. till notarius publicus, är det staten som är ansvarig enligt bestämmelsen.

Även om det i enskilda ärenden kan förekomma att exempelvis oriktiga dokument legaliseras utan handläggarens vetskap och att det leder till skada för någon kan det vara vanskligt att konstatera att skadan har vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning om regelverket har tillämpats på ett korrekt sätt. Att staten har ett skadeståndsansvar förstärker dock utredningens uppfattning att såväl regelverket som tillämpningen av det bör präglas av en strä-

van att motverka förekomsten av legalisering av exempelvis oriktiga handlingar, vilka skulle kunna leda till att olika typer av beslut m.m. fattas på felaktigt underlag.

Även om en legalisering enbart innebär ett bestyrkande av en underskrift och inte intygar dokumentets innehåll, bedöms dokumentet som sådant ofta ha en hög tillförlitlighet av mottagaren. Detta eftersom dokumentet genom legaliseringen får Utrikesdepartementets stämpel och underskrift. Att dokumentet får sådan tillförlitlighet är grundtanken bakom praxisen med legaliseringar, nämligen att den stat där dokumentet ska användas ska kunna förlita sig på det andra landets bekräftelse av äktheten av den underliggande underskriften.

Som tidigare anförts är det därför viktigt att regelverket kring legaliseringar uppfattas som pålitligt och rättssäkert liksom att systemet inte utnyttjas eller tillämpas på ett sätt som undergräver dess legitimitet. Bestämmelser som indirekt tillåter legalisering av underskrifter på dokument vars innehåll exempelvis är felaktigt skulle riskera att urholka systemets trovärdighet i förhållande till andra stater och allmänheten.

För att minska risken för att dokument med felaktigt eller vilseledande innehåll legaliseras bör kretsen av dokument som kan legaliseras begränsas till sådana dokument som kan sägas ha en inbyggd kvalitetssäkring. Med det menas att dokumentets upphovsperson kan förväntas ha korrekt kunskap om informationen som sådan. Sådan kvalitetssäkring bör inte vara förknippad med något problem vad gäller dokument från t.ex. statliga myndigheter eller kommuner om behörig underskrift verifieras.

Inte heller underskrifter från personer som skriver under ett dokument i egenskap av legitimerade yrkesutövare torde skapa några problem. I dessa fall utgör yrkeslegitimationen och de krav som därmed ställs samt den tillsyn de legitimerade yrkesutövarna står under en kvalitetssäkring av den information som anges i dokumentet som ska legaliseras. Samma resonemang gäller för auktoriserade tolkar och translatorer. För dem gäller särskilda bestämmelser och de står under tillsyn av Kammarkollegiet.²

² Auktoriserade tolkar och translatorer är skyldiga att samvetsgrant utföra sina uppdrag och alltid iaktta god tolk- eller translatorsed och ska avböja uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet eller självständighet (förordning [1985:613] om auktorisation av tolkar och översättare).

9.4 Vilka underskrifter bör legaliseras och på vilka grunder?

Notarius publicus författningsreglerade uppgifter innefattar många olika slags intyganden och bestyrkanden. Som framgår av avsnitt 6.2 utgörs notarius publicus uppdrag av en mängd olika arbetsuppgifter. När det gäller intyganden omfattar notarius publicus behörighet såväl att bekräfta att en myndighet eller en person är behörig att vidta vissa tjänsteåtgärder eller har en viss tjänsteställning som att bestyrka namnunderskrifter, kopior, översättningar och andra uppgifter om innehållet i handlingar.

De underskrifter som notarius publicus intygar utgörs av underskrifter på handlingar upprättade av privatpersoner såväl som vissa företrädare för det allmänna. Enligt det nuvarande regelverket för legaliseringar kan alla dokument som bestyrkts av notarius publicus legaliseras.

Med hänsyn till vad som har framkommit vid kartläggningen av legaliseringsverksamheten i Regeringskansliet (se avsnitt 4.6) bedömer utredningen att vissa kategorier dokument som kan intygas av notarius publicus inte når upp till en tillräcklig kvalitetsnivå för att kunna legaliseras. Det finns därför skäl att införa bestämmelser som begränsar vilka dokument som kan komma i fråga för en legalisering och i övrigt ange förutsättningar för att dessa ska kunna legaliseras (se avsnitt 9.4).

De skäl som utredningen anför till stöd för att införa vissa begränsningar för utfärdande av legalisering gäller på motsvarande sätt för apostille, som utgör en förenkling av legaliseringsförfarandet. Detta inte minst eftersom antalet utfärdade apostille redan i dag överstiger antalet utfärdade legaliseringar och då allt fler länder ansluter sig till apostillekonventionen (i år även Kina). Utredningens uppdrag när det gäller apostille har emellertid inte omfattat dessa frågeställningar.

9.4.1 Vissa bestyrkta kopior

Vårt förslag: Legalisering får inte ske av notarius publicus bestyrkande av kopia om originalhandlingen är försedd med eller kan förses med behörig persons underskrift och underskriften varken har legaliserats eller bestyrkts av notarius publicus.

Av kartläggningen har framkommit att det förekommer att sökanden i stället för att låta Regeringskansliet legalisera en handling som innehåller eller skulle kunna innehålla en originalunderskrift eller låta notarius publicus bestyrka namnunderskriften och bekräfta personens behörighet, vänder sig till notarius publicus i syfte att få en kopia av handlingen bestyrkt (jfr 6 § första stycket 1 förordningen om notarius publicus). Vad skälet är till detta förfarande har utredningen ingen klar uppfattning om. Enligt personalen vid legaliseringsverksamheten kan det bero på att handläggningstiden är snabbare – eftersom behörighetskontrollen hos legaliseringsexpeditionen kan vara tidskrävande – eller att sökanden upplever att det tar tid att få ett dokument underskrivet av den utfärdande aktören.

Om sökanden i stället för att låta legaliseringsexpeditionen eller notarius publicus utföra kontrollen av underskriften och behörigheten och i stället ber en notarius publicus att bestyrka en kopia av handlingen uteblir således den kontroll av underskrift och behörighet som annars skulle skett. Det är inte heller givet att någon annan form av kontroll av den utfärdade handlingen görs (se avsnitt 6.14). Det som i och för sig utgör ett korrekt intygande av att kopian överensstämmer med originalet är det som sedan i form av notarius publicus underskrift legaliseras av legaliseringsexpeditionen.

Konsekvensen av detta förfarande blir emellertid att den kontroll som normalt sker vid en legalisering eller bestyrkande av underskriften gjord av notarius publicus helt bortfaller. En av länkarna i den s.k. legaliseringskedjan försvinner därmed.

I dessa fall, dvs. när ingen kontroll av den underliggande underskriften på handlingen i fråga har gjorts trots att en sådan skulle kunna ha gjorts, anser utredningen att kvalitetsnivån inte är tillräckligt hög. Det är dessutom möjligt för sökanden att få originalhandlingen legaliserad eller att få underskriften bestyrkt och behörigheten kontrollerad av notarius publicus. Denna typ av kopior, dvs.

när det inte skett någon kontroll av handlingens ursprungsunderskrift men då sådan kunde ha gjorts, bör därmed inte kunna legaliseras.

Skäl finns därför att införa en bestämmelse om att notarius publicus bestyrkande av kopia inte får ske om originalhandlingen är försedd med eller kan förses med behörig persons underskrift och underskriften varken har legaliserats eller bestyrkts av notarius publicus. Bestämmelsen bör dock inte omfatta alla bestyrkta kopior eftersom det inte alltid är möjligt att få en sådan underskrift av behörig person. Så är fallet exempelvis vid bestyrkande av passkopior eller kopior av körkort. Emellertid bör bestämmelsen omfatta sådana handlingar som utfärdats av exempelvis olika myndigheter och utbildningsinstitutioner. Med behörig persons underskrift avses alltså behörig person som utfärdat handlingen i fråga eller bestyrkt en kopia av den.

Den föreslagna bestämmelsen om att vissa bestyrkta kopior inte ska kunna legaliseras återfinns i 3 § 1 i förslag till ändring i 1999 års förordning.

9.4.2 Vissa andra typer av intyganden

Vårt förslag: Legalisering får inte ske av ett annat intygande av notarius publicus än som innebär bekräftelse att en myndighet eller en person är behörig att vidta vissa tjänsteåtgärder eller att någon har en viss tjänsteställning eller kompetens eller är behörig att företräda någon annan, om behörig persons underskrift på originalhandlingen finns eller kan erhållas.

Legalisering av notarius publicus underskrift när han eller hon har utfört andra slags intygande än bestyrkande enligt 6 § första stycket 6 förordningen om notarius publicus har visat sig vara vanligt förekommande. I många situationer är det beträffande sådana intyganden möjligt att få handlingen underskriven av behörig person hos den aktör som utfärdat handlingen. Detta kan vara fallet t.ex. med ett personbevis från Skatteverket eller handlingar från Polismyndigheten. Intyganden sker t.ex. genom ett konstaterande att den uppvisade handlingen utgör ett personbevis eller en förklaring om att logotypen på handlingen tillhör en viss myndighet (se avsnitt 4.6.4).

I dessa situationer skulle det således vara möjligt att förse den utfärdade handlingen med behörig underskrift, vilken sedan kan bestyrkas av notarius publicus i enlighet med 6 § första stycket 6 för att sedan legaliseras eller – i förekommande fall – legaliseras direkt av Regeringskansliet. Det skulle medföra att kvalitetsnivån på handlingen blir högre eftersom andra typer av intyganden i detta sammanhang inte har samma innebörd som en verifiering av underskrift och behörighet.

Mot denna bakgrund finns det därför skäl att föreslå en bestämmelse om att legalisering inte får ske av ett annat intygande av notarius publicus än som avses i 6 § första stycket 6 förordningen om notarius publicus, om behörig persons underskrift på originalhandlingen finns eller kan erhållas. Uttrycket att behörig persons underskrift på originalhandlingen finns eller kan erhållas har samma innebörd som angetts beträffande vissa bestyrkta kopior, dvs. behörig person som utfärdat handlingen i fråga eller bestyrkt en kopia av denna (se avsnitt 9.4.1).

Bestämmelsen återfinns i 3 § 2 i förslag till ändring i 1999 års förordning.

Av kartläggningen har framkommit att notarius publicus ibland gör vissa intyganden i syfte att förtydliga innehållet för mottagaren av dokumentet och att dessa intyganden sedan legaliseras. Det är vår uppfattning att sådana intyganden även fortsättningsvis bör kunna legaliseras i form av ett separat intyg upprättat av notarius publicus.

9.4.3 Skriftlig försäkran för vissa icke auktoriserade översättningar

Vårt förslag: Legalisering som avser översättning gjord av någon annan än en auktoriserad översättare får ske endast om den som översatt handlingen inför notarius publicus undertecknat en försäkran genom vilken översättaren på heder och samvete intygar att översättningen är korrekt och sanningsenlig. Notarius publicus ska undantas från detta krav avseende översättningar som notarius publicus själv bestyrker. Till en ansökan om legalisering av icke auktoriserad översättning ska översättarens försäkran och handlingen som har översatts bifogas. Regeringskansliet ska kunna meddela ytterligare föreskrifter om hur en särskild försäkran ska utformas.

En dokumentkategori som ofta legaliseras är icke auktoriserade översättningar i olika former. Översättningar som har bestyrkts i enlighet med notarius publicus behörighet att bestyrka sådana (6 § andra stycket förordningen om notarius publicus) förekommer mer sällan. De typer av översättningar som är vanligare är sådana där enskilda inför notarius publicus har undertecknat en översättning och notarius publicus bestyrkt personens namnunderskrift (6 § första stycket 1 förordningen om notarius publicus) utan att bestyrka översättningen som sådan.

Som redogjorts för ovan regleras notarius publicus behörighet att bestyrka översättningar i 1 § 1 lagen om notarius publicus och utvecklas närmare i förordningen om notarius publicus. Av 6 § andra stycket förordningen om notarius publicus framgår att notarius publicus får bestyrka översättningar i den mån hans eller hennes språkkunskaper medger det. Notarius publicus har således inte någon skyldighet att bestyrka översättningar.

I förarbetena till lagen om notarius publicus anges att rätten att bestyrka översättningar – utom i enkla fall – kräver sådana specialkunskaper som man inte kan begära att en notarius publicus ska besitta. Med tanke på de enkla fallen förordades att notarius publicus fick behålla möjligheten att bestyrka översättningar. Emellertid uttalades att mera komplicerade översättningar inte bör bestyrkas av

andra än de som har de nödvändiga specialkunskaperna.³ Det överlämnades till förordningsmotiven att utveckla skälen vidare.

I förordningsmotiven uttalades att notarius publicus inte i något fall är skyldig att åta sig uppdrag av detta slag. Om en notarius publicus avböjer ett begärt bestyrkande av en översättning, t.ex. därför att det gäller en mer komplicerad text eller ett språk som personen inte med säkerhet behärskar, uttalades att klienten om möjligt bör hänvisas till någon översättare som har de nödvändiga specialkunskaperna.⁴

Det kan konstateras att det är upp till notarius publicus själv att avgöra i vilka fall han eller hon kan åta sig att bestyrka en översättning. Av kartläggningen har framkommit att det inte är så vanligt förekommande att notarius publicus i enlighet med behörigheten i 6 § andra stycket förordningen om notarius publicus själv bestyrker en översättning. Det ligger inte inom utredningens uppdrag att föreslå någon ytterligare reglering av hur detta uppdrag utförs. Kvalitetsnivån på sådana översättningar får anses vara tillräcklig utifrån notarius publicus egen bedömning, vilken får förutsättas göras i enlighet med de krav som uppställs i förordningen om hur uppdrag ska utföras.

När det däremot gäller icke auktoriserade översättningar som förekommer vid legaliseringsexpeditionen på andra sätt – exempelvis i form av en översättning försedd med en av notarius publicus bestyrkt namnunderskrift – anser utredningen att det saknas tillräcklig kvalitetssäkring av innehållet för att sådana översättningar ska kunna legaliseras. Sådana översättningar kan vara gjorda av vem som helst och det är heller inte nödvändigtvis översättaren som skriver på dokumentet och får sin underskrift bestyrkt av notarius publicus. Någon kvalitetskontroll sker således inte. Detta leder utredningen till slutsatsen att risken för felaktigt eller missvisande innehåll i de översättningar som gjorts av sådana icke auktoriserade översättare är betydligt större än i de fall en översättning har gjorts av en auktoriserad translator eller bestyrkts av notarius publicus.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att icke auktoriserade översättningar som förekommer som intygande av namnunderskrift eller, i förekommande fall, som bestyrkta kopior, inte kan anses ha en tillräckligt hög inbyggd kvalitetsnivå för att komma i fråga för legaliseringar.

³ Prop. 1981/82:63 s. 6 f.

⁴ Regeringens förordningsmotiv (1982:5) till förordningen (1982:327) om notarius publicus.

Det bedöms emellertid varken vara möjligt eller önskvärt att begränsa regelverket för legaliseringar till att bara omfatta auktoriserade översättningar. Ett regelverk som endast tillåter legalisering av översättningar som gjorts av auktoriserade translatorer kan leda till negativa konsekvenser för enskilda personer eller företag som har behov av att översätta ett dokument till ett språk där det inte finns auktoriserade translatorer att tillgå. Enligt Kammarkollegiet saknas ofta auktoriserade translatorer för mindre vanliga språk. Exempel som har nämnts är tigrinska och thailändska. Tillgången på auktoriserade tolkar och translatorer för olika språk kan därutöver variera över tid.

En lösning som utredningen bedömer vara ändamålsenlig är att likt Danmarks system införa bestämmelser om att en förutsättning för att icke auktoriserade översättningar ska kunna legaliseras är att den person som har gjort översättningen skriftligen försäkrar på heder och samvete att översättningen är korrekt och sanningsenlig. På så sätt kan olika slags översättningar alltså komma i fråga för legalisering, även exempelvis översättningar gjorda till och från olika språk där någon auktoriserad översättare inte finns att tillgå.

Att översättningen förenas med ett intygande som kan aktualisera straffansvar⁵, leder till att innehållet får anses ha en tillräckligt inbyggd kvalitetsnivå även om översättningen inte utförts av en auktoriserad translator. En sådan försäkran bör således motverka förekomsten av felaktiga översättningar som legaliseras.

Enligt vår mening finns alltså starka skäl att införa en bestämmelse om att det ska krävas att översättare ska underteckna en särskild försäkran för att icke auktoriserade översättningar ska kunna göras. Det grundläggande syftet med ett sådant krav är att minska risken för felaktiga översättningar och därmed minska risken för att Sveriges internationella anseende skadas på grund av förekomsten av legaliserade inkorrekt översättningar. Ytterligare ett syfte är att allmänt begränsa den eventuella negativa effekt som förekomsten av felaktigt översatta handlingar kan leda till för enskilda.

Det förekommer att en del notarius publicus inte bestyrker icke-auktoriserade översättningar alls (se avsnitt 6.13). Genom den föreslagna regleringen om skriftlig försäkran bör hanteringen av sådana översättningar också bli mer tydlig.

⁵ Jfr. de straffrättsliga bestämmelserna om osann försäkran och osant intygande (15 kap. 10 och 11 §§ brottsbalken).

Sammanfattningsvis anser utredningen att bestämmelser bör införas om att översättaren ska skriva under en särskild försäkran för att vissa icke auktoriserade översättningar ska kunna legaliseras. Vi föreslår därför att en bestämmelse införs som anger att en förutsättning för legalisering är att översättaren skriver under en försäkran på heder och samvete att översättningen är korrekt och sanningsenlig. På så sätt tydliggörs straffansvaret för den person som har gjort översättningen, vilket bör motverka förekomsten av felaktiga översättningar som legaliseras.

Av skäl som anges ovan bedömer utredningen att sådana översättningar som bestyrks av notarius publicus i enlighet med 6 § andra stycket förordningen om notarius publicus inte bör omfattas av kravet på att en särskild försäkran ska göras.

Vidare anser vi att översättarens undertecknande av försäkran ska ske inför notarius publicus för att det inte ska råda några oklarheter om översättarens identitet. Översättarens underskrift på försäkran ska alltså intygas av notarius publicus. För att det ska vara möjligt att i ett senare skede kontrollera korrektheten av översättningen ska också det originaldokument som har översatts bifogas till ansökan om legalisering av översättningen. Den underskrivna försäkran ska också bifogas ansökan om legalisering.

Det bedöms också finnas behov av att Regeringskansliet bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om hur den särskilda försäkran ska utformas.

Frågan är vilka författningsändringar som behöver göras med anledning av utredningens förslag i denna del. Den första frågan är om det i dag finns straffrättsliga bestämmelser som omfattar den situationen att en person skriftligen lämnar oriktiga uppgifter om innehållet i en handling. En annan fråga som behöver belysas är om en bestämmelse om att det ska krävas en särskild försäkran för vissa icke auktoriserade översättningar för att de ska kunna legaliseras kan föras in i 1999 års förordning om legaliseringar. Dessutom behöver utredningen ta ställning till om det krävs några ytterligare författningsändringar, exempelvis i lagstiftningen om notarius publicus.

Straffrättsliga och konstitutionella utgångspunkter

Vår bedömning: Förslaget om en bestämmelse om särskild försäkran på heder och samvete för vissa icke auktoriserade översättningar kan leda till att straffansvar aktualiseras. En bestämmelse om särskild försäkran i förordningsform bedöms vara förenlig med RF:s bestämmelser och bedöms inte strida mot legalitetsprincipen.

Vårt förslag: Bestämmelserna om särskild försäkran för vissa icke auktoriserade översättningar ska föras in i 1999 års förordning om legaliseringar.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen fungerar som en garanti för rättssäkerheten genom att den ställer krav på lagstiftningen som innebär att den enskilde ska kunna förutse när han eller hon kan bli föremål för straffrättsligt ingripande. Den innebär primärt att ingen kan straffas för en gärning som inte var straffbelagd när den begicks.⁶

Principen innebär också att tillämpningen av en straffrättslig bestämmelse inte till nackdel för den tilltalade får utsträckas utöver vad dess ordalydelse medger (analogiförbudet). Straffbudet måste vidare vara tillräckligt precist och begripligt till sin utformning (obestämdhetsförbudet). Det finns emellertid inte något hinder mot att ett straffbud tolkas enligt vedertagna grundsatser så att dess rätta mening utröns.⁷

Kravet på begriplighet och precision innebär det bl.a. att generalklausuler inte accepteras i straffrätten. Däremot har s.k. blankettstraffbud – straffbestämmelser som fylls ut genom hänvisningar till regler i andra författningar – ansetts principiellt godtagbara. Så har också ansetts vara fallet med straffbestämmelser som får sitt väsentliga materiella innehåll genom hänvisning till olika EU-förordningar. Det faktum att det kan krävas efterforskningar och överväganden om vad som gäller innebär inte att kravet på begriplighet och precision ska anses eftersatt.⁸

Ett blankettstraffbud är således en straffbestämmelse som inte innehåller all information som behövs för att avgöra vad som är straff-

⁶ Artikel 7 Europakonventionen, 2 kap. 10 § RF och 1 kap. 1 § brottsbalken.

⁷ Se t.ex. NJA 2015 s. 501 p. 8 och där gjorda hänvisningar.

⁸ NJA 2019 s. 531 och där gjorda hänvisningar.

bart, utan som fylls ut genom hänvisning till andra bestämmelser. De bestämmelser som fyller ut blankettstraffbudet kan finnas i samma författning eller i en separat författning på samma eller lägre konstitutionell nivå.⁹

Den straffbestämmelse som utredningen anser främst bör kunna tillämpas för det fall en försäkran som lämnats av en översättare visar sig vara oriktig är bestämmelsen om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § brottsbalken. Bestämmelsen utgör ett s.k. blankettstraffstadgande. Av bestämmelsen framgår att den som på annat sätt än muntligen lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, när uppgiften enligt lag eller annan författning lämnas på heder och samvete eller under annan liknande försäkran, döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för *osann försäkran* till böter eller fängelse i högst sex månader. Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning döms för *vårdslös försäkran*. Syftet med straffbestämmelsen är att människor ska kunna förlita sig på sanningsenligheten i vissa uppgifter.¹⁰

Inledningsvis kan konstateras att det av Högsta domstolens praxis framgår att begreppet ”författning” i 15 kap. 10 § brottsbalken även avser myndighetsföreskrifter.¹¹ Frågan är om den föreslagna bestämmelsen – som innebär att en försäkran på heder och samvete ska avgas av vissa icke auktoriserade översättare för att översättningen ska kunna legaliseras – kan anses utgöra ett otillåtet blankettstraffbud.

Reglerna i RF om skydd mot frihetsberövande¹² innebär att huvudprincipen är att straffbestämmelser med fängelse i straffskalan ska beslutas av riksdagen i lag. Av 8 kap. 3 § första stycket RF framgår att riksdagen kan ge regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter i vissa fall. Bemyndigandet omfattar dock inte rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Enligt paragrafens andra stycke kan dock riksdagen i lag föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet. Blankettstraffbud som hänvisar till lag eller regeringsföreskrifter är således grundlagsenliga.¹³

Även blankettstraffbud som fylls ut av föreskrifter i EU-förordningar är tillåtna enligt normgivningsreglerna eftersom det i dessa

⁹ SOU 2013:38 *Vad bör straffas?*, s. 595.

¹⁰ Prop. 2012/13:74 *Förfälskenings- och sanningsbrotten*, s. 55.

¹¹ NJA 1953 s. 577 och NJA 2021 s. 56.

¹² 2 kap. 8 och 20 §§ RF.

¹³ SOU 2013:38 s. 597.

fall inte är fråga om någon delegering av normgivningskompetensen. Enligt Högsta domstolen är i stället EU-förordningar snarast att likställas med svensk lag.¹⁴ I dessa fall är det nämligen inte fråga om någon delegering av normgivningskompetens.

De typer av blankettstraffbud som däremot har visat sig vara problematiska när det gäller förenligheten med bestämmelserna i RF är sådana som fylls ut av föreskrifter meddelade på lägre konstitutionell nivå än regeringen, dvs. föreskrifter på myndighetsnivå.

Högsta domstolen uttalade i rättsfallet NJA 2005 s. 33 att RF inte tillåter att en förvaltningsmyndighet fyller ut ett straffstadgande med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som straffbeläggs helt eller i det väsentliga anges i myndighetens föreskrifter. Högsta domstolen konstaterade att bestämmelsen i 8 kap. 7 § andra stycket (numera 8 kap. 3 § andra stycket) RF, som tillåter blankettstraffbud med fängelse i straffskalan, till sin ordalydelse enbart avser föreskrifter som meddelas av regeringen.

Högsta domstolen har även i senare praxis ansett att i de fallen där en gärning som straffbeläggs helt eller i det väsentliga har fyllts ut av myndighetsföreskrifter anses inte fängelse ingå i straffskalan och en domstol kan därför inte döma till fängelse.¹⁵

När det gäller den specifika straffbestämmelsen om osann försäkran har emellertid Högsta domstolen uttalat att den inte kan anses utgöra ett otillåtet blankettstraffbud.¹⁶ Detta eftersom redan brottsbeskrivningen i 15 kap. 10 § brottsbalken ger tillräcklig information om vad den enskilde har att rätta sig efter för att undgå straffansvar. Högsta domstolen konstaterade också, med hänvisning till tidigare praxis, att begreppet ”författning” i 15 kap. 10 § brottsbalken avser även myndighetsföreskrifter. Högsta domstolens bedömning överensstämmer också med den slutsats som utredningen SOU 2013:38 *Vad bör straffas?* kom fram till. Det konstaterades att i de fall som den enskilde är skyldig att lämna uppgifter på heder och samvete, gör han eller hon det under straffansvar, men att i vilka fall personen är skyldig att lämna uppgifter på ett sådant sätt framgår av andra normer. Enligt betänkandet behövs inte dessa normer som utfyllnad av bestämmelsen om osann eller vårdslös försäkran, utan de kan sägas stå på egna ben.

¹⁴ NJA 2007 s. 227.

¹⁵ Se t.ex. NJA 2006 s. 293 (I och II).

¹⁶ NJA 2021 s. 56.

Enligt utredningens bedömning bör det med hänsyn till Högsta domstolens resonemang kring bestämmelsen om osann försäkran vara möjligt att genom att antingen i förordning eller myndighetsföreskrift införa bestämmelser om att en översättare ska göra en försäkran på heder och samvete enligt vad utredningen närmare föreslagit, för att den aktuella översättningen ska kunna legaliseras.

Vi anser att bestämmelsen lämpligen bör införas i nuvarande 1999 års förordning om legaliseringar. Förslaget om bestämmelsen om särskild försäkran återfinns i 4 § första stycket förslag till förordning om ändring i 1999 års förordning. Bestämmelsen om att notarius publicus bestyrkande av översättningar undantas från kravet på särskild försäkran återfinns i 4 § andra stycket. Bestämmelsen om att den översatta originalhandlingen och översättarens försäkran ska bifogas ansökan om legalisering finns i 4 § tredje stycket. Bestämmelsen om att Regeringskansliet får meddela ytterligare föreskrifter om hur en särskild försäkran ska vara utformad återfinns i 6 § första stycket förslag till förordning om ändring i 1999 års förordning.

Krävs ändringar i lagstiftningen om notarius publicus?

Vår bedömning: Förslaget om att undertecknande av en särskild försäkran ska ske inför notarius publicus bedöms inte kräva följdändringar i lagen eller förordningen om notarius publicus.

En annan fråga som utredningen måste ta ställning till är om det i övrigt krävs ändringar i föreskrifter utifrån det förslag som lämnas om att en försäkran som görs på heder och samvete ska göras inför notarius publicus. Som utredningen har angett bedöms det – med hänsyn till de straffrättsliga konsekvenser en sådan ordning kan medföra – vara av vikt att ett sådant undertecknande av översättaren i fråga ska intygas av notarius publicus för att kontrollera identiteten på personen som skriver under.

I detta avseende aktualiseras reglerna om överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till enskilda individer och juridiska personer i 12 kap. 4 § RF. Enligt bestämmelsen får sådant överlämnande ske endast med stöd av lag.

Nuvarande reglering för notarius publicus innefattar bl.a. behörighet att bestyrka namnunderskrifter. Enligt utredningen får nota-

rius publicus uppgift enligt förslaget om särskild försäkran för vissa icke auktoriserade översättare anses falla inom uppgiften att bestyrka en namnunderskrift. Även om undertecknandet för översättaren i detta fall innebär en nytt slags intygande innebär det för notarius publicus del inte någon ny behörighet. Notarius publicus bestyrkande av namnunderskrift i samband med en skriftlig försäkran som lämnas på heder och samvete bedöms därför omfattas av notarius publicus nuvarande behörighet att bestyrka namnunderskrifter (jfr. 1 § 1 lagen om notarius publicus och 6 § första stycket 1 förordningen om notarius publicus).

Av de skäl som anförts anser utredningen att förslaget om att översättarens namnteckning på en särskild försäkran ska bestyrkas av notarius publicus inte medför att några ändringar behöver göras i regleringen om notarius publicus.

9.4.4 Oriktiga dokument eller lagstridiga syften

Vårt förslag: Legalisering får inte ske om det är uppenbart att riktigheten av handlingen kan ifrågasättas eller att legaliseringen kan komma till användning för lagstridiga syften.

Ytterligare en dokumentkategori där det inte framstår som lämpligt att legalisering utförs är när det är uppenbart att riktigheten av handlingen kan ifrågasättas. Ett exempel på en sådan situation är om handlingen ser ut att vara förfalskad eller manipulerad.

Även i situationer när det är uppenbart att handlingen kan komma till användning för lagstridiga syften bör legalisering inte ske. Det kan exempelvis avse fall där handlingen i sig framstår som riktig, men det av innehållet i handlingen framgår att den ska användas på ett sätt som strider mot svensk lagstiftning, t.ex. ingående av barnäktenskap.

Av kartläggningen har det inte framkommit att de nämnda situationerna är vanligt förekommande, eller så har de i vart fall inte kommit till legaliseringsexpeditionens kännedom. Att manipulerade handlingar eller dokument som på annat sätt är oriktiga förekommer i samhället får dock enligt vår uppfattning anses vara allmänt känt. Det har också framkommit exempel på detta vid kontakter med olika aktörer inom ramen för denna utredning (se avsnitt 4.6.3 och 6.11).

Utredningen bedömer därför att det är lämpligt och ändamålsenligt att uttryckligen reglera att legalisering i dessa fall inte får göras. Genom en sådan bestämmelse begränsas därmed såväl risken för att legaliserade handlingar med oriktigt innehåll sprids som risken för att legaliserade handlingar används i olagliga syften. På det sättet minskar risken för negativa konsekvenser kopplade till Sveriges internationella anseende och enskilda.

Det ska vara fråga om situationer där det utan närmare kontroll av handlingen i sig framstår som uppenbart att riktigheten av dokumentets innehåll kan ifrågasättas eller att handlingen kan komma till användning för lagstridiga syften. Avsikten med en sådan begränsning är alltså inte att handläggaren ska göra en mer ingående analys av underskriften och dokumentet än den begränsade kontroll som görs i dag. Bedömningen får därutöver göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Bestämmelsen föreslås införas i 3 § 3 i förslag till ändring i 1999 års förordning.

9.4.5 Språkrav

Vårt förslag: Legalisering får enbart ske om handlingen är skriven på eller översatt till svenska eller engelska. Regeringskansliet ska kunna meddela ytterligare föreskrifter om vilka underskrifter som ska kunna undantas från språkravet.

I kartläggningen har det framkommit att det inte sällan förekommer att dokument som legaliseras är skrivna på språk som inte förstås av personalen på legaliseringsexpeditionen. Det avser privata dokument som har bestyrkts av notarius publicus.

Det faktum att dokument som kommer från privatpersoner är skrivna på olika språk är i sig inte något anmärkningsvärt. Syftet med legaliseringen är ju att dokumenten ska användas utomlands. Om det inte går att läsa dokumentet riskerar det däremot att leda till att det inte ens vid en snabbare anblick är möjligt att avgöra om det är uppenbart att riktigheten av dokumentets innehåll kan ifrågasättas eller att dokumentet kan komma till användning för lagstridiga syften (se avsnitt 9.4.4 och 3 § 3 i förslag till ändring i 1999 års förordning).

En bestämmelse om att dokument som kan komma i fråga för legalisering ska vara skrivna på ett visst språk eller vara översatta till ett visst språk är därför en förutsättning för att kunna tillämpa den bestämmelse som utredningen föreslår. En särskild reglering avseende språk skulle sannolikt också ha en avhållande effekt när det gäller eventuella försök att få exempelvis oriktiga eller lagstridiga dokument legaliserade. Det finns därför skäl att införa en sådan bestämmelse.

Både i Danmark och Belgien finns det regler om att privata dokument ska vara översatta till vissa angivna språk för att de ska kunna legaliseras eller apostilleras. I Danmark accepteras språken danska och engelska. I Belgien måste handlingar skrivna på andra språk än franska, holländska, tyska, engelska, spanska, italienska eller portugisiska översättas. Angående vad som kan apostilleras kan noteras att frågan om språkkrav inte regleras särskilt i apostillekonventionen. Det är därför upp till varje konventionsstat att avgöra om det finns skäl att införa en sådan bestämmelse.

När det sedan gäller vilka språk som dokument ska vara skrivna på eller översatta till för att de ska kunna legaliseras i Sverige bör, förutom svenska, även engelska accepteras. Skälet till det är att engelska är världens mest talade språk och att det även kan läsas av handläggarna vid legaliseringsexpeditionen. En ytterligare fråga i detta sammanhang är om vissa minoritetsspråk bör utgöra accepterade språk.

Minoritetsspråken finska, meänkieli och samiska har en särställning i svensk lagstiftning. Enligt 8 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk har enskilda rätt att använda dessa språk vid muntliga och skriftliga kontakter med en förvaltningsmyndighet vars verksamhetsområde helt eller delvis sammanfaller med minoritetsspråkets förvaltningsområde. Förvaltningsmyndigheter med hela landet som verksamhetsområde, som exempelvis Regeringskansliet, anses ha ett geografiskt verksamhetsområde som delvis sammanfaller med alla förvaltningsområden.

Rätten att använda minoritetsspråket omfattar bara ärenden som har anknytning till förvaltningsområdet genom t.ex. att den enskilde är bosatt inom området, att ärendet rör en verksamhet som bedrivs inom området eller en fastighet som är belägen inom området. Att

använda minoritetsspråket innefattar rätten att ge in handlingar på det språket.¹⁷

Utredningen anser att minoritetsspråkens särställning inte utgör hinder mot att införa särskilda bestämmelser om vilka krav som ska vara uppfyllda för att en legalisering ska få ske. Att ha rätt att använda ett minoritetsspråk genom att inge en handling på något av dessa språk i ett ärende kan inte anses vara samma sak som att den rätten också ska omfatta språk på dokument som lämnas in tillfälligt till expeditionen för att legaliseras. Det bedöms inte heller som ändamålsenligt att ändå låta minoritetsspråken utgöra accepterade språk eftersom det sannolikt skulle leda till att dokument skrivna på dessa språk inte skulle förstås av handläggarna. Syftet med språkregeln som sådan skulle därigenom motverkas.

Enligt utredningen finns det alltså inte tillräckliga skäl att låta andra språk än svenska och engelska omfattas av regeln. I de fall en översättning behöver göras ska också bestämmelserna i 4 § om särskild försäkran för vissa översättare iakttas.

Frågan är därefter om alla slags dokument bör omfattas av ett språkkrav. Här kan det konstateras att det bara är en viss andel av de dokument som förekommer vid legaliseringsexpeditionen som kommer att omfattas av regeln. Myndigheter, skolor och andra aktörer i Sverige utfärdar handlingar på svenska och i förekommande fall även på engelska.

Om språkkravet ska gälla för alla handlingar som ska legaliseras kommer oftare olika slags privata dokument i praktiken behöva översättas. En konsekvens av detta är att bestämmelsen kan uppfattas som betungande för enskilda. Detta eftersom den totala handläggningstiden blir längre och att den enskilde behöver betala en kostnad för översättningen. Skälen för att låta alla handlingar omfattas av kravet behöver därför ha särskild tyngd.

När det gäller frågan om alla dokument bör omfattas av språkregeln skulle en tänkbar begränsning innebära att endast dokument som innefattar vissa rättshandlingar som har en särställning på grund av den personliga, rättsliga eller ekonomiska betydelsen de har för enskilda.

En sådan avgränsning skulle exempelvis kunna knytas till sådana rättshandlingar som enligt lag måste uppfylla vissa formkrav. Det

¹⁷ Prop. 2008/09:158 *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna*, s. 128 f.

gäller bl.a. testamenten (10 kap. 1 § ärvdabalken), bouppteckningar (20 kap. ärvdabalken), överlåtelse av fast egendom (4 kap. jordabalken), tomträtt (13 kap. 7 § jordabalken) eller bostadsrätt (6 kap. 4 § bostadsrättslagen [1991:614]) samt bekräftelse av faderskap (1 kap. 4 och 4 a §§ föräldrabalken).

Skälen för att endast låta språkregeln omfatta den typen av handlingar motiveras av att det skulle vara onödigt att låta handlingar av mindre betydelse omfattas av ett språkkrav.

Problemet med att begränsa tillämpningsområdet för språkregeln är dock att det riskerar att leda till att dokument som i Sverige inte har en liknande rättslig status kan ha viss status i utlandet. Som ett teoretiskt exempel kan tänkas handlingar relaterade till barnäktenskap som ett medgivande av en vårdnadshavare att ett barn får tillåtelse att ingå äktenskap i utlandet.

Att särskilt låta språkregeln avse vissa dokument bedöms också medföra tillämpningssvårigheter på så sätt att det svårligen kan avgöras huruvida dokumentet omfattas av underskriften om den som läser dokumentet inte kan tillgodogöra sig innehållet. Detta utgör sammantaget skäl mot att särskilt begränsa vilka dokumentkategorier som bör omfattas av regeln.

Det bedöms inte heller ändamålsenligt att särskilt begränsa dokumentkretsen till att gälla endast notarius publicus underskrift, då det inte kan uteslutas att personer eller aktörer vars underskrift eller motsvarande kan legaliseras direkt av Regeringskansliet utfärdar handlingar på andra språk än svenska och engelska.

En grundläggande förutsättning för att kunna tillämpa bestämmelsen om uppenbart oriktiga dokument eller lagstridiga syften (se avsnitt 9.4.4 och 3 § 3 i förslag till ändring i 1999 års förordning) är således att det är möjligt att tillgodogöra sig dokumentets innehåll. Om det för den som hanterar dokumentet inte går att förstå innehållet är det inte heller möjligt att ens vid en kortare anblick avgöra om det är uppenbart att riktigheten av dokumentets innehåll kan ifrågasättas eller att dokumentet kan komma till användning för lagstridiga syften.

Mot denna bakgrund får de skäl som talar för att samtliga handlingar ska omfattas av språkkravet anses klart överväga den ökade börda det kan innebära för enskilda. Utredningen anser därför att det finns tillräckligt starka skäl för att låta alla handlingar som är skrivna på andra språk än de föreslagna omfattas av språkregeln.

Eftersom regeln om krav på att handlingar som ska legaliseras ska vara skrivna på eller översatta till svenska eller engelska ska utgöra en förutsättning för att notarius publicus intygande på sådana dokument ska kunna legaliseras föreslås att språkregeln förs in i 1999 års förordning (se 5 § förslag till ändring i 1999 års förordning).

Det är tänkbart att det skulle kunna uppstå situationer där det bör vara möjligt att besluta om undantag från den föreslagna språkregeln. Vid tillämpning av språkregeln skulle det t.ex. kunna visa sig att det inte finns något större behov av översättning av vissa dokument av enklare beskaffenhet, vilka då lämpligen bör undantas. Vi bedömer därför att det finns skäl ge Regeringskansliet bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om sådana undantag (se 6 § första stycket förslaget om ändring i 1999 års förordning).

9.4.6 Vissa särskilda frågor

Vår bedömning: Det bedöms inte finnas skäl att införa allmänna bestämmelser om att onödiga legaliseringar inte får göras eller att legalisering inte får ske av dokument som kan förses med apostille.

Av kartläggningen har framkommit att det är vanligt att det efterfrågas legalisering av dokument som notarius publicus har bestyrkt, men där bestyrkandet var onödigt eftersom det hade kunnat legaliseras direkt. Samma sak gäller i fråga om dokument som notarius publicus har satt en apostille på trots att landet där dokumentet ska användas inte är anslutet till apostillekonventionen.

Att legaliseringar sker av underskrifter på vissa dokument som bestyrkts av notarius publicus men där bestyrkande eller apostillering var onödig bör enligt utredningen i och för sig inte utgöra grund för att inte utföra en legalisering i de fall en legalisering ändå krävs och efterfrågas för att sökanden ska kunna använda dokumentet i utlandet.

Förekomsten av förfrågningar om legaliseringar trots att sådan inte krävs enligt EU-rättsliga regler bör enligt utredningen kunna hanteras inom ramen för legaliseringsexpeditionens serviceskyldighet, dvs. genom att allmänheten upplyses om vilka regler som gäller. Utredningen ser inte tillräckliga skäl att särskilt reglera dessa situationer. Eventuella problem med att stater kräver legalisering i strid

med regelverket bör i stället lösas inom ramen för det EU-rättsliga samarbetet. Enskilda medborgare i ett EU-land har också möjlighet att använda sig av den särskilda funktionen Solvit i de fall myndigheter inte följer EU-lagstiftningen.¹⁸

När det gäller begäran från en sökande om att legalisering ska ske av ett dokument som ska användas i ett land som är anslutet till apostillekonventionen kan det vara svårt att göra en säker bedömning huruvida en legalisering i dessa fall ändå behöver göras. I vissa fall kan det vara så att ett legaliserat och apostillerat dokument ska användas i flera länder, dvs. både i ett land som är anslutet till apostillekonventionen och ett land som inte är anslutet.

Förekomsten av regelmässiga krav från vissa länder anslutna till apostillekonventionen om att legalisering ska ske på dokument där apostille redan finns strider visserligen mot artikel 2 i apostillekonventionen. Att införa en bestämmelse om att legalisering i dessa fall inte får ske kan emellertid få praktiska negativa konsekvenser för den enskilde om den utländska myndigheten på grund av avsaknaden av legalisering felaktigt inte godtar dokumentet.

Detta leder utredningen till slutsatsen att det inte finns tillräckliga skäl att införa bestämmelser om att undanta sådana dokument som bör falla under apostillekonventionens tillämpningsområde. Problematik kring tillämpningen av apostillekonventionen bör i stället hanteras inom ramen för Haagkonferensens arbete. Legaliseringsexpeditionen kan i detta avseende vara behjälplig med att förse ansvarigt departement med relevanta upplysningar.

9.5 Frågor om överklagbarhet

Av den kartläggning som gjorts av legaliseringsverksamheten i Regeringskansliet har framkommit att det i princip inte förekommer att enskilda nekas begäran om legalisering. Inom ramen för service-skyldigheten hänvisas sökanden i stället av handläggaren på olika sätt för att komplettera begäran. I dag finns inte heller några särskilda bestämmelser, likt de utredningen nu föreslår, som ytterligare anger förutsättningarna för att legalisering ska kunna ske.

Vi har kommit fram till att det bör införas bestämmelser som anger ytterligare specifika förutsättningar som ska vara uppfyllda för

¹⁸ Europeiska kommissionen, *Solvit*, u.å., https://ec.europa.eu/solvit/index_sv.htm

att legalisering ska kunna göras. Utredningen har också gjort bedömningen att särskilda bestämmelser bör införas för legalisering av vissa icke auktoriserade översättningar.

9.5.1 Allmänt om förvaltningsbeslut

Myndigheters verksamhet i förhållande till enskilda brukar delas in i dels ärendehandläggning, som utmynnar i ett förvaltningsbeslut, dels faktisk verksamhet. Den faktiska verksamheten leder inte till ett beslut utan innebär endast att viss verksamhet bedrivs eller att praktiska åtgärder vidtas.¹⁹

Enligt 41 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Det som är avgörande för om ett ställningstagande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom myndigheten vill påverka förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. om det är avsett att vara handlingsdirigerande. Det är alltså uttalandets syfte och innehåll som avgör dess karaktär av förvaltningsbeslut, inte dess yttre form.²⁰ I rättspraxis har ställts relativt låga krav för att en åtgärd ska betraktas som ett förvaltningsbeslut.²¹

9.5.2 Ställningstagande av myndigheten att förutsättningarna för legalisering inte är uppfyllda

Vår bedömning: Det kan inte 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. Det finns inte skäl att särskilt reglera frågor om överklagande.

När det gäller situationen att en sökande ansöker om legalisering av ett dokument men där handläggaren gör bedömningen att förutsätt-

¹⁹ Förvaltningslagen gäller enligt 1 § vid förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Se även t.ex. HFD 2019 ref. 21, p. 22 och HFD 2022 ref. 31 p. 20.

²⁰ Prop. 2016/17:180 s. 23 ff. och HFD 2019 ref. 21, p. 22, HFD 2020 ref. 12, p. 33 och HFD 2022 ref. 31 p. 21.

²¹ Se HFD 2022 ref. 31 p. 21 och HFD 2020 ref. 12 p. 34 samt där gjorda hänvisningar.

ningarna inte är uppfyllda informeras normalt sökanden om vad som behöver göras för att ansökan ska vara komplett inom ramen för myndighetens serviceskyldighet. Sökanden har då möjlighet att avhjälpa bristen i ansökan och därefter återkomma för att legaliseringen ska kunna genomföras. I detta avseende är det relevant att notera att det i 1999 års förordning i dagsläget endast uppställs ett slags formkrav på vilka underskrifter som kan legaliseras, vilka inte ger något större utrymme för tolkning.

På grund av att utredningen föreslår att det ska införas ytterligare bestämmelser som reglerar när legalisering får ske kan det leda till ett något större tolkningsutrymme för handläggaren, jämfört med den nuvarande regleringen.

Det är vår bedömning att det i många fall även fortsättningsvis – om den föreslagna regleringen införs – går att avhjälpa brister i en ofullständig ansökan. Emellertid kan det också uppstå situationer där en brist i ansökan som konstateras av handläggaren genom en tillämpning av de rekvisit som ska vara uppfyllda inte kan avhjälpas i den specifika situationen. Handläggningen av ett sådant ärende avslutas då genom att handläggaren fattar ett negativt beslut, dvs. ett avslag.²² Ett sådant exempel kan vara då handläggaren gör bedömningen att det finns starka skäl att misstänka att dokumentet kan komma till användning för lagstridiga syften.

Hanteringen av en ansökan om legalisering och ställningstagandet av om förutsättningarna för en legalisering är uppfyllda avslutas antingen genom att en legalisering utförs, att sökanden ombeds att komplettera ansökan eller att en legalisering inte utförs eftersom förutsättningarna inte är uppfyllda. Det sistnämnda utgör ett slags negativt beslut i form av ett avslag. Det utgör således en typ av ärendehantering i förvaltningslagens mening, även om närliggande arbetsuppgifter (t.ex. kontroller av behörigheter) också kan betraktas som del av den faktiska verksamheten.

Åtgärden att utföra en legalisering får endast utföras om vissa i förordningen angivna förutsättningar är uppfyllda. Det krävs därför ett aktivt ställningstagande av handläggaren i det hänseendet. Ett ställningstagande om att förutsättningarna inte är uppfyllda, och där

²² Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (32 § första stycket förvaltningslagen), se avsnitt 4.3.2.

det inte är möjligt att avhjälpa bristen, får därför anses utgöra slutpunkten för den ärendehandläggning som inletts genom en begäran från den enskilde om att få underskriften legaliserad. Utredningens bedömning är att detta får anses utgöra ett förvaltningsbeslut.

Nästa fråga är då om ett förvaltningsbeslut som innebär ett avslag på en begäran om att få ett dokument legaliserat är överklagbart utifrån de allmänna regler för överklagbarhet som har utvecklats i praxis och som kommer till uttryck i 41 § förvaltningslagen.

Överklagandeinstitutets funktion är att bereda den som berörs av ett besluts verkningar en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt, dvs. att få de oönskade konsekvenserna av beslutet eliminerade. Av detta följer att i princip endast beslut som har, eller är ägnade att få, en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet tillerkänns överklagbarhet. Avgörande för bedömningen är alltså beslutets faktiska verkningar för den som berörs av det.²³

För att beslutet ska vara överklagbart krävs vidare att det är fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag. Det ska därför göras en objektiv bedömning av om ett beslut av ett visst slag typiskt sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt. Prövningen ska alltså inte göras utifrån konsekvenserna i det specifika fallet.²⁴

Högsta förvaltningsdomstolen har också uttalat att bedömningen av om ett beslut är överklagbart bör ske med utgångspunkt i det uppdrag och ansvar som den beslutande myndigheten har.²⁵ I det hänvisade avgörandet ansågs den omständigheten att Arbetsförmedlingens beslut om att avregistrera en person som arbetssökande kan få betydelse för personen i ett ärende där en annan myndighet eller organisation ansvarar (i det fallet en arbetslöshetskassa) inte i sig innebära att Arbetsförmedlingens beslut om avregistrering ska anses vara överklagbart.

När det gäller legaliseringsverksamhetens uppdrag och ansvar kan det konstateras att verksamheten med att utfärda intyg om legaliseringar har sin grund i internationell praxis med syftet att underlätta för andra stater att kunna bedöma tillförlitligheten av utländska dokument som ska användas i mottagarlandet. I förhållande till allmänheten utgör utfärdandet av legaliseringar en slags förmån som

²³ HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall.

²⁴ HFD 2019 ref. 21 p. 36.

²⁵ HFD 2022 ref. 31 p. 29.

enskilda och företag har rätt till om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda.

Frågan är då om ett beslut om att inte utföra legalisering typiskt sett har eller är ägnat att få en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet, dvs. beslutets faktiska verkningar för den enskilde. Det ska därutöver vara fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag.

Bedömningen om beslutets faktiska verkningar för den enskilde är av tillräckligt kvalificerat slag måste ses i ljuset av den monopolställning som Regeringskansliet har att som enda aktör utfärda legaliseringar i Sverige. Detta talar för att ett potentiellt felaktigt beslut om huruvida förutsättningarna är uppfyllda kan anses utgöra en sådan påverkan av tillräckligt kvalificerat slag för att beslutet ska anses vara överklagbart. Skälet till det är att sökanden vid ett avslagsbeslut inte har möjlighet att använda sig av dokumentet i utlandet på önskat sätt.

Visserligen talar Högsta förvaltningsdomstolens resonemang i HFD 2022 ref. 31 i viss mån för att det faktum att Regeringskansliets beslut om avslag kan påverka andra (i detta fall utländska) myndigheters agerande i andra ärenden inte i sig bör innebära att beslutet ska vara överklagbart i förvaltningslagens mening. Enligt utredningen kan det dock inte uteslutas att ett beslut som innebär att intyg om legalisering inte utfärdas vid en domstolsprövning skulle anses utgöra en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag och därför anses vara överklagbart.

Sammantaget anser utredningen att frågor som kan uppstå om överklagande i ärenden om legalisering bör överlämnas till rättstillämpningen. Det finns enligt vår mening inte tillräckliga skäl att reglera frågor som rör överklagande särskilt.

9.6 Vilka handlingar bör Regeringskansliet respektive notarius publicus intyga?

Vårt förslag: Regeringskansliet ska kunna meddela ytterligare föreskrifter om vilka underskrifter, elektroniska underskrifter och elektroniska stämplor som kan legaliseras.

Nuvarande ordning återfinns i förordningen (1999:154) om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar:

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får utfärda intyg om att en tjänsteman eller någon annan, vars befogenhet är angiven i föreskrifter eller på något liknande sätt, har undertecknat en viss handling samt att han eller hon vid tiden för undertecknandet hade en sådan befattning som gav rätt att utfärda handlingen (legalisering).

För varje legalisering tas en avgift ut. Om internationell hänsyn eller sedvänja kräver det, får Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) dock besluta att staten skall stå för kostnaden. För avgiftens storlek m.m. gäller bestämmelserna i 20–24 §§ avgiftsförordningen (1992:191), varvid avgiftsklass A tillämpas.

F (2004:995)

Som angetts under avsnitt 9.3 ovan bedömer vi att regeringen kan meddela föreskrifter som omfattar de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att legalisering ska få göras. Utöver de förslag som lämnas är det enligt utredningen mindre lämpligt att i förordningen närmare reglera vilka slags dokumenttyper som kan legaliseras. Vi bedömer i stället att Regeringskansliet bör kunna meddela närmare föreskrifter om vilka slags handlingar som kan legaliseras respektive behöver notarius publicus bestyrkande innan legalisering kan ske. Bestämmelsen återfinns i 6 § första stycket förslag till ändring i 1999 års förordning.

Enligt utredningen vore det lämpligt och ändamålsenligt att sådana föreskrifter baseras på de interna handläggningsrutiner som i dag tillämpas, med viss justering av de nu föreslagna ändringarna i regelverket. Utredningen anser alltså att denna typ av föreskrifter ligger inom ramen för 1999 års förordning.

Utgångspunkten bör vara att merparten av de dokument som i dag legaliseras direkt hos Regeringskansliet även fortsättningsvis

ska kunna vara föremål för legalisering, med undantag för de kategorier av handlingar som redogjorts för under avsnitt 9.4.

Den rutinbeskrivning som används som stöd i legaliseringsverksamheten innehåller en lista över de dokument som i dag kan legaliseras utan notarius publicus bestyrkande och de som först måste bestyrkas av notarius publicus (se avsnitt 4.3.3). Det kan noteras att flertalet av de dokumentkategorier som hör till notarius publicus område utgörs av handlingar kopplade till privatpersoner, privata organisationer eller trossamfund. Att sådana underskrifter bör bestyrkas av notarius publicus innan legalisering kan ske beror på att det saknas författningsstöd för att Regeringskansliet ska kunna legalisera underskrifterna direkt. Det utgör även en logisk följd av notarius publicus generella arbetsuppgifter och lokala förankring.

Däremot finns det skäl att ifrågasätta varför staten inte bör kunna legalisera dokument som härrör från övrig verksamhet som är kopplad till kommun, region eller landsting och är skattefinansierad. Medarbetare på legaliseringsexpeditionen har som exempel på sådana dokument angett handlingar från socialtjänsten och betyg från grundskolor och gymnasier. En sådan ordning framstår inte som konsekvent gentemot allmänheten med hänsyn till att andra dokument som t.ex. produceras av statliga myndigheter och universitet kan legaliseras direkt.

Någon närmare motivering till denna ordning har vi inte kunnat hitta. En ändring av bestämmelserna i detta avseende, dvs. att inkludera kretsen av dokument som kan legaliseras till att även omfatta handlingar som skrivits under av företrädare för kommun, region och landsting skulle emellertid sannolikt få effekten att arbetsbördan för legaliseringsexpeditionen ökar. Detta eftersom den mer tidskrävande kontroll av underskrifter och behörigheter av olika personer då i stället skulle behöva utföras av medarbetarna på expeditionen i stället för den mer begränsade kontrollen som görs genom att kontrollera om en viss person är utsedd till notarius publicus. Eftersom notarius publicus verkar över hela landet finns det också en tydlig geografisk förankring hos notarius publicus som gör att dessa har bör ha bättre förutsättningar att på grund av sin geografiska lokalkännedom utföra kontrollen av behörighet av den person som skrivit under dokumentet.

Det är mot den bakgrunden utredningens bedömning att någon utökning av de dokumentkategorier som kan legaliseras direkt av Regeringskansliet inte bör göras.

När det sedan gäller frågeställningen i direktivet – om det finns anledning till justering av befintligt regelverk med hänsyn till att undvika en ökad administrativ börda – gör vi följande bedömning.

Genom den kartläggning som genomförts kan slutsatsen dras att legaliseringsverksamheten – med undantag för det som föranlett utredningens förslag i avsnitt 9.4 – i stort fungerar väl. Vi har ovan funnit att det inte bör göras några större justeringar av det befintliga regelverk som styr vilka underskrifter som kan komma i fråga för en legalisering.

Som anförts bör det däremot införas vissa bestämmelser som begränsar när en legalisering får göras. De föreslagna ändringarna bör i viss mån göra det tydligare när en legalisering kan ske. De nya bestämmelserna kan i vart fall inledningsvis leda till situationer där handläggare oftare behöver upplysa allmänheten om vad som nu gäller och i förekommande fall formulera avslagsbeslut som uppfyller förvaltningslagens krav.

Utredningen har inte sett något ytterligare behov av justeringar av regelverket utöver de redan föreslagna bestämmelserna om att införa ytterligare förutsättningar för att legalisering får ske. Därutöver har utredningen föreslagit nödvändiga justeringar för att införa ett digitalt system för digitala signaturer (se kapitel 10). Mot bakgrund av att flera ändringar i regelverket föreslås bör nuvarande bestämmelse om avgift för legalisering i förordningens andra stycke läggas i en separat paragraf (se 7 § förslaget om ändring i 1999 års förordning).

9.7 Organisatorisk placering för legaliseringsverksamheten

Vår bedömning: Legaliseringsverksamheten ska även fortsättningsvis vara placerad inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Legaliseringsverksamhetens karaktär gör att utredningen bedömer att den ska vara placerad inom Regeringskansliet. Utredningen bedömer också av samma skäl – och på grund av den koppling som finns till utlandsmyndigheternas verksamhet – att det är mest ändamålsenligt att legaliseringsverksamheten fortsatt bör vara placerad inom Utrikesdepartementet. Nuvarande ordning ligger också i linje med hur andra länder har organiserat sin legaliseringsverksamhet. I detta avseende kan särskilt noteras att det i såväl de nordiska länderna som Estland och Belgien är respektive lands konsulära enhet inom deras respektive motsvarighet till Utrikesdepartementet som utfärdar legaliseringar.

Givet den historiskt internationella prägel som legaliseringsverksamheten har framstår det inte heller som självklart att legaliserade handlingar utfärdade i Sverige skulle accepteras av andra stater om legaliseringar utfördes av någon annan aktör utanför Regeringskansliet. Sett i ett historiskt perspektiv är det som tidigare anförts normalt respektive stats motsvarighet till utrikesdepartement som ombesörjer legaliseringar.

Uppfattningen att legaliseringsverksamheten bör vara en del av Utrikesdepartementets ansvarsområde delas också av företrädare för UD-KSU och UD-KC. Den närmare frågan om var inom Utrikesdepartementet legaliseringsverksamheten ska vara placerad bör ankomma på Regeringskansliet att avgöra.

10 Digitalisering av legaliseringsverksamheten i Regeringskansliet

10.1 Direktivet

Utredningens uppdrag omfattar att undersöka möjligheter att digitalisera verksamheten, inklusive avgiftshanteringen, och att införa digitala signaturer på ett kostnadseffektivt sätt genom att t.ex. göra jämförelser med andra länder.

I enlighet med uppdraget har utredningen genomfört en jämförande studie med andra vissa utvalda länder när det gäller förekomsten av bl.a. digitala system för legaliseringar och hur dessa är utformade och fungerar (se kapitel 8).

Utifrån den jämförande studie som har gjorts har utredningen identifierat vissa centrala frågeställningar vilka utgör utgångspunkterna för utredningens överväganden i denna del.

10.2 Förväntade effekter med ett digitalt system

Vår bedömning: Ett digitalt system bedöms kunna leda till flera effektivitetsfördelar.

Införande av ett digitalt system för legaliseringar ligger i linje med de högt uppsatta mål som regeringen har fastställt när det gäller digitalisering. Att hanteringen av legaliseringar också ska kunna erbjudas allmänheten digitalt framstår också i övrigt som tidsenligt, särskilt med hänsyn till att många andra statliga myndigheter erbjuder digitala tjänster. Även mot bakgrund av det pågående arbetet inom EU med införandet av den gemensamma digitala ingången i Europa och

förslaget om en digital europeisk plånbok (se avsnitt 7.4.1) framstår det som en naturlig del av utvecklingen att genom digitalisering modernisera legaliseringsförfarandet i Sverige.

En av slutsatserna som kan dras av den kartläggning som har genomförts av legaliseringsverksamheten är att det finns en efterfrågan när det gäller möjligheten för Regeringskansliet att kunna ta emot elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument. Det är i dag relativt vanligt att förfrågningar om legalisering av elektroniskt underskrivna och stämplade dokument måste nekas, vilket blev särskilt tydligt under pandemin.

Att inte kunna hantera elektroniskt underskrivna och stämplade dokument riskerar att leda till negativa effekter för sökanden eftersom han eller hon behöver efterfråga ett nytt fysiskt underskrivet exemplar av det dokument som ska legaliseras. Den fördröjning av legaliseringsprocessen som detta medför kan i sin tur kan leda till ytterligare negativa effekter som exempelvis försämrade möjligheter att göra affärer, studera eller arbeta i utlandet.

Utifrån erfarenheter som gjorts av andra länder kan införandet av ett digitalt system förväntas leda till flera positiva effekter.

En del av de effekter som andra länder har pekat på är kopplade till effektivisering. Exempelvis bör möjligheten att genom en automatisk digital process autentisera elektroniska underskrifter eller stämpel kunna leda till att handläggningstiden för sådana ärenden minskar. För sökanden bedöms legaliseringsförfarandet bli smidigare eftersom han eller hon inte behöver förhålla sig till vissa öppettider. För de som normalt behöver skicka ansökan om legalisering via post bedöms handläggningstiden kunna minskas betydligt.

En digital hantering av legaliseringsärenden förväntas också göra det enklare för enskilda som befinner sig utanför Sverige att ansöka om legalisering av dokument eftersom det kan göras digitalt via internet. Möjligheten att göra en digital ansökan kommer också sannolikt att ha en viss effekt när det gäller antalet förfrågningar om olika slags intyganden som i dag görs vid utlandsmyndigheterna. Sett utifrån ett helhetsperspektiv bör därför införandet av ett digitalt system medföra positiva effekter för Regeringskansliet generellt.

Ett starkt vägande skäl till att införa en digital hantering av legaliseringar, vilket också andra länder har pekat på, är att ett väl utvecklat digitalt system i praktiken är säkrare och mer pålitligt än hantering av dokument med fysiska underskrifter. Skälet till detta är att

elektroniska underskrifter och stämplat som är kryptologiskt verifierbara (exempelvis avancerad eller kvalificerad nivå) ger ett starkare skydd mot manipulation än vad en namnteckning ger (se avsnitt 7.2.1). Detta innebär att innehållet i de dokument som legaliserats elektroniskt inte kan manipuleras utan att den elektroniska underskriften eller stämpeln blir ogiltig.

En annan aspekt som har betydelse vid övervägandena om ett digitalt system för legaliseringar ska införas är hur nuvarande 1999 års förordning förhåller sig till bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen (nedan eIDAS-förordningen). För elektroniska underskrifter gäller nämligen att en sådan underskrift som är kvalificerad ska anses ha motsvarande rättslig verkan som en handskreven underskrift (artikel 25.2). Myndigheter har således en generell skyldighet att acceptera kvalificerade elektroniska underskrifter. Denna omständighet talar också för att ett digitalt system som har kapacitet att legalisera kvalificerade elektroniska underskrifter bör införas.

Möjligheten att utfärda legaliseringar digitalt begränsas av vilka svenska aktörer som i dag skriver under eller stämplat dokument elektroniskt. Som exempel på svenska aktörer som i dag utfärdar elektroniskt stämplat dokument kan nämnas Bolagsverket och Stockholms handelskammare.

Även domstolsväsendet har infört möjligheter till digital hantering. När det gäller brottmålsdomar i tingsrätt är hanteringen numera helt digital, vilket bl.a. innebär att sådana avgöranden enbart skrivs under elektroniskt.¹

Det blir också allt vanligare bland svenska universitet och högskolor att utfärda digitala dokument. Ladokkonsortiet utvecklar just nu en funktion för att hantera digital examen. Detta innebär att alla lärosäten som är anslutna till Ladok och där fattar digitala beslut om examen kommer att vara anslutna till en funktionalitet där examensintyg stämplas elektroniskt.²

¹ Domstolsverket, *Nu är brottmålsdomarna helt digitala*, 2022, <https://www.domstol.se/domstolsverket/om-domstolsverket/nyhetsbrev-om-sveriges-domstolar/nu-ar-brottmalsdomarna-helt-digitala/>

² Ladok, *Digital examen*, 2023, <https://ladok.se/ladok/digital-examen>

Det kan noteras särskilt att personbevis, som är en vanligt förekommande dokumentkategori på legaliseringsexpeditionen, i vart fall inte i dag utfärdas med elektronisk underskrift eller stämpel. När det gäller notarius publicus är det inte känt i vilken utsträckning de utfärdar intyg med elektroniska stämplor och/eller underskrifter.

En annan faktor som påverkar i vilken mån elektroniskt utfärdade legaliseringar kommer att efterfrågas är i vilken omfattning andra länder accepterar sådana. Här kan nämnas att andelen elektroniska legaliseringar och apostille som utförs i Danmark knappt uppgår till 1,5 procent av det totala antalet intyganden som görs. I Belgien däremot utgör e-legaliseringar mer än hälften av samtliga utfärdade legaliseringar.

Utvecklingen går emellertid åt att fler länder överväger möjligheten att införa ett digitalt system. Exempelvis Norge ser just nu över möjligheterna att modernisera och digitalisera hanteringen av legaliseringar.

10.3 Systemet med legaliseringar på papper bör finnas kvar

Vår bedömning: Möjligheten att få en legalisering utfärdad på papper ska finnas kvar.

Utredningens bedömning är att det inom överskådlig tid kommer finnas ett behov av att behålla möjligheten att utfärda legaliseringar på papper även om ett digitalt system införs. En anledning till det är att elektroniskt legaliserade dokument inte accepteras av alla länder. Därutöver bör den fysiska hanteringen av legaliseringar behållas mot bakgrund av tillgänglighetsaspekter. Detta eftersom inte alla enskilda har möjligheten eller förmågan att använda sig av ett digitalt ansökningsförfarande. Det bedöms därför mot bakgrund av förvaltningslagens krav på tillgänglighet som lämpligt att behålla den fysiska hanteringen (se avsnitt 4.3.2).

Funktionen att utfärda legaliseringar på papper bör av effektivitetsskäl kunna integreras i ett framtida digitalt system genom vilket det är möjligt att utfärda legaliseringar digitalt.

10.4 Hur ska hanteringen av dokument i legaliseringsprocessen vara digital?

10.4.1 Elektroniskt underskrivna och stämplade dokument bör kunna legaliseras

Vårt förslag: Det ska införas bestämmelser om att det ska vara möjligt att legalisera elektroniskt underskrivna och stämplade dokument.

En första fråga är vilka digitala dokument som det ska vara möjligt att utfärda en e-legalisering på. Därefter behöver ställning tas till om detta medför att 1999 års förordning behöver ändras och i så fall hur.

Det förekommer i dag att olika aktörer tillämpar olika tekniska lösningar för att autentisera utfärdade digitala dokument.

Ett digitalt system för hantering av legaliseringar måste mot denna bakgrund anpassas för att möjliggöra legalisering av olika slags digitala signeringslösningar. Utredningen bedömer därför att det bör vara möjligt att legalisera såväl elektroniska underskrifter som stämplat. Frågan är om det behöver införas särskilda bestämmelser som tillåter legalisering av elektroniska underskrifter och elektroniska stämplat.

Det nuvarande regelverket för legaliseringar anger att det är underskrifter som kan legaliseras. Ordet ”underskrift” i 1999 års förordning har alltid tillämpats på så sätt att det är fysiska underskrifter, dvs. egenhändiga namnteckningar i original, som har ansetts kunna legaliseras. Bestämmelsen kan därför inte anses vara teknikneutral och utgör därmed ett hinder mot legalisering av elektroniska handlingar.

Att en anpassning av regelverket behöver göras ligger också i linje med vad lagstiftaren i flera lagstiftningsärenden har kommit fram till. Exempelvis har processrättsliga bestämmelser om egenhändigt under-tecknande ansetts utgöra hinder mot att handlingar ges in till domstolen på elektronisk väg. Rättegångsbalkens krav på underskrift av inlagor har därför antingen ansetts behövs tas bort eller anpassas.³

Även andra bestämmelser i rättegångsbalken som innehåller ett uttryckligt krav på underskrift har ansetts utgöra hinder mot att

³ Prop. 2019/20:189 *Digital kommunikation i domstolsprocesser*, s. 27 och där gjorda hänvisningar.

använda sig av elektroniska rutiner, exempelvis de numera ändrade bestämmelserna om domstolsavgöranden och godkännande av straffföreläggande.⁴

Detta leder därför utredningen till slutsatsen att det krävs uttryckliga bestämmelser om att även tillåta legalisering av elektroniska underskrifter och elektroniska stämplat. Möjligheten att legalisera elektroniska underskrifter och stämplat bör därför integreras i nuvarande första stycket i 1999 års förordning som ska betecknas 1 §. Detta innebär att tillämpningsområdet för vad som kan legaliseras utökas till att även omfatta myndigheter och andra aktörer eller personer som utfärdar elektroniska stämplat. Detta eftersom elektroniska stämplat är knutna till juridiska personer. Bestämmelsen om vad som ska kunna legaliseras återfinns i 1 § första stycket förslag till förordning om ändring i 1999 års förordning.

10.4.2 Vilket kvalitetskrav ska ställas på de elektroniska underskrifter och stämplat som ska legaliseras?

Vårt förslag: Elektroniska underskrifter och stämplat som uppfyller höga krav på säkerhet ska kunna legaliseras. Regeringskansliet ska ges bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om de kvalitetskrav som ska gälla för elektroniska underskrifter och stämplat för att de ska kunna legaliseras.

En annan frågeställning är om det finns skäl att särskilt reglera vilket kvalitetskrav som ska ställas på de elektroniska underskrifter och stämplat som ska legaliseras och hur ett sådant krav i så fall ska regleras.

Det finns i svensk rätt inte någon enhetlig lagteknisk lösning för hur ett formkrav för elektronisk underskrift bör se ut. En lämplighetsbedömning får i stället göras för varje enskild bestämmelse där formkravet behöver anpassas.

I dag finns det inte något exempel i svensk lagstiftning på ett kvalitetskrav som innebär att en elektronisk underskrift ska vara kvalificerad i eIDAS-förordningens mening. I flera fall uppställs däremot krav på att underskriften ska vara avancerad. Detta gäller ofta för elektroniskt underskrivna handlingar som ges in av enskilda. Sådana

⁴ Prop. 2017/18:126 *Digital hantering av domstolsavgörande, straffföreläggande och ordningsbot*, s. 25 och 27.

exempel är elektroniskt underskrivna ombudsfullmakter⁵, elektronisk undertecknande av enskilds konkursansökan⁶ och gäldenärs elektroniska undertecknande av ansökan om skuldsanering⁷.

På ett annat sätt förhåller det sig med handlingar som skrivs under elektroniskt av myndighetsföreträdare. När det gäller exempelvis elektroniskt underskrivna domar har det inte ansetts nödvändigt att i lagtexten uppställa något krav på att underskriften ska göras med en viss kvalitetsnivå.⁸ Skälet till detta är att det är just myndighetsföreträdare som skriver under.⁹

I vissa fall ges det också i lag möjlighet att skriva under en handling elektroniskt men där bestämmelsen inte uttryckligen anger något kvalitetskrav. Ett sådant exempel är fastighetbildningslagens regler om elektronisk ansökan om lantmäteriförrättning. I sådana fall kan kvalitetskravet i stället regleras på lägre normgivningsnivå, dvs. i förordning eller genom myndighetsföreskrifter.¹⁰

De dokument som inkommer till legaliseringsexpeditionen kan vara utfärdade av såväl myndigheter som privata aktörer. Utredningens bedömning är att det med hänsyn till legaliseringsfunktionens karaktär och behovet av en säker verifiering av den som har utfärdat det digitala dokumentet finns skäl att införa ett relativt högt kvalitetskrav för inkommande elektroniskt underskrivna och stämplade dokument. Det betyder att dessa dokument, för att de ska kunna legaliseras, bör vara kryptologiskt identifierbara. Detta innebär att det ska vara fråga om avancerade eller kvalificerade underskrifter och stämplars enligt eIDAS-förordningen.

Utredningen bedömer att det finns skäl som talar för att enbart kvalificerade elektroniska underskrifter och stämplars ska kunna komma i fråga för legalisering. Detta beror framför allt på att sådana underskrifter och stämplars innefattar den högsta kryptologiska säkerhetsnivån. Därutöver har en kvalificerad elektronisk underskrift enligt eIDAS-förordningen samma rättsliga status som en fysisk underskrift i original.

Ett annat skäl som talar för att kvalificerad nivå bör användas är att processen att verifiera kvalificerade underskrifter och stämplars går

⁵ 12 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken.

⁶ 2 kap. 2 § andra stycket konkurslagen (1987:672).

⁷ 11 § skuldsaneringslagen (2016:675).

⁸ 17 kap. 10 § andra stycket RB.

⁹ Prop. 2017/18:126 s. 26.

¹⁰ Prop. 2017/18:126 s. 23 och där gjorda hänvisningar.

fortare jämfört med avancerade. Det beror på att det beträffande avancerade underskrifter och stämplars ibland krävs en aktiv åtgärd (ofta uppladdning av dokumentet i ett program) av den som ska utföra verifieringen. Alltså kan verifieringen inte alltid ske automatiskt.

Slutligen ser utredningen ett symbolvärde i att uppställa krav på att den tekniskt mest säkra kvalitetsnivån används. Detta eftersom ett sådant högt uppställt krav bör främja användningen av kvalificerade elektroniska underskrifter och stämplars. En bidragande orsak till den begränsade efterfrågan på kvalificerade elektroniska underskrifter har ansetts bero på just avsaknaden av författningsbestämmelser som kräver kvalificerad nivå. Den gemensamma nämparen i lagstiftningen i länder med utbredd användning av kvalificerade elektroniska underskrifter har utgjorts just av krav på att underskriftens kvalitetsnivå ska vara kvalificerad (se avsnitt 7.5).

Ett införande av krav på att inkommande dokument för att kunna legaliseras ska vara elektroniskt underskrivna eller stämplade på kvalificerad nivå får också anses tidsenligt eftersom den allmänna trenden pekar på en utökad användning av den högsta tillitsnivån. Ett exempel på detta är Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) slutsats att en statlig e-legitimation med högsta tillitsnivån bör införas.¹¹ Även arbetet inom EU med utvecklingen av en europeisk digital identitetsplånbok innebär att det kommer att krävas en e-legitimation på den högsta tillitsnivån (se avsnitt 7.4.1–7.4.2).

Flera skäl talar alltså för att endast kvalificerade elektroniska underskrifter och stämplars bör kunna legaliseras. Ett uttryckligt sådant krav skulle dock innebära att många elektroniska dokument som utfärdas av olika aktörer i Sverige inte skulle kunna legaliseras elektroniskt. Detta beror just på att användningen av kvalificerade elektroniska stämplars och underskrifter i dag är begränsad. Det finns således anledning att, åtminstone i nuläget, även acceptera elektroniska underskrifter och stämplars på avancerad nivå.

När det gäller frågan om hur kvalitetsnivån på inkommande digitala dokument bör regleras talar allmänna krav på förutsebarhet för att bestämmelser om detta bör införas i 1999 års förordning. Ett skäl som talar för att det i stället bör regleras på föreskriftsnivå är att en sådan ordning leder till en större flexibilitet om behov skulle uppstå att göra justeringar i de kvalitetskrav som ställs. Så kan exempel-

¹¹ DIGG, *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation - Slutredovisning av regeringsuppdrag att föreslå hur en statlig e-legitimation kan utformas (I2022/01335)* (Sundsvall: DIGG, 2023).

vis vara fallet när användningen av elektroniska stämplat och underskrifter på kvalificerad nivå blir mer utbredd, vilket sannolikt kommer att ske framöver. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att kvalitetsnivån på elektroniska underskrifter och stämplat som ska legaliseras regleras i föreskrift.

Utöver den föreslagna bestämmelsen i 1 § första stycket om att det ska vara möjligt att legalisera elektroniska underskrifter och stämplat bör det tas in en bestämmelse om att elektroniska underskrifter och elektroniska stämplat ska uppfylla höga krav på säkerhet för att de ska kunna legaliseras (se 1 § andra stycket 1 förslaget till förordning om ändring i 1999 års förordning). Eftersom det bedöms finnas behov av att Regeringskansliet ska få meddela ytterligare föreskrifter om vilket kvalitetskrav som ska gälla för elektroniska underskrifter och stämplat som ska legaliseras ska även en bestämmelse föras in om detta (se 6 § andra stycket förslaget om ändring i 1999 års förordning).

10.4.3 UD bör kunna skanna in dokument med originalunderskrifter för e-legalisering

Vårt förslag: Det ska under vissa förutsättningar vara möjligt att legalisera inskannade dokument elektroniskt.

Givet det faktum att många aktörer inte i dag utfärdar elektroniskt underskrivna eller stämplat dokument skulle ett regelverk som endast tillåter digitalt elektroniskt underskrivna eller stämplat dokument att legaliseras elektroniskt i vart fall på kort sikt få begränsade effekter. Det framstår därför som ändamålsenligt att överväga en ordning som tillåter att fysiskt underskrivna dokument skannas in i systemet för e-legalisering.

En inskannad fysisk underskrift är också en slags elektronisk underskrift. Till skillnad från avancerade och kvalificerade sådana är inskannade underskrifter inte möjliga att validera kryptologiskt. Därför är det enkelt att manipulera handlingar, t.ex. genom att fästa en kopia av den fysiska underskriften på ett dokument. Mot denna bakgrund framstår det inte som lämpligt att sökanden själv ges möjlighet att elektroniskt skicka in inskannade handlingar för legalisering.

Situationen att sökanden vid legaliseringsexpeditionen visar upp ett fysiskt dokument med originalunderskrift på bör emellertid bedömas på ett annat sätt. Detta eftersom originalhandlingen då har uppvisats och sedvanlig kontroll av handlingen och underskriften kan göras av handläggaren. I dessa fall kan anställda på expeditionen på ett säkert sätt skanna in handlingen i det digitala systemet och därefter förse den digitala handlingen med en e-legalisering. En sådan lösning har Belgien infört för dokument som har en fysisk originalunderskrift och som ska föras med en e-apostille eller e-legalisering.

Den föreslagna bestämmelsen om möjligheten att under vissa förutsättningar utfärda en e-legalisering på ett inskannat dokument återfinns i 1 § andra stycket 2 förslag till förordning om ändring i 1999 års förordning.

10.4.4 Utskrifter av elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument

Vår bedömning: Utskrifter av elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument bör inte kunna legaliseras.

Eftersom en elektronisk underskrift eller stämpel endast kan bevaras i en digital miljö kan dess giltighet inte bevaras vid utskrift av dokumentet i fysiskt format. En konsekvens av detta är att det inte finns någon underskrift eller stämpel att legalisera om utskrift sker av ett elektroniskt underskrivet eller stämplat dokument.

Utredningen bedömer att detta utgör hinder mot att legalisering sker av dokument som skrivits under eller stämplats elektroniskt men som sedan skrivs ut i fysiskt format. Ett ytterligare argument för att detta förfarande inte bör vara möjligt är att driva den digitala utvecklingen framåt. Regelverket bör enligt vår mening inte uppmuntra till att skriva ut digitalt utfärdade dokument just eftersom värdet av den elektroniska underskriften eller stämpeln går förlorad. Det bedöms inte finnas skäl att reglera detta särskilt i 1999 års förordning.

10.4.5 E-legalisering

Vårt förslag: Legalisering ska kunna utfärdas genom användning av elektronisk underskrift eller stämpel (e-legalisering).

På samma sätt som att det är fysiska underskrifter som enligt dagens regelverk kan komma i fråga för legalisering består Regeringskansliets legalisering av beslutsfattarens fysiska underskrift samt departementets fysiska stämpel och sigill. Det som Regeringskansliet genom legaliseringen gör anges i förordningstexten som ”utfärda intygande”.

Begreppet ”utfärda intygande” kan som sådant inte anses begränsat till att endast avse intyganden som görs fysiskt. Generellt bör detta begrepp därför kunna tolkas teknikneutralt. Däremot får bestämmelsen i nu aktuell kontext, utifrån hur den har tillämpats praktiskt såväl historiskt som i nutid, inte anses inkludera ett intygande som sker elektroniskt. Mot denna bakgrund bör uttryckliga bestämmelser som tillåter en digital hantering av utförande av legaliseringar införas i 1999 års förordning.

Frågan som därefter behöver besvaras är på vilket eller vilka sätt det bör vara möjligt att utfärda en e-legalisering. Den närmare innebörden av den frågan är om e-legaliseringar bör utföras genom användning av elektronisk underskrift eller stämpel.

Den avgörande skillnaden mellan en elektronisk underskrift och elektronisk stämpel är vem som skapar den. Elektroniska stämplor skapas av juridiska personer, medan elektroniska underskrifter skapas av fysiska personer. Det finns således inte någon undertecknare beträffande elektroniska stämplor.

Syftet med en legalisering är att Regeringskansliet på ett dokument som är avsett att användas i andra länder intygar äktheten av underskriften på ett dokument och att den som skrivit under dokumentet var behörig. Det centrala är alltså att det är Regeringskansliet som sådant som ska göra intygandet. Det bör därför inte nödvändigtvis utåt sett vara en specifik anställd på legaliseringsexpeditionen som anges på legaliseringen. Detta är inte heller ett krav i 1999 års förordning.

Viktigast och mest ändamålsenligt är i stället att det framgår att legaliseringen har utförts av behörig enhet på Regeringskansliet, dvs. för närvarande UD Legaliseringar. Detta talar för att en elektronisk stämpel bör användas för e-legaliseringar. Ytterligare ett skäl som talar

för en sådan lösning är att personnumret för den person som har skrivit under med en elektronisk underskrift i vissa fall blir synligt för mottagaren, vilket inte är önskvärt. Om e-legalisering i stället ska utfärdas genom elektronisk underskrift bör alltså en förutsättning vara att underskriften utfärdas för sådana anställda som är behöriga att utfärda legaliseringar, att en sådan underskrift utfärdas i den anställdes roll som tjänsteman och att den anställdes personnummer inte framgår av underskriften.

I detta sammanhang kan noteras att såväl Danmark som Belgien använder elektroniska stämplor för utfärdande av e-legaliseringar och e-apostille vilka är knutna till respektive lands utrikesdepartement. I Estland däremot, där samtliga notarius publicus är behöriga att utfärda e-apostille, görs detta genom att notarius publicus skriver under handlingen elektroniskt med det estniska digitala id-kortet.

Utfärdande av legaliseringar innebär en form av ärendehandläggning och att ett beslut fattas om att utfärda en legalisering eller inte (se avsnitt 9.5.2). Om Utrikesdepartementet skulle använda en elektronisk stämpel för e-legaliseringar blir konsekvensen att det inte av den stämpeln framgår vilken enskild handläggare som har beslutat att utföra legaliseringen.

Förvaltningslagens krav på dokumentation av skriftliga beslut¹² bör dock kunna uppfyllas på andra sätt. En sådan lösning skulle kunna vara att namnet på beslutsfattaren genereras automatiskt när e-legaliseringen skapas och påförs stämpeln och/eller sparas i det digitala systemet. Om e-legalisering utförs genom att den enskilde handläggaren använder sig av en elektronisk underskrift bör den utformas så att namn, organisationstillhörighet, behörighet och eventuellt kontaktuppgifter framgår automatiskt.

Sammantaget bedöms det finnas två möjliga och lämpliga sätt att utföra en e-legalisering. Det första alternativet är att en elektronisk stämpel används. Den elektroniska stämpeln bör vara knuten till den enhet inom Regeringskansliet som har som uppgift att utfärda legaliseringar. Vidare bör stämpeln utformas för ändamålet att utfärda intyg om legalisering.

Ett annat alternativ är att e-legalisering utfärdas genom en elektronisk underskrift under förutsättning att en teknisk lösning väljs där den enskilde handläggarens personnummer inte framgår. En sådan teknisk lösning bör tillhandahållas av Regeringskansliet. Av den elek-

¹² Jfr. 31 § förvaltningslagen.

troniska underskriften bör det framgå vilken tjänst och organisationstillhörighet den anställde har och att han eller hon är behörig att utfärda legaliseringar för Utrikesdepartementets räkning.

Förslaget om att införa en bestämmelse som medför möjlighet för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att utfärda legalisering genom användning av elektronisk stämpel eller elektronisk underskrift återfinns i 2 § förslag till förordning om ändring i 1999 års förordning.

10.4.6 Vilket kvalitetskrav ska gälla för e-legaliseringar som utfärdas av UD?

Vårt förslag: E-legalisering ska utfärdas genom användning av kvalificerad elektronisk underskrift eller stämpel. Regeringskansliet ska ges bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter när det gäller vilket kvalitetskrav som ska gälla.

Nästa fråga är vilken kvalitetsnivå som ska gälla för den elektroniska stämpel eller underskrift som används för e-legalisering och om det i så fall bör regleras särskilt i 1999 års förordning.

Utredningen anser att flera skäl talar för att den högsta tillitsnivån, kvalificerad elektronisk stämpel eller kvalificerad elektronisk underskrift bör väljas. Enligt eIDAS-förordningens bestämmelser ska en kvalificerad elektronisk stämpel omfattas av en presumtion om integritet hos de uppgifter som den kvalificerade elektroniska stämpelein är kopplad till och om att uppgifterna har korrekt ursprung (artikel 35.2). För kvalificerade elektroniska underskrifter gäller därutöver att de ska ha motsvarande rättsliga verkan som en handskrivna underskrift (artikel 25.2). Dessutom är det generellt enklare för ett mottagande land att verifiera en kvalificerad underskrift eller stämpel jämfört med avancerade sådana (se avsnitt 10.4.2).

Det faktum att EU tillhandahåller en s.k. *trusted list* över utfärdare av kvalificerade certifikat underlättar också för andra länder att kontrollera underskriftens eller stämpelns giltighet. Någon motsvarande lista finns inte tillgänglig för avancerade elektroniska stämplat eller underskrifter.

Mot bakgrund av att högsta möjliga säkerhet bör eftersträvas för de e-legaliseringar som utfärdas av Regeringskansliet (Utrikesdepar-

tementet) gör utredningen därför bedömningen att en elektronisk stämpel eller elektronisk underskrift som ska användas i detta syfte som utgångspunkt bör vara kvalificerad.

Nästa fråga är om kvalitetsnivån särskilt bör regleras i 1999 års förordning. Som angetts ovan har det ofta inte ansetts nödvändigt att i lagstiftningen ha uttryckliga kvalitetskrav när det gäller myndighetspersoner som exempelvis skriver under elektroniskt (se avsnitt 10.4.2). Till det kommer att den allmänna utvecklingen när det gäller digitalisering går mycket snabbt, både i Sverige och i andra länder.

Av den internationella utblicken har inte heller kunnat dras några slutsatser om kvalitetsnivå på elektroniska stämplat som används i de länder som infört eller avser att införa en digital process för att utfärda legalisering och apostille. Mot denna bakgrund anser utredningen – precis som beträffande inkommande digitala dokument – att det är tillräckligt och i nuläget framstår som mest lämpligt att Regeringskansliet ges bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om vilket kvalitetskrav som ska gälla. Den föreslagna bestämmelsen återfinns i 6 § andra stycket förslag till förordning om ändring i 1999 års förordning.

10.5 Vilka funktioner måste finnas i ett digitalt system?

Vår bedömning: Funktioner för mottagande av dokument, validering av elektroniska underskrifter och stämplat, registrering av ärendet och betalning av avgiften, utfärdande av e-legaliseringen, återsändande av det elektroniska dokumentet med e-legaliseringen och bevarande av uppgifter måste finnas för att möjliggöra en digital legaliseringsprocess.

Vid utvecklingen av ett digitalt system för legaliseringar måste systemspecifika lösningar skapas utifrån de moment och flöden som finns i legaliseringsprocessen. För att kunna föra över dessa funktioner till ett digitalt system är det centralt att identifiera vilka dessa moment är. När det gäller allmänna frågor utifrån ett tekniskt perspektiv om hur digitala system bör vara uppbyggda utgår utredningen ifrån att den specifika kunskapen finns inom Regeringskansliet.

Det som bedöms vara relevant att särskilt fokusera på inom ramen för denna utredning är därför att identifiera vilka funktioner som ett digitalt system för legaliseringar måste innehålla och vilka sätt det är möjligt att utföra dessa på.

10.5.1 Momenten i legaliseringsprocessen

De moment som utgör kärnan i den del av legaliseringsprocessen som hanteras av Regeringskansliet är följande: mottagande av det dokument som ska legaliseras, betalning, registrering av uppgifter, kontroll av underskrift och behörighet samt påförande av Utrikesdepartementets klistermärke, stämpel och underskrift av behörig tjänsteman samt, slutligen, bevarande av uppgifter. Det som återstår när legaliseringen är klar är att återlämna det legaliserade dokumentet till sökanden.

Utifrån de olika moment som legaliseringsprocessen består av behöver ett digitalt system innehålla följande specifika funktioner:

- digitalt mottagande av dokument och återsändande av e-legaliserade dokument (inklusive autentisering av rätt mottagare av det legaliserade dokumentet)
- validering av den elektroniska underskriften eller stämpeln
- registrering av ärendet och betalning av avgiften
- utförande av e-legaliseringen (behörighetskontroll och utfärdande av elektronisk stämpel eller underskrift)
- bevarande av uppgifter

Införandet av dessa funktioner syftar till att skapa en digital motsvarighet till legaliseringsflödet i det digitala systemet. De olika funktionerna placeras i olika delar, s.k. moduler, som är sammankopplade i det digitala systemet.

De delar som systemet bör bestå av utgörs av en publik webbsida, en betalningsfunktion, en intern ärendehanteringsfunktion och en signeringsfunktion. För det fall ett digitalt system skapas där de aktörer som utfärdar elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument ska kunna ladda upp dem direkt till Utrikesdepartementet bör det övervägas om en särskild webbsida ska skapas för dessa aktörer.

Slutligen måste det digitala systemet vara uppbyggt för att kunna hantera elektroniska underskrifter och stämplat på kvalificerad nivå.

10.5.2 Dokumentflödet och autentisering av sökanden

En första fråga som måste ställas är på vilket eller vilka sätt det aktuella dokumentet ska skickas in till Utrikesdepartementets digitala system och hur dokumentet efter det legaliserats ska levereras till sökanden. I detta sammanhang är det också relevant att avgöra vem eller vilken aktör som ska skicka in dokumentet.

I en digital miljö är det särskilt viktigt att säkerställa vem sökanden är så att expediering av det legaliserade dokumentet sker till denna person. Autentisering eller identifiering av sökanden kan ske på olika sätt, t.ex. att sökanden skapar en användarprofil med lösenord och angivande av kontaktuppgifter, exempelvis e-postadress. Det säkraste sättet att utföra autentiseringen bör emellertid vara identifiering med e-legitimation (t.ex. Bank-ID eller Freja eID).

Utifrån den information som utredningen har inhämtat från andra länder kan det konstateras att det skiljer sig mellan dessa länder när det gäller vilken aktör som skickar in dokumentet till det digitala systemet.

I såväl Danmark som Estland är det sökanden själv som laddar upp dokumentet efter att han eller hon har fått det elektroniskt underskrivet eller stämplat av utfärdande aktör. Det belgiska systemet är i stället uppbyggt på så sätt att sökanden gör en förfrågan om e-legalisering eller e-apostille direkt hos en av flera utsedda ackrediterade partners, dvs. de aktörer som utfärdar efterfrågade dokument. Dessa aktörer laddar därefter upp de elektroniskt underskrivna eller stämplade dokumenten direkt i det belgiska utrikesdepartementets system.

I Danmark tar sökanden emot dokumenten från utfärdande aktör via sin digitala brevlåda. Därefter laddas dokumentet upp till utrikesdepartementets system. När dokumentet är legaliserat återsänds det till sökandens digitala brevlåda.

När det gäller frågan hur systemet ska utformas kan det konstateras att det kan bli mer komplext att konstruera ett system som innebär att s.k. partners ska ladda upp dokumenten. Det som påverkar denna bedömning är vilken teknisk lösning som används. Om utfärdarna av

dokumenterna får tillgång till systemet på samma sätt som enskilda sökande bör det inte leda till att utformningen blir mer komplex. En lösning där Utrikesdepartementets och de utfärdande myndigheternas system ska integreras på något sätt för att skapa en specifik funktion för överföring av dokument leder däremot till att utformningen blir mer komplex.

Ur ett säkerhetsperspektiv bedöms lösningen att utfärdare av dokumenten själva laddar upp dem i Utrikesdepartementets system emellertid vara mer säker eftersom risken för manipulation minskar ytterligare när dokumentet laddas upp direkt av utfärdande aktör. Företrädare för det belgiska utrikesdepartementet har framhållit just säkerhetsaspekterna som centrala vid utformningen av deras system som innebär att betrodda partner skickar dokumentet direkt till departementets webbsida. En annan fördel med denna lösning, vilket framhållits inom ramen för utvecklingsarbetet i Norge, att kontrollen av dokumentet lättare kan automatiseras.

En fördel med att skapa ett system där det är sökanden själv som laddar upp dokumentet är att det är enklare att utveckla ett sådant system. En annan fördel är att sökanden, i samband med att dokumentet laddas upp, också via systemet betalar avgiften för att få legaliseringen utförd. Om en lösning väljs som innebär att det är den enskilde som själv laddar upp dokumentet till Utrikesdepartementet är det väsentligt att säkerställa att risken för manipulation av dokumentet minimeras.

Beträffande frågan hur det legaliserade dokumentet ska återsändas till sökanden finns det flera alternativ. En lösning är att som i Danmark skicka det elektroniskt legaliserade dokumentet till sökandens digitala brevlåda. I dag finns några olika sådana alternativ tillgängliga, exempelvis Min myndighetspost (post från myndigheter, kommuner och regioner), Kivra eller Billo (post från både offentliga aktörer och företag).

Ett annat alternativ är att en länk till det legaliserade dokumentet och/eller en datafil med dokumentet skickas till sökandens e-post eller användarprofil i det digitala systemet. En sådan länk kan vara kopplad till ett elektroniskt register (e-register) där det legaliserade dokumentet går att se.

Utredningen har föreslagit att det ska vara möjligt att dokument med fysisk underskrift som har uppvisats i original vid legaliseringsexpeditionen ska kunna förses med en e-legalisering. I dessa fall är

det handläggaren på expeditionen som laddar upp det inskannade dokumentet i systemet.

För det fall det digitala systemet ska vara uppbyggt så att det möjliggör för andra myndigheter och aktörer att skicka in elektroniskt underskrivna eller stämplade handlingar direkt till Utrikesdepartementet måste systemet utformas så att dokumentöverföringen kan ske på ett säkert sätt.

Det belgiska systemet är uppbyggt på så sätt att en särskild webbsida har skapats för de aktörer som har tillgång till systemet där överföring av dokumenten sker. Utredningen ser två alternativ till hur ärendena kan initieras om denna lösning skulle väljas.

Ett alternativ som framstår som användarvänligt innebär att sökanden loggar in via den publika webbsidan och därefter i en rulllista väljer en aktör som är ansluten till systemet och den dokumenttyp som sökanden önskar få legaliserad. En notifiering skickas därefter till den aktör eller myndighet som ska utfärda dokumentet. Ett annat alternativ är, likt Belgiens system, att sökanden direkt hos den utfärdande aktören meddelar vilket dokument han eller hon önskar få legaliserat. Därefter skickar den aktören dokumentet till Utrikesdepartementet och skapar ärendet genom en särskild webbsida för partners.

10.5.3 Validering av den elektroniska underskriften eller stämpeln

Validering av underskriften eller stämpeln innebär en kontroll av vilken person som har skrivit under alternativt utfärdat stämpeln, att dokumentet inte har förändrats sedan det skrevs under eller stämpelades och att underskriften eller stämpeln går att lita på.

Funktionen för att verifiera inkommande elektroniska underskrifter och stämplarna bör vara placerad i den del av systemet där själva ärendehanteringsfunktionen ska finnas, dvs. den interna delen. Valideringsfunktionen består av den teknik som automatiskt kan intyga att en elektronisk underskrift eller stämpel är korrekt. I vissa fall sker inte valideringen automatiskt. För vissa avancerade underskrifter eller stämplarna kan det i stället krävas att dokumentet laddas upp i ett program för validering.

Beroende på vilken teknisk lösning som väljs kan det bli aktuellt att ha en databas som innehåller kopior på de digitala certifikat för

de elektroniska underskrifter och stämplor som används av andra aktörer på inkommande dokument, för att kunna verifiera dessa. I så fall måste kopior av de digitala certifikaten ges in till Utrikesdepartementet på förhand för att denna kontroll ska vara möjlig.

10.5.4 Registrering av ärendet och betalning av avgiften

Om det är sökanden själv som ska ansöka om e-legalisering och ladda upp det elektroniskt underskrivna dokumentet bör det göras genom den publika webbsidan. En sådan webbsida kan exempelvis innehålla information om legaliseringsprocessen, handläggningstider och vilka underskrifter som kan legaliseras. Det är också genom den publika webbsidan som autentisering av sökanden sker. I samband med att ansökan görs skriver sökanden in den information som efterfrågas för att ett ärende ska kunna skapas.

Den publika webbsidan bör också vara sammankopplad med det system som används för att betala avgiften. När informationen har registrerats och dokumentet laddats upp, är det lämpligt att sökanden slussas vidare till betalningsfunktionen. Efter att betalning har skett skapas ett ärende automatiskt i det interna ärendehanteringssystemet och blir synligt för handläggarna.

Om e-legalisering ska ske av ett inskannat dokument ser utredningen två möjliga sätt som registrering av uppgifter kan ske på. Ett alternativ är att det är handläggaren själv som skapar ärendet vid det fysiska besöket genom att registrera informationen i samband med att betalning och inskanning av dokumentet sker. En annan lösning är att sökanden utför dessa moment via webbsidan, dvs. loggar in, för in efterfrågade uppgifter och betalar, och därefter uppsöker legaliseringsexpeditionen för inskanning.

10.5.5 Utförande av e-legaliseringen

Utöver att validera den elektroniska underskriften eller stämpeln på det inkommande dokumentet krävs en kontroll av när dokumentet skrevs under eller stämplades och att den person eller aktör vid tidpunkten för undertecknandet eller utfärdandet av stämpeln var behörig.

Efter att kontrollerna har utförts kan e-legaliseringen ske. Utredningen har föreslagit att e-legalisering ska ske antingen genom användning av en kvalificerad elektronisk stämpel som är knuten till den organisatoriska funktion inom Utrikesdepartementet som utför legaliseringar (för närvarande UD Legaliseringar) eller genom en kvalificerad elektronisk underskrift (se avsnitt 10.4.5–10.4.6). För att skapa en elektronisk stämpel eller elektronisk underskrift krävs en viss teknik, en s.k. signeringlösning, som är möjligt att köpa. Resultatet av e-legaliseringen kan utgöras exempelvis av ett PDF-dokument med en första sida och det underliggande dokumentet.

En vanlig lösning är att låta första sidan av det legaliserade dokumentet bestå av information om den elektroniska stämpeln samt övrig information (metadata) som en legalisering innehåller; vem som har skrivit under eller stämplat den underliggande handlingen, numret på e-legaliseringen och datum för utfärdande. På första sidan av dokumentet kan också en länk för verifiering av det legaliserade dokumentet placeras.

10.5.6 Bevarande

Beroende på vilken teknisk lösning som väljs kan det resultera i att de ursprungliga elektroniska underskrifterna och stämplarna tas bort när Utrikesdepartementets elektroniska stämpel påförs. I så fall bör originaldokumenten med de ursprungliga elektroniska underskrifterna eller stämplarna sparas för att det ska vara möjligt att verifiera dessa i efterhand. Andra uppgifter som behöver bevaras utgörs av sådana som redan i dag sparas.

10.5.7 System för digital hantering av avgifter bör införas

Att införa ett digitalt system för hantering av avgifter kan ha flera fördelar. En sådan lösning bör sannolikt leda till en viss förkortning av handläggningstiderna för de ärenden där betalning skett digitalt. Sådana effekter har kunnat konstateras i Danmark, där betalning av avgiften för såväl fysiska legaliseringar som e-legaliseringar och e-apos-tille sker via ett digitalt betalningssystem. Enligt regelverket i Danmark ska betalning som huvudregel ske digitalt men det finns i undantagsfall möjlighet att genomföra betalning på plats.

Det bedöms inte krävas någon särskild reglering när det gäller införande av digitala rutiner för betalning av avgiften. Det bör emellertid fortfarande finnas en möjlighet att betala legaliseringsavgiften vid expeditionen.

11 Ett nytt regelverk för utlandsmyndigheternas intygsverksamhet

11.1 Direktivet

I detta kapitel redogörs för de närmare ställningstaganden som utredningen gör när det gäller utlandsmyndigheterna, nämligen hur det bistånd med utfärdande av intyg som lämnas i dag förhåller sig till nuvarande regelverk (11.2), i vilken utsträckning utlandsmyndigheterna bör lämna sådant bistånd och var behörigheten bör regleras (11.3), när intyganden som huvudregel inte bör utfärdas (11.4) och till vilken personkrets biståndet bör lämnas till (11.5).

11.2 Hur förhåller sig det bistånd som lämnas till gällande regelverk?

Vår bedömning: De intyganden som lämnas ligger inom ramen för utlandsmyndigheternas nuvarande behörighet.

De intyg som utlandsmyndigheterna utfärdar bedömer vi ligger inom ramen för vad de är behöriga att göra enligt förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen (nedan IFUR) och lagen (1981:1363) om notarius publicus. Vi har dock noterat att rutinerna för användningen av Migrationsverkets applikation för inhämtning av folkbokföringsinformation, Sinus, kan behöva ses över. Detta eftersom behörigheten enligt nu gällande överenskommelse

mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket begränsar informationsinhämtningen till användning för passärenden.¹

Utlandsmyndigheternas funktion som notarius publicus kan sägas bygga på frivillighet. Detta framgår av 3 kap. 18 § IFUR. Enligt bestämmelsen får utlandsmyndigheterna utföra de förrättningar som notarius publicus har behörighet att göra i Sverige, med vissa undantag.

Av den kartläggning som utredningen har genomfört står det emellertid klart att majoriteten av utlandsmyndigheterna i undersökningen utför olika slags intyganden och förrättningar. Det faktum att vissa utlandsmyndigheter inte lämnar någon typ av bistånd alls eller i begränsad omfattning får därför anses inte strida mot bestämmelserna i IFUR.

11.3 I vilken utsträckning bör utlandsmyndigheterna lämna bistånd och var bör behörigheten regleras?

11.3.1 Allmänna utgångspunkter

Vår bedömning: Den nuvarande flexibiliteten i regelverket bör bibehållas. Det finns ett behov av att införa vissa begränsningar av utlandsmyndigheternas behörighet och att göra regelverket tydligare.

När det gäller frågan vilken typ av bistånd i form av bl.a. intyganden som utlandsmyndigheterna bör lämna måste det beaktas den skillnad som finns i behov av olika former av intyganden i olika länder där utlandsmyndigheterna är verksamma. Behovet av att utfärda olika slags intyganden kan också uppstå vid hanteringen av andra typer av ärenden som utlandsmyndigheterna ska bistå med gentemot enskilda, såsom exempelvis migrationsärenden, passärenden och vid kris- eller katastrofsituationer.

Även om det hos personalen vid utlandsmyndigheterna generellt finns en stark vilja att hjälpa enskilda skiljer det sig hur mycket resurser som finns för att bistå med olika slags intyganden och hur kompetensen ser ut hos personalen vid varje givet tillfälle. En annan faktor som påverkar i vilken omfattning intygande ges beträffande dokument

¹ Migrationsverket, *Överenskommelse om IT-samverkan mellan Migrationsverket och Utrikesdepartementet avseende SINUS* (2013).

utfärdade i verksamhetslandet är om det bedöms vara hög sannolikhet för att dokumenten kan vara falska. En utgångspunkt bör därför vara att regelverket också fortsättningsvis bör präglas av flexibilitet.

Mot denna bakgrund och vad som i övrigt har framkommit av kartläggningen är det utredningens uppfattning att det inte finns tillräckliga skäl att införa bestämmelser som medför en skyldighet att bistå med vissa slags intyganden. Även om det i viss mån kan innebära att enskilda behandlas olika av utlandsmyndigheterna på så sätt att det kan skifta vilket bistånd som lämnas finner vi ändå att skälen som talar för flexibilitet väger tyngre.

Den nuvarande regleringen får sägas innefatta en sådan flexibilitet i och med formuleringen i 3 kap. 18 § IFUR; nämligen att beskickningar och konsulat får utföra de förrättningar som notarius publicus har behörighet att göra i Sverige, med vissa undantag. Det bedöms därför som mest ändamålsenligt att denna formulering även fortsättningsvis ska gälla.

Av tydlighetsskäl föreslår vi att utlandsmyndigheternas behörighet att utföra notariella uppgifter förs in IFUR. Utredningen föreslår också att den nuvarande behörigheten begränsas något (se avsnitt 11.3.2). Vidare föreslås att en uttrycklig reglering införs om att vissa slags intyganden som i dag förekommer hos utlandsmyndigheterna som huvudregel inte får utföras (se avsnitt 11.4).

Därutöver har utredningen sett ett behov av att införa bestämmelser som reglerar i vilken utsträckning utlandsmyndigheten bör intyga dokument som är utfärdade eller legaliserade i Sverige och andra former av intyganden som görs på handlingar från Sverige eller utifrån uppgifter på sådana handlingar (se avsnitt 11.3.3 och 11.3.4). En annan typ av intygande som utredningen har funnit skäl att särskilt belysa är bevitnande av namnunderskrift på bankfullmakt (avsnitt 11.3.5).

11.3.2 Hur ska utlandsmyndigheternas behörighet regleras?

Utredningens förslag: Bestämmelserna om utlandsmyndigheternas notariella uppgifter ska föras in i IFUR. Behörigheten ska begränsas i vissa delar.

I nuvarande reglering om utlandsmyndigheternas uppgift att bistå med notariella uppgifter hänvisas till regleringen om notarius publicus. Behörigheten enligt 1 § lagen om notarius publicus är relativt omfattande och kan avse många olika slags förrättningar.

Av kartläggningen har framkommit att de olika slags förrättningar som utförs begränsar sig till de som återfinns i 1 § 1 (bestyrka namnunderskrifter, avskrifter, översättningar och andra uppgifter om innehållet i handlingar), 1 § 4 (efter annan kontroll eller undersökning lämna redogörelse för sina iakttagelser), 1 § 5 (ta upp förklaringar om förhållanden av rättslig eller ekonomisk betydelse och överlämna sådana förklaringar till tredje man) och 1 § 6 (bekräfta att en myndighet eller en person är behörig att vidta vissa tjänsteåtgärder eller att någon har en viss tjänsteställning eller kompetens eller är behörig att företräda någon annan).

Det finns i kartläggningen inte något exempel på där utlandsmyndigheterna uppger att de bistår med övriga typer av förrättningar som de har behörighet att göra, dvs. 1 § 2 (närvara som vittne då förvaringsrum tillsluts eller öppnas eller då förseglingar sätts på eller bryts) eller 1 § 3 (kontrollera lotteridragningar och lotta ut eller makulera obligationer, aktier eller andra värdehandlingar). Det framstår inte heller som lämpligt att utlandsmyndigheterna fortsatt bör ha sådan behörighet eftersom det kan finnas landsspecifik lagstiftning i verksamhetsländerna som reglerar situationer som avses i punkterna 2 och 3.

Mot denna bakgrund bör utlandsmyndigheternas behörighet begränsas till att endast omfatta de uppgifter som avses i 1 § 1 och 4–6 lagen om notarius publicus, vilket också motsvarar de typer av förrättningar som de facto utförs. Av tydlighetsskäl bör bestämmelserna om utlandsmyndigheternas behörighet föras in i 3 kap. 18 § IFUR, så att behörigheten direkt framgår av denna paragraf. Utredningen föreslår alltså att det införs en uttömmande uppräkningslista i IFUR av vad utlandsmyndigheterna har behörighet att göra (se 3 kap. 18 § första stycket förslag till förordning om ändring i IFUR). Det bedöms fortfarande finnas ett behov av att från den notariella behörigheten särskilt undanta uppgifter enligt växel- och checklagen samt utfärdande av apostille (se 3 kap. 18 § andra stycket förslag till förordning om ändring i IFUR).

Vidare föreslås att ytterligare bestämmelser införs för att göra det tydligare för utlandsmyndigheterna i vilka situationer notariellt bi-

stånd ska lämnas. Detta omfattar t.ex. bestämmelser om bestyrkande av svenska dokument och andra typer av intyganden (se avsnitt 11.3.3 respektive 11.3.4) bör föras in i två nya paragrafer (se 3 kap. 18 a och 18 b §§ förslag till ändring i IFUR). Den föreslagna bestämmelsen om när bistånd inte får lämnas bör läggas in i en separat paragraf (se 3 kap. 18 c § förslag till ändring i IFUR).

Eftersom vi föreslår att utlandsmyndigheternas behörighet begränsas bör rubriken framför 3 kap. 18 § IFUR lämpligen ändras från "Notarius publicus" till "Notariella uppgifter". Detta bedöms på ett bättre sätt återspegla att bestämmelserna i 3 kap. 18–18 c §§ uttömmande reglerar vilka slags notariella uppgifter som utlandsmyndigheterna är behöriga att göra.

Regeringskansliet har redan i dag behörighet att meddela föreskrifter om utrikesrepresentationens organisation och verksamhet (4 kap. 3 § IFUR). Vi bedömer därför att det inte finns något behov av att införa någon särskild bestämmelse som ger Regeringskansliet möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om utlandsmyndigheternas behörighet avseende att utföra notariella uppgifter.

11.3.3 Dokument utfärdade eller legaliserade i Sverige

Utredningens förslag: Det ska krävas särskilda skäl för att en utlandsmyndighet ska kunna bestyrka dokument som har utfärdats i Sverige. Utlandsmyndigheten ska i dessa fall inhämta nödvändiga uppgifter om behörigheten från Regeringskansliet, om myndigheten själv inte kan utföra kontrollen på ett enkelt sätt.

Behörigheten om utfärdande av intyg om legalisering av svenska dokument ankommer på Utrikesdepartementet och utförs i Sverige genom arbetet på legaliseringsexpeditionen. Legalisering enligt förordningen (1999:154) om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar har därför en särställning jämfört med behörigheten för notarius publicus och utlandsmyndigheter att utföra bestyrkanden enligt 1 § 6 lagen om notarius publicus. Det är således legaliseringsexpeditionen huvuduppgift att utfärda legaliseringar. Legaliseringsverksamheten i Sverige har därför bättre förutsättningar att göra kvalitativa intyganden. Utlandsmyndigheterna har ett väsentligt bredare uppdrag och utfärdande av olika slags inty-

ganden utgör endast en del av verksamheten. Utgångspunkten bör därför vara att dokument som har utfärdats i Sverige ska legaliseras i Sverige.

Det kan dock finnas omständigheter som medför att det kan uppstå hinder för den enskilde att få dokumentet legaliserat i Sverige. För de som bor eller befinner sig långt ifrån Sverige kan det vara tidskrävande att uppsöka legaliseringsexpeditionen eller skicka dokumentet för legalisering via post. I en del fall kan det vara så att den enskilde först i utlandet får besked av utländska myndigheter att legalisering av det svenska dokumentet krävs för att det ska kunna användas eller att det utöver legaliseringen som utfärdats av Regeringskansliet också behövs ett bestyrkande av den utländska beskickningen i Sverige för att handlingen ska accepteras.

Av kartläggningen har framkommit att det är vanligt förekommande att bestyrkande av den utländska beskickningen i Sverige inte görs. Det leder i sin tur till att det uppstår ett behov för den enskilde att i stället låta den svenska utlandsmyndigheten bestyrka dokumentet som legaliserats av Regeringskansliet. En annan omständighet som medför att utlandsmyndigheterna bör kunna bestyrka svenska dokument är att myndigheterna i verksamhetslandet ställer sådana krav.

Sammantaget bedöms det kunna leda till negativa konsekvenser för svenska medborgare och andra enskilda om bestämmelser införs som innebär att utlandsmyndigheterna inte längre ska ha möjlighet att bestyrka svenska dokument. Även om en framtida möjlighet att legalisera dokument genom ett digitalt system troligtvis kommer minska efterfrågan, kommer det ändå finnas situationer som innebär att utlandsmyndigheternas behörighet att bestyrka svenska dokument bör kvarstå.

Bedömningen är därför att det fortfarande ska vara möjligt för utlandsmyndigheter att bestyrka dokument som utfärdats i Sverige, även om huvudregeln ska vara att sådana dokument ska legaliseras i Sverige. Därför bör det införas en uttrycklig bestämmelse som innebär att det krävs särskilda skäl för att utlandsmyndigheten ska ha behörighet att bistå med sådant bestyrkande.

Med särskilda skäl avses exempelvis att den enskilde befinner sig utanför Sverige och att legalisering i Sverige inte utan väsentlig olägenhet kan erhållas. Det kan exempelvis vara fråga om brådskande ärenden, att det finns osäkerheter i postgången, eller att utlandsmy-

dighetens bestyrkande krävs av den berörda myndigheten i mot-
tagarlandet. Bedömningen av om det finns särskilda skäl får göras
utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Om det föreligger särskilda skäl och bestyrkande får utföras
enligt den föreslagna bestämmelsen bedöms det lämpligt att utlands-
myndigheten inhämtar uppgifter om behörigheten i ärendet från
Utrikesdepartementet, om inte sådan kontroll kan utföras av ut-
landsmyndigheten på ett enkelt sätt.

Kartläggningen har visat att Utrikesdepartementet redan i dag
bistår med sådan kontroll. Det bedöms därför som lämpligt att det i
IFUR uttryckligen anges att utlandsmyndigheten ska inhämta nöd-
vändiga upplysningar från Regeringskansliet (Utrikesdepartementet)
om kontroll av behörighet, om inte sådan kontroll kan utföras av
utlandsmyndigheten på ett enkelt sätt. Syftet med bestämmelsen är
att avlasta utlandsmyndigheten i de fall behörighetskontrollen tar tid.
Utredningen förutsätter att Utrikesdepartementet bistår utlands-
myndigheten i dessa fall utan att det krävs en särskild reglering i det
hänseendet.

Den föreslagna bestämmelsen som reglerar dokument som ut-
färdats i Sverige återfinns i 3 kap. 18 a § förslag till förordning om
ändring i IFUR.

11.3.4 Andra former av intyganden som görs på handlingar från Sverige eller utifrån uppgifter på sådana handlingar

Utredningens förslag: Om en legalisering eller motsvarande in-
tygande av ett dokument kan eller skulle kunna ske men begäran
avser annat slags intyg får sådant intygande endast ske om det
finns särskilda skäl och uppgifterna som ska intygas på ett enkelt
sätt kan verifieras. Innan det sker ska nödvändiga upplysningar
inhämtas från Regeringskansliet.

Något som i dag görs av flera utlandsmyndigheter är att på svenska
handlingar utfärda olika slags intyganden där dokumentet ofta skulle
kunna legaliseras eller att utifrån uppgifterna i sådana handlingar
utfärda separata intyg.

Utfärdandet av andra slags intyganden utifrån uppgifter på det
svenska dokumentet beror ofta på att myndigheter i verksamhets-

landet kräver att den enskilde inför dem ska uppvisa en viss typ av intygande. Exempelvis har det framkommit från en utlandsmyndighet att verksamhetslandets myndigheter uppställer krav på att den svenska utlandsmyndigheten ska upprätta egna intyg utifrån uppgifter i personbevis.

När det gäller andra former av intyganden som görs på handlingar som skulle kunna legaliseras kan som exempel nämnas intygande om att ett personbevis motsvarar ett födelse- eller ett vigselbevis eller att Skatteverket är korrekt myndighet för utfärdande av personbevis. Ett ytterligare exempel är förtydligande av uppgifter i ett personbevis där det står att personen är skild, eller att uppgifter i ett personbevis stämmer överens med uppgifter i folkbokföringssystem.

Utgångspunkten bör vara att legalisering eller, om särskilda skäl finns, bestyrkande efter behörighetskontroll av utlandsmyndigheterna ska ske i de fall det kan eller skulle kunna göras. Detta eftersom den kvalitativa kontrollen av behörig utfärdande myndighet bättre görs genom en legalisering i Sverige. Däremot bör det ändå finnas möjlighet för utlandsmyndigheterna att utfärda andra typer av intyganden på sådana handlingar eller att utifrån dessa utforma egna intyganden. Anledningen är att det kan vara ett krav i verksamhetslandet eller att sådant intygande behövs som en förklaring gentemot myndigheterna i det landet.

Det bör därför införas en bestämmelse om att i de fall en begäran avser förrättning som avses i 3 kap. 18 § första stycket 1–3 IFUR och en legalisering av Regeringskansliet eller bestyrkande enligt 3 kap. 18 första stycket 4 kan eller skulle kunna ske, får sådant intygande ske endast om det finns särskilda skäl. Det bör också anges som en förutsättning att uppgifterna som intygas kan verifieras på ett enkelt sätt samt att nödvändiga upplysningar ska inhämtas från Regeringskansliet.

Särskilda skäl bör lämpligen avse liknande omständigheter som redogjorts för ovan beträffande situationer då utlandsmyndigheter i stället för Regeringskansliet föreslås kunna bestyrka svenska dokument (se avsnitt 11.3.3). Med särskilda skäl menas således t.ex. att den enskilde befinner sig utanför Sverige och att legalisering i Sverige eller bestyrkande av utlandsmyndigheten inte kan erhållas utan väsentlig olägenhet. Det kan exempelvis vara fråga om brådskande ärenden, att det finns osäkerheter i postgången eller att annan form av intygande från utlandsmyndighetens krävs av den berörda myndigheten

i mottagarlandet, t.ex. för att ge en förklaring av uppgifterna i det svenska dokumentet. Bedömningen av om det finns särskilda skäl får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Den föreslagna bestämmelsen som reglerar andra typer av intyganden på handlingar från Sverige eller utifrån uppgifter på sådana handlingar återfinns i 3 kap. 18 b § förslag till förordning om ändring i IFUR.

11.3.5 Särskilt om bestyrkande av namnunderskrift på bankfullmakt

En slags intygande som har visat sig vanligt förekommande vid vissa utlandsmyndigheter men som inte alls förekommer vid andra är bevittnande av namnunderskrift på bankfullmakter. Det handlar i dessa fall om att enskilda svenska banker ställer krav på att en underskrift från fullmaktsgivaren, om han eller hon befinner sig utomlands, ska vara bevittnad av personal på svensk ambassad eller konsulat i landet där fullmaktsgivaren befinner sig.

Det finns inte i svensk lagstiftning något krav på att en underskrift på en fullmakt ska vara bevittnad av personal på utlandsmyndigheter. Det är således något som särskilt regleras mellan den enskilde bankkunden och banken i fråga. Utredningen har inte någon kännedom om ett sådant bevittnande i vissa fall kan vara ett krav i en del länder. Vidare är det i dessa fall inte fråga om att fullmakten ska visas upp för någon svensk eller utländsk myndighet. Fullmakten ska i stället ges in till ett svenskt bankkontor. Mot denna bakgrund framstår det därför som tveksamt om bestyrkande av bankfullmakter utgör en uppgift som utlandsmyndigheterna bör utföra.

Det verkar emellertid finnas ett reellt och vid vissa utlandsmyndigheter relativt omfattande behov från enskilda att få hjälp med detta. Handlingar av privatekonomisk karaktär är normalt av stor betydelse för enskilda att kunna utföra, i vissa fall även genom andra personer. Att bevittnande av fullmakter faller inom utlandsmyndigheternas behörighet framstår som klart. Utredningen finner sammantaget att den typen av intyganden fortfarande bör vara möjlig att göra för utlandsmyndigheterna.

11.4 Vissa intyganden bör inte utfärdas

Vår bedömning: Vissa typer av intyganden ska endast få göras i undantagssituationer. En del former av intyganden ska inte få göras.

Genom kartläggningen av utlandsmyndigheternas intygsverksamhet har det framkommit att det inte framstår som lämpligt att vissa former av intyganden görs. Det avser intyganden om innehållet i svensk rätt, utfärdande av intyg om id-handlingars äkthet och utfärdande av intyg om medborgarskap. Utredningen föreslår att den typen av intyganden enbart ska få göras om det finns synnerliga skäl.

Därutöver anser utredningen att det bör införas en uttrycklig bestämmelse om att förrättningar inte får ske om det är uppenbart att riktigheten av dokumentet kan ifrågasättas eller att dokumentet kan komma till användning för lagstridiga syften. De föreslagna bestämmelserna återfinns i 3 kap. 18 c § förslag till förordning om ändring i IFUR.

11.4.1 Intyg om innehållet i svensk rätt

Vårt förslag: Intyg om innehållet i svensk rätt ska som huvudregel inte få göras. Om synnerliga skäl finns får sådant intygande lämnas.

Med hänsyn till allmänna principer om att myndigheter inte ska ge juridisk rådgivning eller uttala sig om hur en bestämmelse ska tolkas bedöms det inte lämpligt att intyg om innehållet i svensk rätt utfärdas. Eftersom myndigheten ska vara objektiv och opartisk är det av vikt att uttalanden inte görs som kan misstas för rådgivning eller liknande. Sådana intyganden riskerar annars att föregå myndigheters eller domstolars bedömningar i enskilda fall.

Inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten kan myndigheten däremot ge upplysningar av mer formell och praktisk karaktär, som exempelvis hur handläggning av en viss ärendetyp går till eller hänvisa vidare till annan relevant myndighet.

Att intyg om innehållet i svensk rätt endast bör utfärdas i undantagsfall framgår redan i dag av Utrikesdepartementets vägledning till utlandsmyndigheterna (se avsnitt 5.2.4).

Även om det inte av kartläggningen har framkommit att intyg om innehållet i svensk rätt utfärdas finns det ändå skäl att i IFUR införa en bestämmelse som tydliggör att utlandsmyndigheter inte får utfärda sådana intyg. Om synnerliga skäl föreligger bör det emellertid vara möjligt att utfärda intyg om innehållet i svensk rätt (se avsnitt 11.4.4).

Den föreslagna bestämmelsen återfinns i 3 kap. 18 c § första stycket förslag till förordning om ändring i IFUR.

11.4.2 Intyg om identitetshandlingars äkthet

Vårt förslag: Intygande av id-handlingars äkthet ska som huvudregel inte få göras. Om synnerliga skäl finns får sådant intygande lämnas.

Identitetshandlingar i olika former är viktiga informationsbärare som har stor betydelse i skilda sammanhang. Det är samtidigt allmänt känt att det förekommer förfalskade körkort m.m. Bedömningar av om identitetshandlingar som t.ex. pass och körkort är äkta kräver särskild kunskap och erfarenhet. Även om utlandsmyndigheterna har behörighet att utfärda pass, får personalens kompetens och erfarenhet att bedöma äkthet anses vara ganska skiftande. Det bedöms därför inte som lämpligt att det görs intyganden om äkthet gällande dessa handlingar.

Kartläggningen har inte påvisat att denna typ av intygande är vanligt förekommande. Däremot är det en kategori av intygande som UD-KC återkommande får frågor om hanteringen av. I detta avseende bedöms det mer lämpligt att utlandsmyndigheten efter en kontroll i passsystemet RES-UM exempelvis utfärdar intyg om att svenskt pass har utfärdats för en specifik person.

Utredningen bedömer att en bestämmelse om att intygande av identitetshandlingars äkthet som huvudregel inte får göras skulle leda till ökad tydlighet när det gäller utlandsmyndigheternas hantering av sådana förfrågningar. En sådan bestämmelse bör komplet-

teras med utbildning och instruktioner om hur alternativa intyg i stället kan utformas.

Mot den bakgrunden föreslår vi att det införs en bestämmelse om att intygande av identitetshandlingarnas äkthet inte får göras. Utredningen bedömer att det undantagsvis bör vara möjligt att utföra denna typ av intygande om synnerliga skäl föreligger (se avsnitt 11.4.4). Den föreslagna bestämmelsen återfinns i 3 kap. 18 c § första stycket förslag till förordning om ändring i IFUR.

11.4.3 Intyg om medborgarskap

Vårt förslag: Intygande om medborgarskap ska som huvudregel inte få göras. Om synnerliga skäl finns får sådant intygande lämnas.

Precis som när det gäller utfärdande om intyg om innehållet i svensk rätt bör utlandsmyndigheter inte heller föregå andra myndigheters bedömningar i frågor som gäller medborgarskap. Detta kan t.ex. avse anmälan eller ansökan om medborgarskap som ska prövas enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Även sådana intyganden kan ibland utformas på andra sätt, exempelvis i form av ett intyg om att ett svenskt pass har utfärdats för en specifik person (se föregående avsnitt).

Vi föreslår alltså att det införs en bestämmelse om att intygande om medborgarskap inte får göras. Om synnerliga skäl finns ska sådant intygande dock vara möjligt att göra (se avsnitt 11.4.4).

Den föreslagna bestämmelsen återfinns i 3 kap. 18 c § första stycket förslag till förordning om ändring i IFUR.

11.4.4 Synnerliga skäl och samråd

Vårt förslag: Intyg om innehåll i svensk rätt, identitetshandlingars äkthet eller medborgarskap får utfärdas om det finns synnerliga skäl. Innan det sker ska nödvändiga upplysningar som huvudregel inhämtas från Regeringskansliet.

Med hänsyn till utlandsmyndigheternas breda konsulära uppdrag framstår det som lämpligt och ändamålsenligt att ha en bestämmelse som ger utlandsmyndigheten rätt att i undantagsfall utfärda intyg som avser innehållet i svensk rätt, identitetshandlingars äkthet och medborgarskap (se avsnitt 11.4.1–11.4.3).

Med synnerliga skäl avses att det ska vara fråga om ärenden där ett intygande oundgängligen krävs eller att ärendet är av särskilt stor betydelse för den enskilde och intygandet krävs av utländska myndigheter i verksamhetslandet. Det kan t.ex. avse frågor om uppehållstillstånd i landet eller brådskande ömmande fall. Som exempel kan nämnas att situationen rör en rättsprocess eller frågor om frihetsberövande av svensk medborgare.

I sådana situationer där synnerliga skäl bedöms föreligga för att intyg ska kunna utfärdas ska nödvändiga upplysningar inhämtas från Regeringskansliet om det är möjligt. Utgångspunkten ska alltså vara att samråd ska ske, men att sådant samråd ska kunna underlåtas om det är fråga om en brådskande situation som kräver ett omedelbart agerande.

Den föreslagna bestämmelsen om samråd återfinns i 3 kap. 18 c § tredje stycket förslag till förordning om ändring i IFUR.

11.4.5 Uppenbart oriktiga eller falska dokument

Vårt förslag: Förrättning får inte ske om det är uppenbart att riktigheten av dokumentet kan ifrågasättas eller att dokumentet kan komma till användning för lagstridiga syften.

Precis som när det gäller legaliseringsverksamheten i Sverige anser vi att det bör införas en uttrycklig bestämmelse om att en förrättning inte får utföras om det är uppenbart att riktigheten av dokumentet kan ifrågasättas eller att dokumentet kan komma till användning för

lagstridiga syften (jfr. avsnitt 9.4.4 och 3 § 3 förslag till förordning om ändring i 1999 års förordning). På så sätt begränsas risken för att legaliserade eller bestyrkta dokument med oriktigt innehåll sprids. Detta medför i sin tur att risken för negativa konsekvenser kopplade till Sveriges internationella anseende och andra staters förtroende minskar. Införandet av en sådan bestämmelse bör också leda till att det blir tydligare för den enskilde handläggaren att det är möjligt att under dessa förutsättningar neka en begäran om intygande.

Det ska vara fråga om sådana situationer där det utan närmare kontroll av handlingen i sig framstår som uppenbart att riktigheten av dokumentets innehåll kan ifrågasättas.

Det kan också avse sådana situationer där det finns välgrundad anledning att misstänka att många dokument utfärdade från ett annat lands myndigheter är falska. Ett sådant exempel är att en ambassad inte bestyrker handlingar från verksamhetslandets utrikesdepartement på grund av att det i det lokala konsulära samarbetet mellan ambassader framkommit att det finns en hög risk för att sådana handlingar är falska. I liknande situationer anser vi att intygande beträffande dokument utfärdade i verksamhetslandet inte bör ske.

Den föreslagna bestämmelsen återfinns i 3 kap. 18 c § andra stycket förslag till förordning om ändring i IFUR.

11.5 Till vilken personkrets bör biståndet lämnas till?

Vår bedömning: Det finns inte skäl att föreslå att en särskild reglering om personkrets ska införas.

När det gäller frågan till vilken personkrets notariellt bistånd ska lämnas kan det konstateras att det av kartläggningen har framkommit att den avvägningen inte uppfattas som ett problem. Utredningen anser därför att det inte har framkommit tillräckliga skäl att införa särskilda bestämmelser om till vilken personkrets bistånd ska lämnas till.

För det fall en reglering ändå införs bör uppgiften att utföra olika slags notariella förrättningar tydligt knytas till utlandsmyndigheternas generella uppgift att främja svenska intressen. Att svenska medborgare därför ska omfattas framstår som uppenbart. Därutöver bör bistånd kunna lämnas till utländska medborgare i fall där det

bedöms skäligt att göra det på grund av personens anknytning till Sverige. Vidare bör bistånd kunna lämnas i de fall det på annat sätt ligger i Sveriges intresse att verkställa förrättningen. Ett sådant fall kan t.ex. avse det svenska samarbetet med andra länder eller att ett bolag behöver någon form av notariellt bistånd och det ligger i Sveriges intresse att bistå.

12 Ett regelverk för e-apostille

12.1 Direktivet

Utredningen ska, med utgångspunkt i befintlig reglering om notarius publicus, inklusive sektorsspecifik reglering (jfr. 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 e-apostille. Om bedömningen görs att e-apostille bör införas ska utredningen analysera och ta ställning till dels på vilket sätt detta bör ske, dels vilken aktör som lämpligen bör vara behörig att utfärda e-apostille. Slutligen innefattar uppdraget att analysera och ta ställning till hur ett system för utfärdande av e-apostille bör tas fram, utvecklas, tillhandahållas och förvaltas, samt lämna nödvändiga författningsförslag.

12.2 En reglering av ett digitalt apostilleförfarande bör införas

12.2.1 Fördelar med e-apostille

Vår bedömning: E-apostille kommer att leda till ett mer effektivt och säkert apostilleförfarande.

Att det ska vara möjligt för allmänheten att få en apostille utfärdad elektroniskt och kunna ansöka om det online kan motiveras utifrån den digitala utvecklingen i samhället generellt. Det blir allt vanligare att dokument som skulle kunna föras med en apostille utfärdas elektroniskt. Många offentliga aktörer erbjuder redan i dag också olika former av digitala tjänster. Att apostilleprocessen ska kunna ske digitalt ligger även i linje med regeringens digitaliseringspolitik

(se avsnitt 7.4.2). Det framstår också som motiverat och logiskt att även apostille ska kunna utfärdas elektroniskt om en möjlighet till elektroniska legaliseringar införs eftersom apostille utgör en förenkling av legaliseringsförfarandet.

Mot bakgrund av den tekniska utvecklingen framstår det inte som en ändamålsenlig och hållbar lösning över tid att ha ett system där apostille endast utfärdas på papper. Avsaknaden av en möjlighet att utfärda e-apostille riskerar att leda till svårigheter för enskilda och företag som behöver få en apostille på ett dokument som skrivits under eller stämplats elektroniskt.

Precis som när det gäller e-legaliseringar (se avsnitt 10.2) bör en möjlighet att utfärda e-apostille kunna leda till flera positiva effekter. För den enskilda sökanden leder möjligheten att få en elektronisk apostille till att ett sådant dokument kan levereras digitalt på ett snabbare sätt jämfört med om sökanden behöver hämta dokumentet genom ett fysiskt besök eller få det levererat via post. Om en ansökan gäller ett dokument som signerats digitalt och ansökan om e-apostille kan tas emot via en webbsida eller e-post innebär det dessutom att hela förfarandet blir digitalt. Det leder till en effektivare process och kortare handläggningstider.

Att kunna ansöka om e-apostille online underlättar också för personer som befinner sig utanför Sverige eftersom dessa inte behöver resa till Sverige för att uppsöka en notarius publicus eller skicka det dokument som ska förses med en apostille via post. I detta sammanhang kan det noteras att det är relativt vanligt förekommande att utlandsmyndigheterna får frågor från allmänheten om att utfärda apostille, vilket de inte har behörighet att göra.

Ett starkt vägande skäl som talar för att införa en möjlighet till digital hantering av apostille är att det leder till en säkrare hantering. När det gäller e-apostillen som sådan medför användningen av kryptologiskt verifierbara elektroniska underskrifter eller stämplat (exempelvis avancerad eller kvalificerad nivå enligt eIDAS-förordningen) ett starkare skydd mot manipulation såväl beträffande den elektroniska underskriften eller elektroniska stämpeln som dokumentets innehåll än vad exempelvis en namnteckning ger (se avsnitt 7.2.1). Av kartläggningen har framkommit att det förekommer fall av förfalskade apostille (se avsnitt 6.11). En ökad användning av e-apostille som utfärdats genom kryptologiskt verifierbara elektroniska underskrifter eller stämplat i kombination med ett e-register bör därför

kunna stävja förfalskningar eller i vart fall göra det enklare att upptäcka sådana.

Om ett e-register dessutom införs bidrar det till att verifieringen av en apostille kan ske på ett lättillgängligt sätt (se avsnitt 13.2).

Det är utredningens bedömning att såväl intresset för en digital hantering som efterfrågan på e-apostille bör öka i takt med att sådana tjänster blir mer lättillgängliga. Att efterfrågan från allmänheten i nuläget är begränsad bedöms snarare bero på att en digital hantering av apostilleprocessen inte erbjuds i dag. Den allmänna digitala utvecklingen som innebär att allt fler myndigheter och aktörer utfärdar dokument elektroniskt bör också kunna bidra till att efterfrågan ökar.

12.2.2 Är dagens reglering förenlig med ett digitalt apostilleförfarande?

Vår bedömning: Nuvarande reglering utgör inte hinder mot att utfärda apostille elektroniskt.

Vårt förslag: En särskild reglering om e-apostille ska införas.

Utfärdandet av en apostille benämns i apostillekonventionen som ”utfärda intyg” (jfr. artikel 6.1). Apostillekonventionen kan därmed sägas vara skriven på ett teknikneutralt sätt vad gäller själva utfärdandet av intyget som utgör en apostille. Det kan tilläggas att Haagkonferensens uppfattning är att utfärdade e-apostille alltid ska accepteras som giltiga i mottagarlandet. Detta i enlighet med konventionens grundläggande princip att en apostille som är korrekt utfärdad av en konventionsstat måste accepteras av den mottagande staten (se avsnitt 6.7).

Inte heller den svenska regleringen innehåller några specifika bestämmelser om vilken teknik som får användas vid utfärdande av apostiller. I 6 a § förordningen om notarius publicus anges att notarius publicus och biträdande notarius publicus är behöriga att utfärda intyg enligt artikel 6.1 i apostillekonventionen.

Sammantaget innebär alltså dagens reglering av apostille inte något hinder i sig för att utfärda apostille på elektronisk väg. Det bör dock beaktas att apostillekonventionen togs fram i en tid då en digital hantering inte var möjlig och att det inte i dag, såvitt känt, förekommer att apostille utfärdas elektroniskt i Sverige. Det fram-

står därför som lämpligt att särskilda bestämmelse införs bl.a. som klargör att e-apostille får utfärdas. En reglering motiveras också mot bakgrund av det faktum att vissa kvalitetsnivåer bör användas på de elektroniska stämplor och underskrifter som används (se avsnitt 12.6).

12.3 Vilken aktör ska vara behörig att utfärda e-apostille?

Vårt förslag: Notarius publicus ska vara behöriga att utfärda e-apostille.

Notarius publicus har sedan Sverige anslöt sig till apostillekonventionen år 1999 varit behöriga att utfärda apostille. Sedan behörigheten för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) behörighet att utfärda apostille togs bort år 2005 har notarius publicus ensamma innehaft denna behörighet. Det framstår därför som en naturlig utgångspunkt att låta notarius publicus behörighet även omfatta e-apostille.

Ett starkt skäl som talar för att notarius publicus bör ha behörighet att utfärda e-apostille är att det framstår som lämpligt och naturligt att samma aktör utfärdar apostille på papper och e-apostille. Det kan konstateras att utredningens uppdrag inte omfattar att ta ställning till om behörigheten att utfärda apostille på papper bör flyttas till någon annan myndighet eller aktör. Utredningen utgår därför från att det även fortsättningsvis ska vara notarius publicus som utfärdar sådana apostille.

Vi bedömer att det inte heller är ändamålsenligt att låta olika aktörer vara behöriga att utfärda apostille på papper respektive i digital form. En sådan ordning skulle också framstå som svårförståelig och onödigt krånglig från allmänhetens perspektiv. Detta eftersom det skulle riskera leda till att allmänheten vänder sig till fel aktör beroende på vilken form av apostille som önskas. Det kan i sin tur leda till att processen att få ett dokument apostillerat blir omständlig och tidskrävande. Att samma aktör bör vara behörig att utfärda såväl apostille på papper som elektroniska apostille talar därför med styrka för att notarius publicus bör ges behörigheten att utfärda e-apostille.

En annan fördel med att notarius publicus ska kunna utfärda e-apostille är att det ofta krävs att någon form av notariellt bestyrkande görs på ett dokument innan det kan förses med en apostille.

Av kartläggningen har framkommit att notarius publicus ofta samarbetar på olika sätt genom att en notarius publicus förser ett dokument med en apostille i de fall ett bestyrkande gjorts av en annan notarius publicus på samma dokument (avsnitt 6.23). Sådana samarbeten kan exempelvis ske mellan två notarius publicus som är verksamma vid samma byrå.

Ur allmänhetens perspektiv skulle det underlätta att i dessa fall endast behöva uppsöka en aktör. Med hänsyn till det bör det vara en klar fördel att notarius publicus, utöver att utföra notariella uppgifter och utfärda apostille på papper, även har möjlighet att utfärda e-apostille. Flera notarius publicus har också själva påtalat det starka sambandet mellan notariella bestyrkanden och apostille.

De skäl som i någon mån talar mot att notarius publicus ges behörighet att utfärda e-apostille kan härledas till det faktum att Sveriges system med notarius publicus är decentraliserat och att det inte i dag finns någon samordnande aktör eller myndighet.

En följd av det decentraliserade systemet är exempelvis att det av kartläggningen har framkommit att bedömningarna av vilka dokument som kan föras med en apostille och vilken kontroll som görs av de dokument som föras med en apostille skiljer sig åt mellan olika notarius publicus (se avsnitt 6.16 –6.17). I detta sammanhang bör emellertid framhållas att resultatet av kartläggningen visar att notarius publicus över lag sköter sin uppgift väl under givna förutsättningar och med beaktande av att nationella riktlinjer angående tillämpningen av apostillekonventionen saknas.

Givet att det inte i dag finns någon aktör som har ett samordnande ansvar för frågor kopplade till notarius publicus innebär det en viss utmaning för notarius publicus att upparbeta kunskap om tillämpningen av apostillekonventionen. Sådan kunskap kan exempelvis gälla förfalskningar eller om det periodvis förekommer trender med vissa slags dokument som bör hanteras på ett särskilt sätt. Av kartläggningen har det framkommit att tydligare vägledning efterfrågas av många notarius publicus. Det går att konstatera att det hade varit enklare och mindre kostsamt att upparbeta sammanhållen kunskap för en stor enskild behörig utfärdare av apostille, jämfört med dagens decentraliserade ordning med många behöriga utfärdare.

Utredningen har diskuterat om det vore lämpligt att någon annan aktör än notarius publicus ges behörighet att utfärda e-apostille. Utifrån de överväganden som gjorts när det gäller utveckling, tilhan-

dahållande och förvaltning av och ansvar för ett e-register (se avsnitt 13.5.4) har utredningen diskuterat om Kammarkollegiet eller Länsstyrelsen bör ges behörighet att utfärda elektroniska apostille. Dessa alternativ har dock avfärdats eftersom anknytningen till handläggningen av apostilleärenden bedömts som alltför svag.

Det har också diskuterats om utlandsmyndigheterna bör ha denna behörighet. Utredningen har dock kommit fram till att det inte bedöms lämpligt att påföra utlandsmyndigheterna ytterligare uppgifter mot bakgrund av det omfattande uppdrag som redan åligger dem.

Slutligen har utredningen övervägt om Regeringskansliet bör ha behörighet att utfärda e-apostille. Skälen för det är bl.a. att Regeringskansliet från Sveriges anslutning till apostillekonventionen år 1999 fram till år 2005 jämte notarius publicus hade behörighet att utfärda apostille. Ett annat skäl är att Regeringskansliet i dag utfärdar legaliseringar och att en apostille utgör en förenkling av legaliseringsförfarandet.

Utredningen har föreslagit att legaliseringsverksamheten fortsatt bör vara placerad inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) (se avsnitt 9.7). Inom ramen för uppdraget att undersöka möjligheter att digitalisera verksamheten har vi även föreslagit att det ska vara möjligt för departementet att utfärda e-legaliseringar (se kapitel 10). Vid en internationell utblick kan det konstateras att varken Danmark eller Belgien gör någon åtskillnad på apostille eller legaliseringar, utan tillämpar samma regelverk för apostille som för legaliseringar. Det är också samma aktör som utfärdar såväl apostille som legaliseringar, nämligen respektive lands utrikesdepartement. En aspekt som därmed i någon mån talar för att behörigheten bör ligga hos Regeringskansliet är att en apostille utgör en förenklad form av en legalisering och att båda formerna av intygande har sin grund i ömsesidiga relationer mellan stater.

Ytterligare något som talar för att behörigheten att utfärda e-apostille bör ankomma på Regeringskansliet är effektivitetsaspekterna. Om ett digitalt system implementeras som möjliggör utfärdande av e-legaliseringar på elektroniskt underskrivna, stämplade och inskanade dokument (se kapitel 10) bör det medföra vissa effektivitets- och kostnadsfördelar om e-apostille kan utfärdas i samma digitala system. Även om en elektronisk legalisering och en elektronisk apostille utgör två skilda produkter ur sökandens perspektiv är den tek-

niska processen för att utfärda en e-legalisering i princip densamma som för en e-apostille.

En annan aspekt som i någon mån talar för att Regeringskansliet bör få behörigheten att utfärda e-apostille är att förutsättningarna för att upparbeta samlad kunskap och utbilda anställda när det gäller tillämpningen av apostillekonventionen i nuläget bedöms vara bättre, givet det faktum att det inte finns något sammanhållande organ för notarius publicus. Dessa effektivitetsfördelar bör i sin tur kunna leda till att en mer enhetlig tillämpning av apostillekonventionen på ett enklare sätt kan uppnås.

Även om det finns vissa aspekter som talar för att Regeringskansliet bör ha behörighet att utfärda e-apostille bedömer vi dock att de skäl som anförts för att notarius publicus ska vara behöriga att utfärda både apostille på papper och elektroniska apostille väger tyngre.

Ett tungt vägande skäl som talar emot att Regeringskansliet bör ges uppgiften att utfärda e-apostille är att Regeringskansliets grunduppdrag utgörs av att bereda regeringsärenden och i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.¹ Även om Regeringskansliet i dag utfärdar legaliseringar bedöms det varken lämpligt eller ändamålsenligt att låta Regeringskansliet ansvara för ytterligare förvaltningsuppgifter som på sikt kan innebära omfattande ärendehandläggning.

Det ska också beaktas att bedömningen att Regeringskansliet inte ska utfärda apostille redan har gjorts genom det beslut som fattades när behörigheten togs bort år 2005.

Flera starka skäl talar enligt vår mening för att notarius publicus bör ges behörighet att utfärda elektroniska apostille. Nuvarande ordning med notarius publicus som behöriga utfärdare av apostille på papper fungerar över lag väl. Det framstår också som effektivt och förutsebart för allmänheten att samma aktör utfärdar såväl apostille på papper som e-apostille.

De utmaningar som är förknippade med att notarius publicus skulle ges behörighet att utfärda e-apostille är enligt vår mening inte så stora att de bör vara avgörande för frågan om vilken aktör som ska ges behörighet att utfärda e-apostille.

Sammantaget är utredningens bedömning alltså att notarius publicus bör vara behöriga att utfärda e-apostille.

¹ 1 § förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

12.4 Hur bör verksamheten med e-apostille regleras?

Vårt förslag: Verksamheten med utfärdande av apostille ska regleras i en ny förordning.

Behörigheten att utfärda apostille regleras i dag i 6 a § förordningen om notarius publicus. Förordningen om notarius publicus innehåller också bestämmelser om notarius publicus andra uppgifter.

Som konstaterats ovan bör det utformas en reglering för att möjliggöra en digital hantering av apostilleprocessen (se avsnitt 12.2.2). Med hänsyn till de förslag till bestämmelser som lämnas avseende utfärdande av e-apostille, behandling av personuppgifter och förslaget om att inrätta ett e-register för apostille (se avsnitt 12.5–12.7 och 12.9 samt kapitel 13) bedöms det lämpligt att dessa bestämmelser förs samman i en särskild reglering om apostille.

Utifrån reglerna om normgivningsmakten i 8 kap. regeringsformen (nedan RF) anser vi – precis som när det gäller legaliseringar (se avsnitt 9.2.1–9.2.2) – att utfärdande av e-apostille bör betraktas som en slags förmån eller gynnande service, dels i förhållande till andra stater, dels i förhållande till enskilda som behöver få dokument apostillerade. De bestämmelser vi föreslår ska införas för verksamheten med att utfärda e-apostille bedöms därför inte kräva lagstöd.

Utredningen bedömer att det bör tas fram en ny förordning om apostille (se förslag till förordning om apostille). Vi anser att det i förordningen av tydlighetsskäl bör finnas ett avsnitt med inledande bestämmelser där det bör finnas en upplysningsbestämmelse om att förordningen meddelas med stöd av 8 kap. 7 § RF (se 1 § förslag till förordning om apostille). Med hänsyn till de bestämmelser vi föreslår ska finnas i förordningen bedöms det lämpligt att *apostillekonventionen*², *apostille*, *eIDAS-förordningen*³ och *EU:s dataskyddsförordning*⁴ definieras i 2 § förordningen om apostille. Vidare bör det av tydlighetsskäl föras in en upplysningsbestämmelse om att notarius publicus har behörighet att utfärda apostille enligt 6 a §

² Haagkonventionen den 5 oktober 1961 om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar (apostille). (SÖ 1999:1).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

förordningen om notarius publicus (se 3 § förslag till förordning om apostille). Därutöver bör det föras in en bestämmelse om förordningens förhållande till annan lagstiftning om behandling av personuppgifter (se 4 § förslag till förordning om apostille). Det bedöms också lämpligt att det införs en bestämmelse som klargör att apostille får utfärdas såväl på papper som i elektronisk format (se 5 § förslag till förordning om apostille).

Av tydlighetsskäl bör det föras in en upplysningsbestämmelse i förordningen om notarius publicus som anger att det finns ytterligare bestämmelser om apostille i förordningen om apostille (se 6 a § andra stycket förslag till ändring i förordningen om notarius publicus).

12.5 Hur ska e-apostille utfärdas?

Vårt förslag: E-apostille ska utfärdas genom användning av kvalificerad elektronisk underskrift eller stämpel.

När det gäller frågan vilken teknisk underskriftslösning som ska användas för att utfärda en e-apostille gör utredningen samma överväganden som beträffande utfärdande av e-legaliseringar (se avsnitt 10.4.5 och 10.4.6). Det innebär att det bör vara möjligt att utfärda e-apostille antingen genom en elektronisk stämpel eller elektronisk underskrift.

Vidare bör högsta möjliga säkerhetsnivå väljas för den elektroniska underskrift eller stämpel som används, dvs. kvalificerad nivå enligt eIDAS-förordningen (jfr. avsnitt 10.4.6). Det kan också noteras att det rekommenderas att de digitala certifikat som används vid utfärdandet och hanteringen av e-apostille bör ha höga standarder eftersom acceptansen av e-apostille då ökar avsevärt.⁵

Mot bakgrund av utredningens ställningstagande att det bör ankomma på respektive notarius publicus att avgöra om han eller hon ska utfärda elektroniska apostille och själva ansvara för att införa e-apostille (se avsnitt 12.7.2 och 12.7.4) bedöms det ändamålsenligt att införa en uttrycklig bestämmelse i förordningen om notarius publicus om vilka underskriftslösningar och vilken säkerhetsnivå som ska användas. Det bedöms särskilt viktigt att det tydligt framgår vilken stan-

⁵ Hague Conference on Private International Law 2023, s. 100.

dard som ska gälla med hänsyn till det decentraliserade systemet med ett stort antal behöriga utfärdare.

Den föreslagna bestämmelsen om möjligheten att utfärda elektroniska apostille genom användning av kvalificerad elektronisk underskrift eller stämpel återfinns i 6 § förslag till förordning om apostille.

12.6 Vilka dokument ska kunna förSES med en e-apostille?

12.6.1 Elektroniskt underskrivna och stämplade dokument

Vårt förslag: Elektroniskt underskrivna och stämplade handlingar som är utfärdade på avancerad eller kvalificerad nivå ska kunna förSES med en e-apostille.

Eftersom myndigheter och aktörer i Sverige använder sig av olika tekniska lösningar för att utfärda elektroniska dokument bör det vara möjligt att förSE elektroniska dokument som utfärdats med såväl elektronisk underskrift som elektronisk stämpel med en e-apostille.

När det gäller vilken kvalitetsnivå som ska krävas för de elektroniska underskrifter och stämplor som ska förSES med en e-apostille gör utredningen samma bedömning som i fråga om kvalitetskrav på elektroniska underskrifter och stämplor som ska förSES med en e-legalisering (se avsnitt 10.4.2). Alltså bör elektroniska underskrifter och stämplor på inkommande dokument vara utfärdade åtminstone på avancerad nivå enligt eIDAS-förordningen.

Av tydlighets- och förutsebarhetsskäl bör det tas in en bestämmelse i förordningen om apostille som uttryckligen anger att elektronisk apostille får utfärdas för elektroniska underskrifter, stämplor och sigill om dessa uppfyller kraven på avancerade eller kvalificerade elektroniska underskrifter eller stämplor enligt artikel 3 eIDAS-förordningen.

Den föreslagna bestämmelsen återfinns i 7 § 1 förslag till förordning om apostille.

12.6.2 Inskannade dokument i original

Vårt förslag: Originaldokument som har uppvisats för och skannats in av den notarius publicus som ska utfärda apostillen ska kunna föras med en e-apostille.

Merparten av de dokument som i dag föras med en apostille är fysiska dokument som skrivits under med en fysisk underskrift. För att möjliggöra en digital hantering av och utfärdande av e-apostille bör det vara möjligt för notarius publicus att skanna in dessa dokument för en fortsatt digital hantering. Detta bör, i enlighet med förslaget om e-legalisering av inskannade dokument, endast kunna ske av den notarius publicus som ska utfärda e-apostillen, under förutsättning att originaldokumentet har uppvisats för henne eller honom (jfr. avsnitt 10.4.3). Detsamma bör gälla för dokument som i stället för namnunderskrift har åsatts sigill eller stämpel (jfr. artikel 3.1 apostillekonventionen).

Den föreslagna bestämmelsen om möjligheten att under vissa förutsättningar utfärda en e-apostille på ett inskannat dokument återfinns i 7 § 2 förslag till förordning om apostille.

12.6.3 Utskrifter av elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument

Det kan noteras att utredningen har bedömt att dokument som skrivits under eller stämplats elektroniskt men som sedan skrivs ut i pappersformat inte bör kunna föras med en legalisering eftersom elektroniska underskrifter och stämplatlar endast kan bevaras i ett elektroniskt format (se avsnitt 10.4.4). Det kan övervägas om samma resonemang bör gälla för apostille, vilket skulle ligga i linje med de rekommendationer som har utfärdats inom ramen för e-APP.⁶ Det ligger dock inte inom utredningsuppdraget att ta ställning till vilka dokument som bör kunna föras med en apostille.

⁶ Hague Conference on Private International Law 2023, s. 73.

12.7 På vilket sätt bör e-apostille införas?

12.7.1 Processen att utfärda en e-apostille

Vår bedömning: Tekniska lösningar för mottagande av dokument, validering av elektroniska underskrifter och stämplars, utfärdande av e-apostillen och återsändande av det elektroniska dokumentet med e-apostillen måste finnas för att möjliggöra en digital apostilleprocess.

För att kunna ta ställning till på vilket sätt e-apostille bör införas måste det identifieras vilka funktioner som är nödvändiga för att notarius publicus ska kunna utfärda e-apostille.

Processen att utfärda en apostille på papper består av i huvudsak följande moment: mottagande av det dokument som ska föras med en apostille, eventuell registrering av ärendet, betalning av avgift, kontroll av underskrift och behörighet, påförande av apostillen samt, slutligen, bevarande av de obligatoriska uppgifterna enligt artikel 7 i apostillekonventionen. Därefter levereras det apostillerade dokumentet till sökanden.

Utifrån de moment som ingår i processen att utfärda en apostille på papper har följande funktioner för processen att utfärda en e-apostille identifierats:

- mottagande av elektroniskt underskrivet eller stämplat dokument eller inskanning av ingivet pappersdokument i original
- validering av den elektroniska underskriften eller stämpeln
- utförande av e-apostillen (behörighetskontroll och utfärdande av elektronisk stämpel eller underskrift)
- återsändande av det elektroniska dokumentet med e-apostillen (inklusive autentisering av rätt mottagare, dvs. sökanden)

När det gäller eventuell registrering av ärendet, betalning av avgiften och bevarande av uppgifter enligt artikel 7 i apostillekonventionen påverkas dessa moment inte av att utfärdandet av apostillen sker på elektronisk väg. Beträffande de moment som ingår i processen att utfärda en e-apostille finns det, precis som för e-legaliseringar (se avsnitt 10.5), olika alternativ för hur de kan genomföras.

Mottagande av elektroniskt underskrivet eller stämplat dokument eller inskanning av dokument i original

Det finns flera sätt att leverera ett elektroniskt dokument från sökanden till notarius publicus. Exempelvis kan en webbsida skapas där sökanden kan logga in med användarnamn och lösenord eller e-legitimation och därefter ladda upp det elektroniskt underskrivna eller stämplade dokumentet. Uppladdning kan exempelvis ske direkt från sökandens egen dator eller skickas till notarius publicus via e-post. Exempel på olika alternativ för hur sökanden kan skicka det dokument som ska föras med en e-apostille beskrivs i avsnitt 10.5.2.

För att kunna skanna in dokument med originalunderskrifter behöver notarius publicus ha tillgång till en skanner.

Validering av den elektroniska underskriften eller stämpeln

Validering av underskriften eller stämpeln innebär att en kontroll görs av vilken person som har skrivit under alternativt utfärdat stämpeln, att dokumentet inte har förändrats sedan det skrevs under eller stämplades och att underskriften eller stämpeln går att lita på. Valideringsfunktionen består av den teknik som automatiskt kan intyga att en elektronisk underskrift eller stämpel är korrekt. För avancerade underskrifter kan det exempelvis krävas att dokumentet laddas upp i ett program för validering.

Utfärdande av e-apostillen

För att skriva under eller stämpla dokumentet elektroniskt behöver notarius publicus använda sig av en signeringslösning som antingen innefattar en kvalificerad elektronisk underskrift eller stämpel. E-apostillen måste också uppfylla de särskilda formkraven (se avsnitt 6.5.6). Resultatet av e-apostillen kan utgöras exempelvis av ett PDF-dokument med en första sida där e-apostillen finns och på efterföljande sidor det underliggande dokumentet.

Signeringslösningar för kvalificerade elektroniska underskrifter och stämplat går att köpa (se avsnitt 15.4.2). Vilka leverantörer som

finns framgår av EU:s s.k. *trusted list*.⁷ Utöver kostnaden för kvalifice-
rade certifikat kan också andra kostnader tillkomma (se avsnitt 15.7.2).

Beträffande frågan om den underliggande elektroniska under-
skriften eller stämpeln bör bevaras när e-apostillen påförs är det av
spårbarhetsskäl lämpligt att det görs i den utsträckning det är möjligt
utifrån den tekniska lösning som väljs.

Återsändande av det elektroniska dokumentet med e-apostillen

Det finns flera sätt för att skicka tillbaka en e-apostille till sökanden.
En lösning är att notarius publicus skickar det elektroniskt apostil-
lerade dokumentet till sökandens digitala brevlåda. Det är också
möjligt att skicka dokumentet via e-post eller till sökandens använ-
darprofil, om en sådan har skapats inom ramen för ett webbaserat
ansökningssystem. Oavsett vilket alternativ som används bör det
säkerställas att dokumentet skickas till rätt person, dvs. sökanden.

12.7.2 Det bör ankomma på den enskilde notarius publicus att avgöra om e-apostille ska erbjudas

Vår bedömning: Dagens regelverk innebär en skyldighet för
notarius publicus att utfärda apostille.

Vårt förslag: Det ska vara frivilligt för notarius publicus att
erbjuda e-apostille.

En viktig fråga att ta ställning till när det gäller på vilket sätt e-
apostille ska införas är om det bör vara obligatoriskt för samtliga
notarius publicus att erbjuda elektronisk apostille.

Enligt 6 a § förordningen om notarius publicus är notarius publi-
cus och biträdande notarius publicus behöriga att utfärda apostille.
Bestämmelsen bör läsas i förhållande till den allmänna bestämmelsen
om notarius publicus skyldigheter att utföra notariella uppgifter i
6 §. Där anges att notarius *ska* gå allmänheten till handa med att
bestyrka namnunderskrifter (6 § första stycket) och bekräfta att en

⁷ European Commission, EU/EEA *Trusted List Browser*, 2023,
<https://eidas.ec.europa.eu/efda/tl-browser/#/screen/home>.

myndighet eller en person är behörig att vidta vissa tjänsteåtgärder eller att någon har en viss tjänsteställning eller kompetens (6 § första stycket). Att utfärda en apostille innebär att notarius publicus intygar just dessa uppgifter. Enligt vår bedömning får bestämmelsen om apostille i 6 a § anses utgöra just en behörighetsreglering. Skyldigheten att utfärda apostille får alltså anses följa av regleringen i 6 §.

Den stora majoriteten notarius publicus bedriver sin verksamhet inom ramen för kommersiell verksamhet. Av kartläggningen har framkommit att det bland notarius publicus finns ett skiftande intresse och en varierande efterfrågan av en digital hantering av apostille även om det över lag bedöms finnas ett intresse för ökad effektivisering och digitalisering av apostilleverksamheten.

Mot denna bakgrund bedöms varje enskild notarius publicus själv ha bäst förutsättningar att avgöra om det inom hans eller hennes verksamhetsområde finns tillräcklig efterfrågan när det gäller elektroniska apostille och om en sådan tjänst bör erbjudas. Att det inte bör vara obligatoriskt att tillhandahålla e-apostille bör enligt vår mening inte innebära att notarius publicus åsidosätter sin uppgift att utfärda apostille så länge han eller hon till allmänheten tillhandahåller apostille på papper.

En konsekvens av att inte alla notarius publicus kommer att erbjuda e-apostille är att det finns en viss risk att allmänheten i vissa delar av landet inte kan få en e-apostille på ett inskannat dokument. Det kan dock konstateras att i princip samtliga notarius publicus som svarat på enkäten uppger att de utfärdar apostille på papper. En sådan apostille bör därför i normalfallet vara möjlig att få. Dessutom kan den som önskar få en e-apostille utfärdad på ett elektroniskt underskrivet eller stämplat dokument vända till en notarius publicus på annan plats i Sverige som erbjuder en sådan tjänst eftersom hanteringen då kan ske digitalt.

Det är vår bedömning att såväl intresset för en digital hantering som efterfrågan på e-apostille bör öka i takt med att digitala tjänster blir vanligare och mer lättillgängliga. Den allmänna digitala utvecklingen – som innebär att allt fler myndigheter och aktörer utfärdar dokument elektroniskt – bör också kunna bidra till att efterfrågan ökar, i synnerhet om en statlig e-legitimation införs (se avsnitt 7.4.2). Detta bör alltså leda till att fler notarius publicus över tid väljer att erbjuda allmänheten även elektronisk apostille.

Sammantaget anser vi att det bör ankomma på respektive notarius publicus att avgöra om e-apostille ska erbjudas i verksamheten.

12.7.3 E-apostille och e-legaliseringar i samma digitala system?

Vår bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl att skapa ett gemensamt system för e-apostille och e-legaliseringar.

Med hänsyn till utredningens uppdrag att utreda möjligheter att digitalisera legaliseringsverksamheten och införa en möjlighet till e-legaliseringar (se kapitel 10) har vi övervägt om funktionen att utfärda e-apostille bör integreras i ett framtida system för e-legaliseringar. En sådan lösning bedöms kunna innebära effektivitetsfördelar framför allt ur ett kostnadsperspektiv.

För det fall ett digitalt system för e-legaliseringar införs kommer det att medföra kostnader för framtagande, utveckling, tillhandahållande och förvaltning av systemet. Effektivitetsfördelar bör kunna uppnås om framtagande och utveckling av ett system för e-apostille görs inom ramen för samma uppdrag. Detta eftersom funktionerna som ett system behöver innehålla för att utfärda e-apostille och e-legaliseringar bedöms vara likartade. Detsamma gäller i fråga om förvaltningskostnader.

Det bör understrykas att det inte ligger inom utredningens direktiv att ta ställning till vilken aktör eller myndighet som skulle få i uppdrag att ta fram, utveckla, tillhandahålla och förvalta ett system för e-legaliseringar. Bedömningen har gjorts att legaliseringsverksamheten även fortsättningsvis bör vara placerad inom Regeringskansliet.

Även om en del effektivitetsfördelar kan uppnås med att ta fram ett system för både e-apostille och e-legaliseringar med Regeringskansliet som ansvarig aktör bedöms det varken lämpligt eller önskvärt att påföra Regeringskansliet ytterligare förvaltningsuppgifter som innebär att tillhandahålla och förvalta system som ska användas av andra aktörer. Det skulle t.ex. leda till att Regeringskansliet får en ny uppgift i form av en slags serviceroll gentemot notarius publicus, vilket inte är önskvärt. Som anförts ovan (se avsnitt 12.3) bedöms det varken lämpligt eller ändamålsenligt att låta

Regeringskansliet ansvarar för ytterligare uppdrag som inte kan sägas utgöra Regeringskansliets centrala uppgift.

Sammantaget anser utredningen att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå ett gemensamt system för e-apostille och e-legaliseringar och att detta system ska tas fram, utvecklas, tillhandahållas och förvaltas av Regeringskansliet.

12.7.4 Notarius publicus får själva ansvara för att införa e-apostille

Vår bedömning: Det ska ankomma på notarius publicus att själva ta fram nödvändiga tekniska lösningar för att kunna utfärda e-apostille.

En annan fråga som behöver behandlas när det gäller införandet av e-apostille är om det bör tas fram och tillhandahållas ett centralt system för e-apostille eller om det bör ankomma på respektive notarius publicus att själva ta fram nödvändiga tekniska lösningar för att kunna utfärda e-apostille.

Som redan konstaterats bör respektive notarius publicus själva få avgöra om e-apostille bör erbjudas av henne eller honom (se avsnitt 12.7.2). Möjligheten att ta fram ett gemensamt system för e-apostille och e-legaliseringar har också berörts men avfärdats (se avsnitt 12.7.3).

Utredningen bedömer att det i och för sig kan finnas fördelar förknippade med att de notarius publicus som utfärdar e-apostille använder sig av ett centralt framtaget system.

En sådan fördel är att ett centralt system kan vara integrerat med ett e-register och att de obligatoriska uppgifterna i artikel 7 i apostillekonventionen då bör kunna föras över genom att de förs in i det centrala systemet och automatiskt överförs till e-registret.

Utredningen ser dock flera nackdelar med att ett centralt system för e-apostille tas fram.

Exempelvis bör den enskilde notarius publicus ha bäst förutsättningar att avgöra vilka specifika tekniska lösningar som ska väljas utifrån vad som passar med exempelvis befintliga ärendehanteringssystem och betalningslösningar. Detta i kombination med ställningstagandet att det bör vara valfritt att införa möjligheten att utfärda e-apostille utgör ytterligare argument för att det bör ankomma på

den enskilde notarius publicus att ta fram och tillhandahålla nödvändiga tekniska lösningar för att utfärda e-apostille i verksamheten. Detsamma gäller för frågor om utveckling och förvaltning av de lösningar som i så fall inrättas.

När det sedan gäller den uppskattade kostnaden för ett centralt system för e-apostille kan en jämförelse göras med vad det skulle kosta att ta fram och utveckla ett digitalt system för e-legaliseringar. Utredningen uppskattar kostnaden för ett sådant system till ca 11 500 000 kronor (se avsnitt 15.4.2). Denna uppskattning bör kunna vara vägledande för framtagandet och utvecklingen av motsvarande system för e-apostille.

Mot bakgrund av att majoriteten av notarius publicus bedriver sin verksamhet på kommersiella villkor och att det är oklart i vilken omfattning ett centralt framtaget system skulle användas framstår det inte som motiverat – varken av ekonomiska skäl eller i övrigt – att staten ska ta fram, utveckla, tillhandahålla och förvalta ett centralt system för e-apostille. Som redogjorts för ovan (avsnitt 12.7.1) är det ett begränsat antal moment som notarius publicus behöver ta fram tekniska lösningar för. Det kan också konstateras att kostnaderna som är förknippade med dessa lösningar inte framstår som alltför stora om det görs på enklast möjliga sätt (se avsnitt 15.7.2).

Sammantaget anser utredningen att det bör ankomma på den enskilda notarius publicus att själv ta fram tekniska lösningar för e-apostille som passar den befintliga verksamheten samt att finna en lämplig finansiering av såväl engångskostnader som löpande kostnader som föranleds av att e-apostille erbjuds.

12.8 Frågor om offentlighet och sekretess

Notarius publicus hantering av och utfärdande av e-apostille aktualiserar frågor om offentlighet och sekretess och om det krävs att förslag lämnas på någon författningsändring.

Notarius publicus är att jämföras med myndigheter i tryckfrihetsförordningens (nedan TF) mening (se 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen och bilagan till lagen). Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller därför också allmänna handlingar hos notarius publicus om handlingarna hör till notarius publicus verksamhet.

12.8.1 Utgör e-apostille och underliggande dokument allmänna handlingar i TF:s mening?

Vår bedömning: Handlingar som inkommer till notarius publicus utgör allmänna handlingar. Detsamma gäller utfärdade e-apostille.

Om det införs en möjlighet för notarius publicus att utfärda elektroniska apostille kommer detta – till skillnad i fråga om vad som gäller i dag – att ske digitalt. Både utfärdade e-apostille och de underliggande elektroniska dokumenten utgör enligt utredningen informationsbärande upptagningar som endast kan läsas med tekniska medel. De är därmed att betrakta som handlingar i tryckfrihetsförordningens mening (2 kap. 3 § TF). Samma bedömning gäller för sådana dokument som uppvisas för och skannas in av notarius publicus i syfte att förses med en e-apostille.

En handling anses vara allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 4 § TF). En upptagning anses förvarad hos en myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 6 § första stycket TF). Utfärdade e-apostille och underliggande elektroniska dokument bör därmed betraktas som förvarade hos notarius publicus eftersom upptagningarna finns tillgängliga genom den datorutrustning som används för att utfärda e-apostille.

När det gäller upptagningar som utgör handlingar anses de ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort dem tillgängliga för myndigheten på det sätt som anges i 2 kap. 6 § TF (2 kap. 9 § första stycket TF). En upptagning är därmed inkommen till en myndighet i samma ögonblick som den anses förvarad hos myndigheten. Därutöver krävs att den åtgärd genom vilken handlingen har gjorts tillgänglig för myndigheten ska ha vidtagits av någon annan, vilket i dessa fall normalt är sökanden.

En handling anses ha upprättats hos myndigheten när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt (2 kap. 10 § första stycket TF).

En handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning anses inte vara en allmän handling hos den myndigheten (2 kap. 13 § första stycket TF).

När det gäller de elektroniskt underskrivna dokument som av sökanden skickas elektroniskt till notarius publicus för att förse med en elektronisk apostille anser vi att de utgör inkomna handlingar. De pappershandlingar som lämnas över till notarius publicus för inskanning bör anses vara inkomna när de kommer notarius publicus tillhanda (2 kap. 9 § första stycket). Beträffande dessa underliggande dokument kan det konstateras att själva syftet med inlämnandet är att notarius publicus ska granska dem i den mån det är nödvändigt för att förse dem med en e-apostille. Undantaget i 2 kap. 13 § första stycket TF bedöms därför inte kunna tillämpas. Utgångspunkten är alltså att dessa dokument bör anses som förvarade och inkomna och att de därmed utgör allmänna handlingar.

De e-apostiller som notarius publicus utfärdar bedömer vi vara upprättade när de expedieras i samband med att aktuellt ärende avslutas av notarius publicus och de apostillerade dokumenten överlämnas till sökanden. Vi bedömer att det inte endast är fråga om teknisk bearbetning eller teknisk lagring eftersom notarius publicus själv har upprättat handlingen. Undantagsbestämmelsen i 2 kap. 13 § första stycket TF kan därför inte tillämpas på dokument som försetts med en e-apostille. I enlighet med det bör utfärdade e-apostille därför betraktas som allmänna handlingar.

Sammantaget anser vi att både utfärdade e-apostille och de underliggande handlingarna – såväl upptagningar som inkommer elektroniskt som fysiskt inkomna dokument – bör anses utgöra allmänna handlingar.

12.8.2 Relevanta sekretessbestämmelser

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt. Detta framgår av 3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; nedan OSL). Sekretessen innebär således dels sekretess för vissa handlingar (s.k. handlingssekretess), dels tystnadsplikt.

Sekretess gäller i notarius publicus verksamhet som följer av lag eller annan författning för uppgift som det kan antas att den rättsökande har förutsatt ska bli behandlad förtroligt, och för uppgift i övrigt om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs (40 kap. 2 § OSL). Notarius publicus verksamhet att utfärda apostille framgår av 6 a § förordningen om notarius publicus. Ytterligare reglering kring e-apostille föreslås införas i en ny förordning om apostille.

När det gäller den situationen att en rättssökande har förutsatt att en uppgift ska bli behandlad förtroligt är sekretessen absolut. I förtroenderekvisitet ligger att en uppgift får lämnas ut om den har lämnats för att användas t.ex. i förhandling med motpart eller vid domstol.⁸ Beträffande uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som inte är av förtroendekaraktär gäller ett s.k. rakt skaderekvisit. Det betyder att det råder en presumtion för offentlighet.⁹

Utöver sekretessbestämmelsen som är tillämplig i notarius publicus verksamhet finns det i 21 kap. OSL bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Bestämmelserna är generella och ska tillämpas hos alla myndigheter.

Exempelvis gäller sekretess för uppgift som rör en enskilds hälsa och sexualliv om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till den personen kommer att lida betydande men om uppgiften röjs (21 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller också för uppgifter om t.ex. bostadsadress eller annan jämförbar uppgift om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs (21 kap. 3 § OSL).

Andra exempel på sekretessbestämmelser som skulle kunna aktualiseras vid notarius publicus verksamhet med e-apostille är de om utrikes- och försvarssekretess (15 kap. 1 och 2 §§ OSL).

⁸ Prop. 1979/80:2 *Med förslag till sekretesslag m.m.*, s. 276.

⁹ Lisa Englund Krafft, *Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 40 kap. 2 §*, Karnov (JUNO).

12.8.3 Advokaters tystnadsplikt

För de notarius publicus som är advokater gäller tystnadsplikt avseende det han eller hon fått kännedom i sin yrkesutövning när god advokatsed kräver detta (8 kap. 4 § rättegångsbalken). En advokat har tystnadsplikt avseende det som anförtrotts advokaten inom ramen för advokatverksamheten eller som han eller hon i samband med denna fått kännedom om. Undantag från tystnadsplikten gäller bl.a. om klienten samtyckt till det eller om det finns en laglig skyldighet att lämna upplysning.¹⁰

Uppgiften att utfärda en apostille utgör visserligen en specifik och avgränsad uppgift som uttryckligen ankommer på notarius publicus. Med hänsyn till de särskilda regler som gäller för advokater kan det dock tänkas att det i vissa fall kan uppstå gränsdragnings- och svårigheter beträffande i vilken roll personen i fråga utför sitt uppdrag. I dessa fall bör uppgifterna potentiellt kunna skyddas oavsett i vilken verksamhet de förekommer med hänsyn till att såväl bestämmelsen i 40 kap. 2 § OSL som den i 8 kap. 4 § rättegångsbalken kan vara tillämpliga.

12.8.4 Nuvarande sekretessbestämmelser bedöms vara tillräckliga

Vår bedömning: Den sekretess som gäller i notarius publicus verksamhet ger tillräckligt skydd för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamheten med e-apostille.

Precis som är fallet i dag vad gäller de handlingar som förses med apostille på papper, kommer de handlingar som förses med e-apostille kommer vara av skilda slag och omfattar såväl dokument som utfärdats av myndigheter som andra aktörer, liksom privata dokument som bestyrkts av notarius publicus. De kan både innehålla uppgifter som redan är offentliga och/eller uppgifter som är av mer känslig karaktär.

Vanliga exempel på dokument som i dag förses med apostille är personbevis, dokument upprättade av privatpersoner som bestyrkts

¹⁰ Advokatsamfundet, *Vägledande regler om god advokatsed med kommentar* (Stockholm: Advokatsamfundet, 2020), avsnitt 2.2.1.

av notarius publicus, dokument relaterade till utbildning, översättningar och bolagshandlingar. Förslagen om att införa en möjlighet att utfärda elektronisk apostille kommer inte innebära att några nya uppgifter kommer att förekomma i notarius publicus verksamhet.

Mot bakgrund av dagens hantering av apostille kan man sluta sig till att de uppgifter som kommer att förekomma på underliggande dokument som förses med e-apostille både kan ha lämnats i förtroende och avse en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och vara av sådan karaktär att dess röjande kan antas leda till att den enskilde lider skada eller men. Såsom är fallet i notarius publicus verksamhet i dag skulle dessa omfattas av sekretess enligt 40 kap. 2 § OSL. Vi bedömer att ett sådant sekretesskydd är välavvägt även för en digitaliserad apostillevksamhet.

Sammantaget anser vi att nuvarande sekretessbestämmelser som omfattar uppgifter som kan förekomma på dokument som förses med e-apostille är tillräckliga. Utredningen gör därför bedömningen att det inte finns något behov av att lämna några förslag om sekretessbestämmelser när det gäller notarius publicus uppgift att utfärda e-apostille.

12.9 Behandling av personuppgifter

Vårt förslag: Bestämmelser om behandling av personuppgifter i verksamheten med e-apostille ska tas in i den nya förordningen om apostille.

I dag registreras uppgifter om utfärdade apostille av respektive notarius publicus i den enskilda verksamheten. Utöver informationen om vilka uppgifter som ska registreras enligt apostillevkonventionen finns det inte någon nationell reglering om hur dessa uppgifter ska registreras.

Utredningen har funnit att det ska vara möjligt för notarius publicus att utfärda elektroniska apostille (avsnitt 12.4). Det medför att personuppgifter kommer behandlas i relation till verksamheten med e-apostille.

EU:s dataskyddsförordning¹¹ (dataskyddsförordningen) reglerar behandling av personuppgifter. Syftet med förordningen är bl.a. att skydda fysiska personers rätt till skydd för sådana uppgifter (artikel 1). Dataskyddsförordningen kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Utredningen har kommit fram till att behörigheten att utfärda e-apostille bör ankomma på notarius publicus (se 12.3) och att verksamheten med e-apostille bör regleras i en ny förordning om apostille (se avsnitt 12.4). Det bör av tydlighetsskäl införas bestämmelser som reglerar hantering av personuppgifter i verksamheten med e-apostille.

12.9.1 Förutsättningar för behandling av personuppgifter

Allmänna principer

Enligt dataskyddsförordningen måste hänsyn tas till de allmänna principerna vid behandling av personuppgifter (artikel 5). Uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Vidare gäller att uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Personuppgifterna måste också vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade. Uppgifterna får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Vidare ska personuppgifterna behandlas på ett säkert sätt.

Rättslig grund enligt artikel 6 dataskyddsförordningen

Av artikel 6 dataskyddsförordningen framgår att behandling av personuppgifter endast är laglig om och i den mån som åtminstone en rättslig grund föreligger.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

En situation där personuppgiftsbehandlingen är laglig är om registrerade har lämnat sitt *samtycke* till att hans eller hennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål (6.1 a). Om behandlingen av personuppgifter grundar sig på samtycke gäller särskilda villkor för samtycke enligt artiklarna 7 och 8. Exempelvis ska den personuppgiftsansvarige kunna visa att den registrerade har samtyckt till behandling av sina personuppgifter.

Särskilda regler gäller för barns samtycke. Vid erbjudande av informationssamhällets tjänster direkt till ett barn som bor i Sverige ska behandling av personuppgifter vara tillåten med stöd av barnets samtycke, om barnet är minst 13 år. Om barnet är under 13 år, ska sådan behandling vara tillåten endast om samtycke ges eller godkänns av den som har föräldraansvar för barnet (2 kap. 4 § dataskyddslagen).

Behandling av personuppgifter är också tillåten om behandlingen är nödvändig för att *fullgöra ett avtal* i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås (6.1 b).

En annan rättslig grund som tillåter behandling av personuppgifter är om behandlingen är nödvändig för att *fullgöra en rättslig förpliktelse* som åvilar den personuppgiftsansvarige (6.1 c).

Behandlingen är också laglig är om den är nödvändig för att *skydda intressen som är av grundläggande betydelse* för den registrerade eller för en annan fysisk person (6.1 d).

Ytterligare en rättslig grund är om behandlingen är nödvändig eller för att *utföra en uppgift av allmänt intresse* eller som ett *led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning* (6.1 e).

Offentliga myndigheters behandling av personuppgifter stödjer sig primärt på artikel 6.1 c och e dataskyddsförordningen, dvs. antingen för fullgörande av rättsliga skyldigheter eller på att behandlingen är nödvändig för allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med antingen unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden. I fråga om behandling enligt artikel 6.1 e ska den vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Den rättsliga grunden kan

innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen (artikel 6.3).

Kompletterande bestämmelser i dataskyddslagen

Bestämmelserna i artikel 6 dataskyddsförordningen kompletteras i dataskyddslagen. Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1.c om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna *fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning* (2 kap. 1 § dataskyddslagen). Förpliktelsen måste vara fastställd i enlighet med gällande rätt, men behöver inte framgå direkt av en författning. En rättslig förpliktelse kan även följa av kollektivavtal, regeringsbeslut, myndighetsbeslut, dom eller EU-förordningar.¹²

Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1.e om behandlingen är *nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning* (2 kap. 2 §).

I förarbetena till dataskyddslagen anges att all den verksamhet som en myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse och att myndigheternas uppdrag och åligganden i sig har en rättslig grund. Det uttalas också att kravet på att ändamålet ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse innebär en spärr mot helt onödig behandling av personuppgifter eller sådan behandling som utgör ett oproportionerligt intrång i privatlivet som inte kunnat förutses.¹³

I förarbetena anges också att det vid tillämpningen av artikel 6.1.e inte spelar någon roll om den personuppgiftsansvarige är en offentlig eller en privat aktör. Om den uppgift som den personuppgiftsansvarige utför är av allmänt intresse och uppgiften är fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten finns en rättslig grund för nödvändig behandling enligt artikel 6.1.e. Det saknas då

¹² Prop. 2017/18:105 s. 188.

¹³ Prop. 2017/18:105 s. 55 ff.

betydelse om en privat aktör utför verksamheten på direkt uppdrag av en myndighet eller på eget initiativ.¹⁴

När det gäller uttrycket *som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning* enligt lag eller annan författning ska begreppet myndighetsutövning tolkas och tillämpas på samma sätt som enligt dataskyddsförordningen. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning utförs inte bara av myndigheter, utan också av vissa enskilda subjekt.

Av förarbetena till dataskyddslagen framgår att utgångspunkten i svensk rätt är att det som i Sverige brukar anses som myndighetsutövning faller under begreppet myndighetsutövning, samt att det bör gälla även fortsättningsvis. Alltså torde begreppet innefatta åtgärder som karaktäriseras av beslut eller ensidiga åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.

Vidare framgår att kravet i dataskyddsförordningen på att den grund för behandling som avses i artikel 6.1 c och e ska vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten inte innebär ett krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras. Det är i stället den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av allmänt intresse respektive myndighetsutövningen, som ska ha stöd i rättsordningen.¹⁵

Känsliga personuppgifter

Känsliga personuppgifter är exempelvis uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Känsliga personuppgifter har en särställning i dataskyddsförordningen eftersom utgångspunkten är att behandling av sådana personuppgifter är förbjuden (artikel 9.1 dataskyddsförordningen). I artikel 9.2 ges en uppräknning av undantag från detta grundläggande förbud.

Undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter gäller exempelvis om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga *samtycke* till behandlingen av uppgifterna för ett eller flera spe-

¹⁴ Prop. 2017/18:105 s. 58.

¹⁵ Prop. 2017/18:105 s. 48 och 62.

cifika ändamål (artikel 9.2 a). Undantaget gäller dock inte om det enligt EU-rätt eller nationell rätt i specifika fall inte är möjligt för registrerade att lämna sådant samtycke. Någon bestämmelse om detta har inte införts i svensk rätt.¹⁶

En annan undantagssituation då förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter inte gäller är om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett *viktigt allmänt intresse*, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt (artikel 9.2 g). För att dessa bestämmelser ska kunna ligga till grund för ett undantag krävs att de är proportionerliga och innehåller säkerhetsåtgärder till skydd för den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Bestämmelsen i artikel 9.2 g ger stöd för exempelvis myndigheter att behandla känsliga personuppgifter förutsatt att lagstöd finns.

Artikel 9.2 g kompletteras av 3 kap. 3 § dataskyddslagen. Känsliga personuppgifter får enligt bestämmelsens första stycke behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g dataskyddsförordningen

1. om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag,
2. om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller
3. i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Vid behandling som sker enbart med stöd av 3 § första stycket är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter (3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen).

Vid tillämpning av första stycket 1 ska andra än myndigheter jämföras med myndigheter, i den utsträckning bestämmelserna om allmänna handlingar och sekretess i TF och OSL gäller i deras verksamhet (3 kap. 3 § tredje stycket). Notarius publicus omfattas således av bestämmelsen.

När det gäller undantagssituationen att behandlingen är nödvändig för handläggning av ett ärende (3 kap. 3 § första stycket 2) har begreppet *handläggning* samma betydelse som i 1 § förvaltnings-

¹⁶ Prop. 2017/18:105 s. 76.

lagen. Det innefattar alltså alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. Kännetecknande för ett *ärende* är att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Ett ärende avslutas således genom ett beslut av något slag.¹⁷

I förarbetena har uttalats att det bör stå klart att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett *viktigt allmänt intresse*. I fråga om myndigheters behandling måste det enligt regeringens mening också anses utgöra ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt.¹⁸

Lagstiftaren har gjort bedömningen att det utöver artikel 9.2 g behövs nationella bestämmelser som är tillämpliga för alla myndigheter, bl.a. för att säkerställa att artikelns krav på skyddsåtgärder uppfylls.¹⁹ I 3 kap. 4 § dataskyddslagen har det införts en bestämmelse om att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådan behandling av känsliga personuppgifter som är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Enligt artikel 9.2 j gäller inte heller förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter om behandlingen är nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse. Undantaget förutsätter att kraven på skyddsåtgärder enligt artikel 89.1 dataskyddsförordningen är uppfyllda. Av 3 kap. 6 § dataskyddslagen framgår att känsliga personuppgifter får behandlas för arkivändamål av allmänt intresse med stöd av artikel 9.2 j, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna följa föreskrifter om arkiv.

Personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde

Med *personuppgiftsansvarig* menas en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter (artikel 4.7 dataskyddsförordningen).

¹⁷ Prop. 2017/18:105 s. 194.

¹⁸ Prop. 2017/18:105 s. 83.

¹⁹ Prop. 2017/18:105 s. 80f.

Personuppgiftsansvarig är alltså den som bestämmer varför och hur personuppgifter behandlas.

Det kan finnas flera personuppgiftsansvariga som har ett gemensamt personuppgiftsansvar. Det finns dock alltid minst en personuppgiftsansvarig vid varje personuppgiftsbehandling. Det är det faktiska förhållandet som utpekar den personuppgiftsansvarige. Det går inte att avtala bort personuppgiftsansvar om det visar sig att den egentliga bestämmanderätten över personuppgiftsbehandlings syfte och medel ligger hos någon annan.²⁰ Det är den personuppgiftsansvarige som ytterst är ansvarig för all behandling av personuppgifter som utförs på den personuppgiftsansvariga aktörens vägnar.

Den personuppgiftsansvarige ska säkerställa och kunna visa att behandlingen av personuppgifter utförs i enlighet med dataskyddsförordningen (artikel 5.2 och 24.1). Detta ska ske med beaktande bl.a. av behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna, för fysiska personers rättigheter och friheter, genom att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder.

Åtgärderna ska ses över och uppdateras vid behov. Den personuppgiftsansvarige måste göra en generell riskbedömning för att identifiera vilka åtgärder som ska vidtas för att minska riskerna.²¹ Åtgärderna ska omfatta den personuppgiftsansvariges genomförande av lämpliga strategier för dataskydd, om det står i proportion till behandlingen (artikel 24.2).

Personuppgiftsbiträde är en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning (artikel 4.8). Den personuppgiftsansvarige får bara anlita personuppgiftsbiträden som ger tillräckliga garantier om att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder på ett sådant sätt att behandlingen av personuppgifter uppfyller kraven i dataskyddsförordningen och säkerställer att den registrerades rättigheter skyddas (artikel 28.1).

²⁰ David Frydlinger, Tobias Edvardsson, Caroline Olstedt Carlström & Sandra Beyer, *GDPR: juridik, organisation och säkerhet enligt dataskyddsförordningen*. (Stockholm: Norstedts juridik, 2018), s. 51.

²¹ Jfr. artikel 25.1, 32 och 35.

12.9.2 Vilka personuppgifter kommer att behandlas och på vilket sätt?

Uppgifter om sökanden och de obligatoriska uppgifterna på e-apostillen

Förslaget om att införa en möjlighet att utfärda e-apostille innebär en möjlighet att hantera apostilleprocessen digitalt. Notarius publicus hantering av personuppgifter i den digitala processen innebär dels att personuppgifter om sökanden hanteras vid själva ansökningsförfarandet, dels vid utfärdandet av e-apostillen. Behandling av personuppgifter sker också genom hantering av de dokument som ska föras med en e-apostille och som innehåller personuppgifter genom exempelvis mottagande och slutligen genom att de sparas i notarius publicus arkiv.

Behandling av personuppgifter sker också när de obligatoriska uppgifterna om en apostille registreras. I detta avseende kan noteras att utredningen föreslår att ett nationellt e-register för utfärdade apostille skapas (se avsnitt 13.2–13.3). Om ett e-register för apostille inte införs åligger det notarius publicus att själva registrera de obligatoriska uppgifterna i ett eget register.

Notarius publicus kommer att behöva samla in och registrera de personuppgifter som rör sökanden och som är nödvändiga för att försäkra sig om att den utfärdade e-apostillen återsänds till rätt sökande. Sådana personuppgifter utgörs typiskt sett av namn och kontaktuppgifter, exempelvis telefonnummer, e-postadress eller andra uppgifter som beskriver hur e-apostillen ska levereras. Insamlingen och registreringen av dessa uppgifter kan vid elektronisk hantering ske via fysiskt besök (t.ex. vid inskanning av fysiskt dokument som ska föras med e-apostille), e-post eller via en onlinetjänst.

När det gäller de obligatoriska uppgifter som ska anges på en e-apostille (se avsnitt 6.5.6) utgör namnet på den person som har undertecknat dokumentet och hans eller hennes befattning vid undertecknandet samt namnet på den notarius publicus som utfärdat e-apostillen personuppgifter. Även den fysiska namnunderskrift eller elektroniska underskrift för den som utfärdat dokumentet och den notarius publicus som utfärdat e-apostillen bör betraktas som personuppgifter. I övrigt består e-apostillens obligatoriska information av sådan data som inte kan anses utgöra personuppgifter eftersom de inte kan kopplas till en individ, nämligen uppgifter om doku-

mentets ursprungsland, ort och datum för utfärdande av e-apostillen samt e-apostillens nummer.

De personuppgifter som förekommer på själva e-apostillen behandlas på så sätt att de samlas in av notarius publicus och anges på e-apostillen. Personuppgifterna sprids först genom att notarius publicus återsänder dokumentet med e-apostillen till sökanden, som därefter skickar det apostillerade dokumentet till mottagaren i annat land. Till vem eller vilken aktör eller myndighet som e-apostillen skickas till beror på vad sökanden ska använda dokumentet till.

De uppgifter som enligt artikel 7 i apostillekonventionen ska registreras av notarius publicus utgörs av apostillens nummer, datum för utfärdande av apostillen, namn på den som skrivit under den underliggande handlingen eller upptagningen och i vilken egenskap han eller hon har uppträtt samt, när det gäller ej undertecknade handlingar, uppgift om vilken myndighet som åsatt sigillet eller stämpeln.

Den enda personuppgift som förekommer bland de uppgifter som ska registreras utgörs av namnet på den person som undertecknat den handling som har försetts med en apostille. Uppgifterna ska bevaras i notarius publicus arkiv i enlighet med lagstiftningen om arkiv.²² Det finns i dag inte någon specifik reglering om arkiv eller gallring som omfattar apostilleverksamheten. Om utredningens förslag om ett nationellt e-register för utfärdade apostille införs bör det ersätta notarius publicus enskilda register över utfärdade apostille.

Uppgifter i de underliggande dokumenten som förses med en e-apostille

På grund av den vidd av olika dokument och upptagningar som kan bli föremål för en e-apostille kan det på vissa dokument som förses med en e-apostille förekomma sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 dataskyddsförordningen (se 12.9.1).

Personuppgifter som finns i de dokument som förses med en e-apostille kommer att behandlas på olika sätt. Exempelvis behöver dokumenten samlas in från sökanden, registreras och organiseras.

²² Allmänna handlingar ska registreras i enlighet med vad som föreskrivs i 5 kap. OSL och utgör myndighetens arkiv enligt 3 § arkivlagen (1990:782). Notarius publicus jämställs med statlig myndighet vid tillämpningen av arkivlagen (2 § arkivlagen och 2 kap. 4 § första meningen OSL). Vidare jämställs notarius publicus arkiv med statliga myndigheters arkiv vid tillämpningen av arkivförordningen (1991:446). Se 10 § andra stycket arkivförordningen och 2 kap. 4 § första meningen OSL.

Utredningen har bedömt att de underliggande dokumenten och upptagningarna som kommer in till notarius publicus för att förses med en e-apostille utgör allmänna handlingar (se avsnitt 12.8.1). Bedömningen har också gjorts att e-apostillen som sådan – vilken i teknisk mening kan utgöras av en fil som innehåller såväl apostillemallen med de obligatoriska uppgifterna som det underliggande dokumentet eller upptagningen – utgör en allmän handling. Personuppgifterna som kan förekomma på underliggande dokument behöver alltså också behandlas på så sätt att de lagras i notarius publicus arkiv.

12.9.3 Finns rättslig grund för behandling av personuppgifter?

Vår bedömning: Utfärdande av e-apostille utgör en uppgift av allmänt intresse som följer av författning. Nödvändig behandling av personuppgifter är därmed tillåten.

Notarius publicus behörighet att utfärda apostille framgår i dag av 6 a § förordningen om notarius publicus. Vi föreslår att det i den nya förordningen om apostille ska införas ytterligare bestämmelser som bl.a. klargör på vilka sätt en apostille får utfärdas, på vilket sätt en e-apostille får utfärdas, för vilka elektroniska handlingar e-apostille får utfärdas och vilka tekniska kvalitetskrav som ska gälla (se avsnitt 12.4–12.6 och 5–7 §§ förslag till förordning om apostille).

Rättslig grund för notarius publicus behandling av personuppgifter bedöms finnas mot bakgrund av att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av författning (artikel 6.1 e dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § dataskyddslagen). Uppgiften att utfärda e-apostille bedöms vara av allmänt intresse. Uppgiften att utfärda apostille följer av förordningen om notarius publicus och uppgiften att utfärda e-apostille föreslås regleras närmare i förordningen om apostille.

12.9.4 Bestämmelse om personuppgiftsansvar

Vårt förslag: Det ska införas en särskild bestämmelse om notarius publicus personuppgiftsansvar.

Den enskilda notarius publicus som hanterar personuppgifter i samband med utfärdande av e-apostille är personuppgiftsansvarig för behandlingen. Det åligger därmed notarius publicus att se till att behandlingen av personuppgifter sker i enlighet med dataskyddsbestämmelserna. En ökad digital hantering av elektroniska dokument ställer krav på att personuppgifter hanteras på ett säkert sätt. En särskild bestämmelse bör därför av tydlighetsskäl införas om att notarius publicus är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker med ändamålet att utfärda e-apostille.

Bestämmelsen föreslås införas i 8 § första stycket i förslag till förordning om apostille.

12.9.5 Finns det förutsättningar att behandla känsliga personuppgifter?

Vår bedömning: Behandling av känsliga personuppgifter är tillåten eftersom behandlingen är nödvändig för handläggningen av ärenden om utfärdande av e-apostille, med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, och för arkivändamål av allmänt intresse.

Känsliga personuppgifter i notarius publicus verksamhet med att utfärda e-apostille kan förekomma på dokument och upptagningar som ges in till notarius publicus i syfte att de ska föras med en e-apostille. De kan också utgöra en del av e-apostillen om e-apostillen och den underliggande upptagningen/dokumentet ingår i samma fil.

Verksamheten med e-apostille innebär att notarius publicus kommer att hantera de underliggande handlingarna från det att de ges in av sökanden. Detta kan ske exempelvis genom insamling, registrering och organisering utifrån skapande av olika ärenden. Känsliga personuppgifter kan därmed behöva behandlas på olika sätt.

Enligt vår uppfattning är behandlingen av känsliga personuppgifter i verksamheten med e-apostille tillåten eftersom behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende (artikel 9.2 g data-

skyddsförordningen och 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen). Vi anser också att behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och den bedöms inte innebära ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (artikel 9.2 g dataskyddsförordningen och 3 kap. 3 § första stycket 3 dataskyddslagen).

Mot bakgrund av vårt ställningstagande att såväl de handlingar och upptagningar som ges in som de e-apostille bör anses utgöra allmänna handlingar i TF:s mening (se avsnitt 12.8.1) finns det en skyldighet att registrera och bevara sådana allmänna handlingar. Personuppgiftsbehandlingen i detta avseende är alltså nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse och för att notarius publicus ska kunna följa föreskrifter om arkiv bedöms behandlingen av känsliga personuppgifter också vara tillåten för arkivändamål (artikel 9.2 j dataskyddsförordningen och 3 kap. 6 § dataskyddslagen).

Undantagsbestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket 1 och tredje stycket dataskyddslagen bedöms också vara tillämplig eftersom uppgifterna har lämnats till notarius publicus och kravet att hantera allmänna handlingar på visst sätt följer av lag, nämligen OSL och arkivlagen.

Sammantaget bedömer vi att förutsättningar finns för behandling av känsliga personuppgifter i verksamheten med e-apostille.

12.9.6 En särskild bestämmelse om behandling av känsliga personuppgifter bör införas

Vårt förslag: En särskild bestämmelse bör införas som reglerar behandling av känsliga personuppgifter.

Behandling av känsliga personuppgifter bedöms vara nödvändig på så sätt att handläggningen av ärenden om e-apostille kräver att dokument som ska apostilleras och sådana som har försetts med e-apostille behöver hanteras på visst sätt. Behandling av känsliga personuppgifter sker också genom notarius publicus hantering av allmänna handlingar enligt OSL, arkivlagen eller annan föreskrift. I annat fall bedöms det inte nödvändigt att behandling av känsliga personuppgifter sker.

För att tydliggöra att behandling av känsliga personuppgifter inte får göras i andra situationer än dessa bör en särskild bestämmelse

införas om detta. Bestämmelsen återfinns i 8 § andra stycket förslag till förordning om apostille.

12.9.7 Ändamålet med behandlingen

Utredningen har övervägt om det bör införas en ändamålsbestämelse där det anges för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Mot bakgrund av att den reglering som vi föreslagit ska gälla för utfärdande av e-apostille enligt vår mening är tydlig och med hänsyn till att det finns rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen anser vi dock att bestämmelser som reglerar ändamålet med personuppgiftsbehandlingen inte behövs.

13 Ett nationellt e-register för apostille

13.1 Direktivet

Utredningen ska, med utgångspunkt i befintlig reglering om notarius publicus, inklusive sektorsspecifik reglering (jfr. 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 införa e-register för apostille.

Om bedömningen görs att e-register bör införas ska utredningen analysera och ta ställning till dels på vilket sätt e-register bör tas fram, utvecklas, tillhandahållas och förvaltas, dels till vilken aktör eller vilken eller vilka myndigheter som lämpligen bör ansvara för e-registret. I arbetet med att analysera dessa frågor har utredningen varit i kontakt med företrädare för Kammarkollegiet, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Västra Götaland och Skatteverket.

13.2 Ett nationellt e-register för apostille bör inrättas

Vårt förslag: Ett nationellt e-register för apostille ska inrättas. Bestämmelser om e-registret ska föras in i den nya förordningen om apostille.

I dag är det notarius publicus som har behörighet att utfärda apostille på papper. Utredningen har också föreslagit att notarius publicus ska vara behöriga att utfärda e-apostille (se avsnitt 12.3). Kartläggningen har visat att nuvarande ordning med att separata register förs av varje enskild notarius publicus innebär att register förs på olika sätt. När det gäller de obligatoriska uppgifter som ska sparas

för en utfärdad apostille registrerar de flesta notarius publicus dessa, även om det finns exempel på att det inte görs. Det varierar också hur länge uppgifterna i registret sparas. Av kartläggningen kan också konstateras att det sällan förekommer att förfrågningar görs för att verifiera utfärdade apostille.

Utredningens bedömning är att nuvarande system – som innebär att respektive notarius publicus registrerar uppgifter separat – framstår som omodernt och osmidigt. Att som i dag ha en stor mängd separata register över apostille leder till praktiska svårigheter för mottagare av apostille att på ett enkelt sätt verifiera dessa. Eftersom det finns över 200 notarius publicus kan det vara tidskrävande att få fram rätt kontaktuppgifter till relevant notarius publicus och att etablera kontakt med honom eller henne.

Nuvarande system gör det alltså mer komplicerat att verifiera en utfärdad apostille jämfört med om ett enda register skulle innehålla uppgifter om samtliga utfärdade apostille. Att det i dag sker få kontroller av utfärdade apostille bedöms vara en följd av att det finns en stor mängd olika register som förs på olika sätt. Det faktum att apostiller verifieras i begränsad omfattning anser vi inte vara önskvärt sett i perspektivet att det kan förekomma förfalskade apostille.

Införandet av ett e-register förväntas leda till flera positiva effekter. Verifieringen av en apostille via webben kan göras på ett snabbt och enkelt sätt, utan att det kräver att den notarius publicus som har utfärdat apostillen behöver delta aktivt. Detta kan förväntas leda till effektivitetsfördelar.

En annan fördel med att ha ett e-register är att det tillåter tillgänglighet och verifieringar av en apostille under en lång tid.

Ytterligare en fördel som ett e-register förväntas leda till är att mindre fel, som exempelvis stavfel i utfärdade apostille, på ett enkelt och snabbt sätt kan kontrolleras via e-registret och avfärdas som betydelselösa.¹

Ett e-register kan också antas medföra att utfärdade apostille betydligt oftare kontrolleras av mottagaren. År 2021 genomförde Haagkonferensens permanenta byrå en enkätundersökning där medlemsstaterna fick svara på frågor om den praktiska hanteringen av apostillekonventionen. Slutsatsen var att e-register används i en betydligt högre utsträckning än fysiska register. Av de medlemsstater som svarade uppgav 35 procent att det fysiska registret antingen aldrig

¹ Hague Conference on Private International Law 2023, s. 98.

användes eller att det hade använts för verifiering mindre än tio gånger per år. De medlemsstater som för statistik uppgav att deras e-register användes i betydligt större omfattning. Antalet sökningar i respektive lands e-register varierade enligt undersökningen mellan hundratals, tusentals och miljontals gånger per år.² Drygt 50 av de 125 länder som är anslutna till apostillekonventionen har infört e-register. Antalet länder som använder sig av ett e-register är alltså en snabbt växande skara.

Mot bakgrund av att det i Sverige finns en stor mängd behöriga utfärdare av apostille bedöms det finnas goda skäl för att införa ett nationellt e-register. Ett sådant register bör leda till att det för mottagaren av apostillen blir tydligt var verifiering kan ske och att det kan göras på ett snabbt och enkelt sätt. Det kan också noteras att den permanenta byrån särskilt rekommenderar medlemsstater som har flera behöriga myndigheter att ha ett enda e-register för samtliga utfärdade apostille.

Utöver det faktum att inrättandet av ett centralt e-register bedöms underlätta för mottagaren att verifiera en apostille, bör användningen av ett e-register också leda till att samtliga nödvändiga uppgifter enligt konventionens artikel 7 regelmässigt registreras av notarius publicus. Ett nationellt e-register bör också bidra till att de obligatoriska uppgifterna bevaras på ett enhetligt sätt. Av kartläggningen har framgått att det skiftar mellan enskilda notarius publicus hur länge dessa uppgifter sparas (se avsnitt 6.20).

Sammantaget anser utredningen att flera skäl talar för att ett nationellt e-register bör införas för såväl apostille på papper som elektroniska apostille. Detta register bör ersätta de separata register över apostille som i dag förs av respektive notarius publicus. Med hänsyn till att ett e-register avser att leda till positiva effekter för framför allt mottagare av apostillerade dokument i andra länder framstår det som motiverat att e-registret bör vara ett offentligt åtagande.

Utifrån reglerna om normgivningsmakten i 8 kap. regeringsformen (nedan RF) bedömer utredningen att regleringen avseende ett e-register har karaktären av en neutral eller gynnande föreskrift såväl i förhållande till allmänheten som notarius publicus. Föreskrifter om ett e-register för apostille bedöms därför inte kräva stöd i lag.

Utredningen bedömer att det är lämpligt att ha samtliga bestämmelser avseende apostille och e-register samlade. Därför föreslår vi

² A.a. s. 98f.

att frågor om e-registret bör regleras i den nya förordningen om apostille (se förslag till förordning om apostille).

13.3 Vad ska e-registret innehålla?

Vårt förslag: Utöver de obligatoriska uppgifterna enligt artikel 7 i apostillekonventionen ska namnet på den som utfärdat apostillen och en kort benämning av den aktuella handlingen registreras i e-registret. Det ska föras in en bestämmelse om att notarius publicus är skyldig att registrera uppgifterna i e-registret.

I apostillekonventionen ställs det krav på att vissa obligatoriska uppgifter om en utfärdad apostille ska registreras (artikel 7). Dessa uppgifter består av: apostillens nummer, datum för utfärdande av apostillen, namn på den som skrivit under den underliggande handlingen samt i vilken egenskap han eller hon har uppträtt samt, när det gäller ej undertecknade handlingar, uppgift om vilken myndighet som åsatt sigillet eller stämpeln. Samtliga uppgifter behöver alltså ingå i e-registret, såväl för apostille på papper som e-apostille.

Utöver de obligatoriska uppgifterna bedömer vi att även namnet på behörig utfärdare av apostillen (dvs. notarius publicus eller biträdande notarius publicus) bör sparas i e-registret. Därutöver bör en kort benämning anges för den handling som har försetts med en apostille. Att benämningen på handlingen ska vara kortfattad innebär att det endast bör anges vad det är för slags handling som apostillen utfärdats för. Personuppgifter, alltså uppgifter som kan kopplas till en individ, bör inte anges. Exempelvis kan ”personbevis”, ”fullmakt” eller liknande skrivas in.

En bestämmelse bör också införas om att motsvarande uppgift om vem som har skrivit under den apostillerade handlingen och i vilken egenskap, ska anges för person, myndighet eller aktör som skrivit under eller stämplat den apostillerade handlingen ska anges i e-registret.

Utredningen har övervägt om även en kopia av den apostillerade handlingen bör sparas i e-registret. Sådana handlingar kan innehålla känsliga personuppgifter som kan omfattas av sekretess, både beträffande sökanden själv och andra personer. Enligt apostillekonventionen är det inte ett krav att sådana handlingar ska göras tillgängliga i e-registret. Mot bakgrund av detta samt med beaktande av bestäm-

melserna om dataskydd (t.ex. principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c dataskyddsförordningen) bedömer vi att det varken är nödvändigt eller proportionerligt att sådan publicering sker. Ett e-register som ska innehålla en större mängd dokument bedöms också kunna bli mer kostsamt än ett register som endast innehåller den nu föreslagna informationen.

En bestämmelse om vilka uppgifter registret ska innehålla bör införas i den nya förordningen om apostille. Den föreslagna bestämmelsen återfinns i 12 § förslag till förordning om apostille.

Det bör också införas en bestämmelse om att den som utfärdar en apostille ska rapportera in uppgifterna till e-registret. Eftersom det unika numret för varje utfärdad apostille ska genereras automatiskt i e-registret behöver skyldigheten att rapportera in uppgifter inte omfatta apostillenumret (se avsnitt 13.5.1). Bestämmelsen återfinns i 11 § förslag till förordning om apostille.

13.4 Åtkomst till uppgifterna i e-registret

Vårt förslag: Särskilda bestämmelser om åtkomst till e-registret ska införas.

Syftet med e-registret är att mottagaren av en apostille ska få tillgång till uppgifterna om en utfärdad apostille. Att uppgifterna om en apostille ska göras tillgänglig för mottagaren av en apostille bör därför särskilt regleras. Bestämmelsen återfinns i 13 § första stycket förslag till förordning om apostille. Det bedöms däremot inte ändamålsenligt att föra in detaljerade bestämmelser om hur mottagaren av en apostille ska få tillgång till uppgifterna. Dessa frågor bör i stället hanteras inom ramen för ett genomförandeprojekt som tar ett samlat grepp om de ytterligare ställningstaganden som krävs för att inrätta ett e-register.

Eftersom en enskild notarius publicus förteckning över de apostille han eller hon har utfärdat kommer utgöra en del av e-registret bör han eller hon ha tillgång till dessa uppgifter. En särskild bestämmelse om detta bör därför införas. Bestämmelsen återfinns i 13 § andra stycket förslag till förordning om apostille.

Utredningen har funnit att Kammarkollegiet bör ansvara för e-registret (se 13.5.5). Mot denna bakgrund bör Kammarkollegiet beordras att meddela ytterligare föreskrifter om på vilket sätt upp-

gifterna ska göras tillgängliga (se 15 § första stycket 3 förslag till förordning om apostille).

13.5 På vilket sätt ska ett e-register tas fram, utvecklas, tillhandahållas och förvaltas?

13.5.1 Funktioner och utformning av ett e-register

Vår bedömning: E-registret behöver innehålla funktioner som gör det möjligt för notarius publicus att identifiera sig, rapportera in uppgifter och få åtkomst till uppgifter som han eller hon rapporterat in. Det måste också finnas en funktion som möjliggör för mottagaren av en apostille att verifiera den. Flera skäl talar för att e-registret även bör ha en funktion som genererar slumpmässiga nummer för utfärdade apostille.

Vårt förslag: E-registret ska generera ett unikt nummer för varje utfärdad apostille.

Utöver att e-registret ska innehålla viss information måste vissa grundläggande funktioner finnas för att det ska kunna användas i enlighet med ändamålet. För det första behöver det finnas en funktion som möjliggör för varje enskild notarius publicus att identifiera sig genom någon typ av inloggning.

Därutöver krävs ett system för inrapportering av uppgifter. Utifrån användarperspektivet, dvs. notarius publicus perspektiv, kan en lämplig utformning vara att ha en ruta eller rad bredvid respektive kategori av uppgifter som ska rapporteras in där notarius publicus själva kan fylla i uppgifterna. Uppgifterna som rapporteras in av notarius publicus behöver därefter sparas och finnas tillgängliga på publik webbsida för att mottagaren ska kunna få tillgång till uppgifterna. En möjlighet för notarius publicus att i efterhand få tillgång till de uppgifter han eller hon har rapporterat in behöver också finnas.

Vidare krävs en funktion för mottagaren av apostillen att få fram uppgifterna om en specifik apostille. En lösning som framstår som lämplig och som förekommer i andra länder är att det automatiskt genereras ett unikt apostillenummer när en apostille registreras vid utfärdandet. Detta unika nummer används sedan i kombination med

datum för utfärdande som en slags nyckel. För att detta tillvägagångssätt ska kunna tillämpas i Sverige behöver den automatiska genereringen av det unika apostillenumret ske när de obligatoriska uppgifterna skrivs in i e-registret och innan själva apostillen utfärdas hos notarius publicus.

Enligt vår mening finns det alltså skäl som talar för att e-registret i sig ska generera det unika apostillenumret. Eftersom apostillens nummer skapas direkt i e-registret behöver notarius publicus alltså inte själva ta fram eller rapportera in apostillenumret som ska finnas med i e-registret (jfr. avsnitt 13.3 och 12 § första stycket 1 förslag till förordning om apostille).

När det slutligen gäller frågor som rör den tekniska utformningen av ett e-register bör närmare överväganden göras inom ramen för ett genomförandeprojekt.

Eftersom mottagare av apostille finns utomlands bör den publika delen av e-registret utformas på engelska. Detta är också i enlighet med rekommendationer som tagits fram av den permanenta byrån.

13.5.2 E-registret bör tas fram, utvecklas, tillhandahållas och förvaltas av befintlig myndighet

Vår bedömning: Uppgifterna relaterade till e-registret bör vara ett offentligt åtagande. En befintlig myndighet bör ges uppdraget att utföra dessa uppgifter.

Det är vår bedömning att ett nationellt e-register för apostille bör inrättas (avsnitt 13.2). Därutöver har vi föreslagit att notarius publicus bör vara behöriga att utfärda e-apostille (avsnitt 12.3).

När det gäller frågan på vilket sätt e-registret ska tas fram, utvecklas, tillhandahållas och förvaltas kan det konstateras att det handlar om ett nationellt åtagande, såväl på kort som långt sikt, som berör samtliga notarius publicus. De fördelar som ett e-register medför framför allt för mottagare av apostille i andra länder motiverar att e-registret bör vara ett offentligt åtagande.

Sammantaget bedöms det som en nödvändig utgångspunkt att en aktör eller myndighet som är verksam på nationell nivå ges uppgifterna i relation till e-registret. Eftersom det i dag inte finns någon myndighet som har ett övergripande ansvar för frågor relaterade till

notarius publicus verksamhet behöver överväganden göras beträffande vilken eller vilka befintliga aktörer och myndigheter som kan vara lämpliga att få detta uppdrag och ansvara för e-registret.

13.5.3 Utgångspunkter för bedömningen

Vid bedömningen av vilken aktör eller myndighet som bör ges uppgiften att ta fram, utveckla, tillhandahålla och förvalta ett e-register är en viktig utgångspunkt att uppgifterna ligger inom ramen för aktören eller myndighetens grunduppdrag. Även andra aspekter – såsom exempelvis aktörens erfarenhet och organisation – påverkar bedömningen.

Beträffande framtagandet av själva e-registret är det av vikt att aktören har tillräcklig erfarenhet i fråga om vilka krav som ska ställas på det system som ska utvecklas. Det gäller såväl allmänna krav – rörande exempelvis it-säkerhet, informationssäkerhet och dataskydd – som verksamhets specifika krav.

För uppgiften att utveckla e-registret är det en fördel om aktören som ska föreslås har tidigare erfarenhet av att antingen själv utveckla liknande digitala system eller att uppdraga sådana uppgifter åt en annan aktör. Även aktörens erfarenhet att tillhandahålla nationella digitala system eller system för register till andra aktörer har betydelse, liksom kompetensen vad gäller förvaltning. Aktörens erfarenhet av att ansvara för register och bredd när det gäller juridiska frågor kopplade till detta är också av betydelse.

13.5.4 Vilken myndighet bör utses?

Utredningen har utifrån myndigheternas nationella ansvarsområden och efter samtal med respektive myndighet bedömt att de mest relevanta alternativen utgörs av Kammarkollegiet och någon eller några av länsstyrelserna. Skatteverket har visserligen erfarenhet när det gäller bl.a. att ansvara för register, men uppdraget som helhet bedöms passa bättre in i Kammarkollegiets eller länsstyrelsernas verksamhet.

Utredningen har också diskuterat om Kommerskollegium skulle kunna få uppgiften. Utifrån aspekten att myndighetens huvuduppgifter ligger inom området att främja internationell handel har vi

dock kommit fram till att ansvarsområdena bedöms ligga längre ifrån åtagandet om e-register jämfört med de nu aktuella huvudalternativen.

Alternativ 1 – Kammarkollegiet

Allmänt om Kammarkollegiet

Kammarkollegiet fungerar som kapitalförvaltare, upphandlare, försäkringsbolag och juridisk byrå för statsförvaltningen.³

Kammarkollegiets uppgifter inbegriper att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Vidare har Kammarkollegiet uppgifter avseende bl.a. registrering av trossamfund, registrering av idéburna organisationer och auktorisation av tolkar och översättare.⁴

Myndighetens uppgifter innefattar bl.a. att företräda staten i vissa typer av ärenden som exempelvis ersättning enligt 4 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten och i andra ärenden som Justitiekanslern uppdrar åt myndigheten att handlägga. Därutöver har Kammarkollegiet i uppgift att föra talan för det allmänna i enlighet med vad som anges i vissa specifika författningar. Kammarkollegiet beslutar också om ersättning enligt vissa specifika författningar.⁵

Vidare ansvarar Kammarkollegiet för uppbörd av statens inkomster och betalning av dess utgifter – om något annat inte följer av särskilda föreskrifter – och ansvarar för vissa specifika uppgifter när det gäller statens aktier och andelar i bolag som förvaltas av Regeringskansliet. Efter överenskommelse kan Kammarkollegiet för statliga myndigheter och stiftelser med statlig anknytning tillhandahålla bl.a. ekonomiska, juridiska och administrativa tjänster.⁶

Kammarkollegiet har även ansvar för att upphandla samordnade ramavtal som är avsedda för andra statliga myndigheter.⁷ Inom området informationsteknik gäller ansvaret den offentliga förvaltningen. I uppgiften ingår att tillhandahålla stödverksamhet för inköp vid avrop från de samordnade ramavtal som myndigheten har upphandlat.

³ Kammarkollegiet, *Om oss*, 2023, <https://www.kammarkollegiet.se/om-oss>

⁴ 1 § förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

⁵ 2–4 §§ förordning med instruktion för Kammarkollegiet.

⁶ 5 § och 7 § första stycket förordning med instruktion för Kammarkollegiet.

⁷ 8 a § första stycket förordning med instruktion för Kammarkollegiet.

När det slutligen gäller Kammarkollegiets stödverksamhet till andra myndigheter avser den administrativa och handläggande uppgifter.⁸ Myndigheten ansvarar också för att föra register över bl.a. auktoriserade tolkar och vigsselförrättare.

Kammarkollegiets ansvar för it-system och register

Kammarkollegiet fick för cirka 1,5 år sedan ett större uppdrag avseende inrättande av den offentliga omställningsorganisationen. Denna syftar till att tillhandahålla omställningsåtgärder för vissa arbetstagar. Inom uppdraget pågår för närvarande ett relativt omfattande arbete med digitaliserade tjänster och olika system har tagits fram med hjälp av konsulter. I systemet för den offentliga omställningsorganisationen kan privatpersoner ansöka om omställningsåtgärder via en plattform. Kammarkollegiet handlägger sedan ärendet och avropar åtgärderna från berörda aktörer. Systemet har vissa inslag av integration med andra myndigheter. Det är t.ex. möjligt att inhämta information direkt från Skatteverket.

Kammarkollegiet tillhandahåller även systemet tolkportalen genom vilket myndigheter kan avropa tolkar.

När det gäller register ansvarar Kammarkollegiet för vissa enklare register över tolkar, översättare, trossamfund, vigsselförrättare och idéburna organisationer. Myndigheten ansvarar inte för något e-arkiv i dag.

It-avdelningen har god erfarenhet när det gäller förvaltning och drift av system. När det gäller framtagande och utveckling av system brukar sådana tjänster upphandlas. Myndigheten har också erfarenhet av att beställa utveckling av system.

Alternativ 2 – En eller flera särskilt utsedda länsstyrelser

En lämplig myndighet att ta fram, utveckla, tillhandahålla och förvalta ett digitalt system för e-apostille och e-register bedöms kunna vara någon eller några av länsstyrelserna. Detta framstår som naturligt bl.a. eftersom länsstyrelserna i dag redan har en koppling till notarius publicus verksamhet på så sätt att de beslutar om förordnanden och entledigande.

⁸ 7 a § förordning med instruktion för Kammarkollegiet.

Allmänt om länsstyrelsernas uppdrag

Länsstyrelsernas uppdrag att ansvara för den statliga förvaltningen i respektive län är brett. Uppgifterna innefattar att verka för att nationella mål får genomslag i länet, att arbeta sektorsövergripande samt samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Uppgifterna inkluderar också att främja respektive läns utveckling och följa tillståndet i länet, främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet samt att ansvara för vissa tillsynsuppgifter.⁹

Länsstyrelsernas uppgifter sträcker sig över ett flertal områden. Som exempel kan nämnas de allmänna valen, livsmedelskontroll, djurskydd, regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö, skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap, naturvård, miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd, fiske, folkhälsa, jämställdhet och integration.¹⁰ Länsstyrelserna har också andra uppgifter som regleras främst genom olika förordningar. Ansvar för att förordna och utöva tillsyn över notarius publicus utgör exempel på sådana uppgifter.¹¹

Utöver länsstyrelsernas allmänna uppgifter finns det exempel på nationella uppdrag som har getts till enskilda länsstyrelser. Länsstyrelsen Östergötland har exempelvis ansvar för ett nationellt centrum för hedersrelaterat våld och förtryck¹² och Länsstyrelsen Stockholm driver en nationell telefonlinje för våldsutövare.¹³ Länsstyrelsen Västra Götaland driver länsstyrelsernas webbplats med information om Sverige för nyanlända personer.¹⁴ I år fick den länsstyrelsen anslag för utveckling av det gemensamma arbetet avseende it-system, datainsamling och bearbetning för havsplanering.¹⁵

⁹ 1 och 2 §§ förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁰ 3 § förordning med länsstyrelseinstruktion.

¹¹ Förordningen om notarius publicus.

¹² Länsstyrelsen Östergötland, *Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck inrättas på Länsstyrelsen Östergötland*, 2022, <https://www.lansstyrelsen.se/ostergotland/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---ostergotland/2022-07-08-nationellt-centrum-mot-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-inrattas-pa-lansstyrelsen-ostergotland.html>

¹³ Länsstyrelsen Stockholm, *Valj att sluta – En telefonlinje för personer som utövar våld i nära relationer. Verksamhetsåret 2021*, 2022, <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/om-oss/vara-tjanster/publikationer/2022/valj-att-sluta---en-telefonlinje-for-personer-som-utovar-vald-i-nara-relationer.-verksamhetsaret-2021.html>

¹⁴ Informationsverige.se, 2023, <https://www.informationsverige.se/sv/hem.html>

¹⁵ Regeringsbeslut III 18, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna*.

Länsstyrelsernas ansvar för it-system och register

Länsstyrelserna ansvarar för ca 400 it-system inom olika områden. Många av dessa system är kopplade till verksamheter utanför länsstyrelserna och används av olika samverkansmyndigheter.

Ett sådant exempel är VISS (Vatteninformationssystem Sverige). Detta system används av sektorsmyndigheter, företag och Havs- och vattenmyndigheten. Systemet är ett handläggarverktyg men har också ett program för att visa miljödata om vatten. Länsstyrelsen har utvecklat systemet och förvaltningen av det sköts tvärfunktionellt med representation från varje länsstyrelse. Denna grupp fungerar som kravställare, medan it-avdelningen hanterar tekniska frågor.

Ett annat exempel på it-system som länsstyrelsen ansvarar för är Planeringskatalogen. Detta system innehåller dokumenthanterings- och planeringsfunktioner som används av kommunerna i arbetet med att ta fram översiktsplaner och detaljplaner.

Sju länsstyrelser ansvarar också gemensamt för ett it-system som Överförmyndarnämnderna använder vid inrapportering av statistik.

Det kan konstateras att flera av de it-system som länsstyrelserna ansvarar för riktar sig externt, både mot andra myndigheter och företag. Många av systemen har publika webbsidor.

När det gäller länsstyrelsernas ansvar för register kan det noteras att sju av dem har gemensamt ansvar för ett stiftelseregister. Detta register omfattar alla aktiva stiftelser som är registrerade hos länsstyrelserna. Registret är offentligt på så sätt att det går att söka efter specifika personer.

Länsstyrelsernas it-avdelning tillhör organisatoriskt Länsstyrelsen Västra Götaland. När det gäller arbetet med it har tjänster för systemutveckling och drift av system ofta köpts in.

13.5.5 Kammarkollegiet bör utses

Vårt förslag: Kammarkollegiet ska ta fram, utveckla, tillhandahålla och förvalta ett nationellt e-register för apostille. Uppgifterna ska regleras i instruktionen för Kammarkollegiet och i den nya förordningen om apostille. Kammarkollegiet ska kunna meddela ytterligare föreskrifter om vissa verkställighetsfrågor.

Vi bedömer att såväl Kammarkollegiet som länsstyrelserna har relevant erfarenhet för att ta fram, utveckla, tillhandahålla och förvalta ett e-register. De har även erfarenhet av att ansvara för register.

Beträffande uppdraget som sådant – att ta fram, utveckla, tillhandahålla och förvalta ett e-register samt att ansvara för ett sådant – bedömer utredningen att det ligger väl i linje med aktörernas uppdrag i övrigt.

När det gäller myndigheternas grunduppdrag kan det konstateras att Kammarkollegiets uppgifter normalt är nationella. Länsstyrelsernas uppgifter är som huvudregel knutna till respektive län, även om det finns flera exempel på nationella uppdrag.

Av regeringens vägledande principer vid prövningen av vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ska ansvara för framgår att uppgifterna ska kräva kunskap om lokala och regionala förhållanden, innebära statlig närvaro i olika delar av landet och omfattas av länsstyrelsernas roll som statens företrädare i länen. Uppgifterna ska även kräva geografisk närhet till brukare, allmänhet eller företag, omfatta fler statliga sektorer och beslut i vilka flera statliga intressen ska hanteras i samma ställningstagande samt ställa krav på samordning av olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser eller syfta till att främja länets utveckling. Ytterligare en princip är att en länsstyrelse i normalfallet inte ska ansvara för nationella uppgifter och uppdrag.¹⁶

Länsstyrelsernas uppgift att fatta beslut om förordnande och entledigande av notarius publicus innebär visserligen att det finns en befintlig koppling till notarius publicus verksamhet. Uppgifterna har dock en regional prägel på så sätt att respektive länsstyrelse utser notarius publicus inom sitt län och förordnandena i sig avser ett geografiskt område. Det finns alltså inte någon befintlig uppgift för länsstyrelserna som rör notarius publicus och som är av mer nationell karaktär.

Som anges ovan kan det konstateras att uppgifterna att ta fram, utveckla, tillhandahålla och förvalta ett e-register innebär ett åtagande på nationell nivå. Det bedöms inte kräva kunskap om lokala eller regionala förhållanden. Uppdraget kräver inte heller geografisk närhet till brukare. Att åtagandet beträffande e-register är ett nationellt åtagande talar alltså mot att ge uppdraget till någon eller några av länsstyrelserna.

¹⁶ Prop. 2020/21:1 *Utgiftsområde 1 Rikets styrelse*, s. 59 f.

Med hänsyn till Kammarkollegiets ansvarsområden, vilka har en nationell prägel och bl.a. innefattar att utföra viss service åt andra aktörer samt ansvara för vissa nationella register bedömer vi att åtagande beträffande e-register passar väl in i Kammarkollegiets verksamhet.

Sammantaget anser vi att Kammarkollegiet bör få i uppgift att ta fram, utveckla, tillhandahålla och förvalta ett nationellt e-register för apostille. Uppgifterna att tillhandahålla och förvalta samt i övrigt ansvara för registret utgör en ny permanent uppgift som bör regleras.

Vi bedömer att regleringen av Kammarkollegiets uppgifter när det gäller e-registret lämpligen bör föras in i förordningen med instruktion för Kammarkollegiet som en hänvisning till den nya förordningen om apostille. Bestämmelsen återfinns i 8 i § i förslag till ändring i förordningen med instruktion för Kammarkollegiet. Uppgiften att med automatiserad behandling föra ett register över apostille framgår av 9 § förslag till förordning om apostille. Därutöver regleras Kammarkollegiets uppgifter i 10–14 §§ förslag till förordning om apostille.

Vi anser att det finns ett behov av och att det i övrigt är lämpligt att Kammarkollegiet ges bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter i fråga om hur registret enligt 9 § ska utformas, hur rapportering av uppgifter enligt 11 § ska ske och på vilket sätt uppgifter ska göras tillgängliga enligt 13 §. Vi föreslår därför att en bestämmelse om detta förs in i förordningen om apostille (se 15 § första stycket förslag till förordning om apostille).

13.6 Frågor om offentlighet och sekretess

Vår bedömning: Det finns inte något behov av att lämna författningsförslag avseende offentlighets- och sekretessfrågor.

Syftet med ett e-register är att uppgifter om en utfärdad apostille ska kunna verifieras av mottagaren på ett enkelt sätt. E-registret har alltså en publik karaktär på så sätt att själva syftet med registret är att tillhandahålla information till allmänheten.

Vi har föreslagit att Kammarkollegiet ska ansvara för e-registret och att Kammarkollegiets uppgifter i relation till e-registret, bl.a. att

göra uppgifterna i registret tillgängliga, ska regleras i förordningen om apostille.

Enligt vår bedömning bör e-registret betraktas som en handling hos Kammarkollegiet i form av en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling (2 kap. 6 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, nedan TF). I samband med att en viss sammanställning av uppgifter om en apostille registreras i e-registret av notarius publicus bör sammanställningen i den delen anses vara inkommen (2 kap. 9 § första stycket TF). Om sammanställningen kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder av Kammarkollegiet anses den därmed vara förvarad hos myndigheten (2 kap. 6 § TF).

De uppgifter som föreslås ingå i e-registret är av mindre omfattning (se avsnitt 13.3). Karaktären av de uppgifter som kan kopplas till enskilda individer och som föreslås ingå i registret är begränsade till namnet på den person som skrivit under den apostillerade handlingen respektive den notarius publicus som har utfärdat apostillen.

Vi bedömer att de uppgifter som föreslås ska ingå i e-registret inte är av sådan karaktär att de kan kopplas till uppräkningsom skyddsvärda intressen i 2 kap. 2 § TF, varken enskilt eller i kombination med varandra. Det kan i sammanhanget också nämnas att vi bedömer att de uppgifter som vi föreslår ska ingå i e-registret, förutom benämningen av det apostillerade dokumentet, också förekommer på allmänna handlingar i form av upprättade e-apostille (se avsnitt 12.8.1)

Sammantaget gör vi bedömningen att de uppgifter som kommer att finnas i e-registret är begränsade. Några skyddsvärda intressen har inte kunnat identifieras. Med hänsyn till detta samt utgångspunkten att e-registret ska ha en offentlig prägel bedömer vi att det inte finns något behov av att lämna förslag på bestämmelse i relation till offentlighet och sekretess.

13.7 Behandling av personuppgifter

Utredningen har föreslagit att det ska införas ett elektroniskt register där vissa uppgifter om utfärdade apostille ska finnas tillgängliga (se avsnitt 13.2–13.3). Syftet med e-registret är att göra det lättare för mottagare av apostille att verifiera dessa samt att få en enhetlig

hantering av de uppgifter som ska registreras enligt artikel 7 i apostillekonventionen.

Om ett e-register införs innebär det att personuppgifter kommer att behandlas. En övergripande beskrivning av tillämpliga dataskyddsbestämmelser finns i avsnitt 12.9.1. I detta avsnitt redogör vi för den personuppgiftsbehandling som vi bedömer kommer ske i relation till e-registret och de huvudsakliga frågorna avseende dataskyddsaspekter där vi identifierat behov av särskild reglering.

13.7.1 Vilka personuppgifter kommer att behandlas och på vilket sätt?

I avsnitt 13.3 redogörs för våra överväganden när det gäller vilka uppgifter som ska behandlas i e-registret. De uppgifter som vi anser vara personuppgifter är namnet på den person som har skrivit under det underliggande handling som apostilleras och på den notarius publicus som utfärdat apostillen. I förekommande fall utgör dessa personers namnunderskrifter också personuppgifter.

Några känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningens mening kommer enligt vår bedömning inte att ingå i e-registret.

Personuppgifterna kommer att behandlas på så sätt att de rapporteras in till det system för e-register som tillhandahålls av Kammarkollegiet av den notarius publicus som har utfärdat apostillen. Personuppgifterna kommer utifrån Kammarkollegiets perspektiv att samlas in, lagras på ett strukturerat sätt och tillhandahållas på en publik webbsida. Tillhandahållandet sker genom att respektive mottagare av en utfärdad apostille får tillgång till uppgifterna på ett särskilt sätt, t.ex. genom att använda sig av en särskild nyckel bestående av en kombination av uppgifter (se avsnitt 13.5.1).

13.7.2 Bestämmelse om personuppgiftsansvar

Vårt förslag: Det ska införas en särskild bestämmelse om att Kammarkollegiet är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i e-registret.

Eftersom det är Kammarkollegiet som hanterar personuppgifterna i e-registret är myndigheten personuppgiftsansvarig för denna behandling. En bestämmelse om detta bör föras in i den nya förordningen om apostille (se 10 § förslag till förordning om apostille).

13.7.3 Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

Utredningens förslag: Det ska införas en bestämmelse om elektroniskt utlämnande av personuppgifter.

Vi har föreslagit att åtkomsten till uppgifter i registret regleras särskilt och att Kammarkollegiet bör ges möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om hur det ska ske (se avsnitt 13.4 samt 11 och 13 §§ förslag till förordning om apostille). Själva syftet med e-registret är att åtkomsten till det ska vara elektronisk. Därför bör en bestämmelse införas om att elektronisk utlämnande av personuppgifter i e-registret får ske. Bestämmelsen återfinns i 13 § tredje stycket förslag till förordning om apostille.

13.7.4 Rättslig grund för behandling av personuppgifter finns

Vår bedömning: Kammarkollegiets och notarius publicus behandling av personuppgifter i e-registret är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av författning.

Vi har föreslagit att Kammarkollegiet ska ges uppgiften att ansvara för e-registret och i samband med detta utföra viss behandling av personuppgifter. Det föreslås inte att e-registret ska omfatta känsliga personuppgifter. Utredningen föreslår att Kammarkollegiets och notarius publicus uppgifter i relation till e-registret ska regleras i en särskild förordning (se förslag till förordning om apostille).

Vi anser att det finns rättslig grund för Kammarkollegiets behandling av personuppgifter mot bakgrund av att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av författning (artikel 6.1 e dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § dataskyddslagen). Uppgiften att ansvara för det elektroniska registret för apostille bedöms vara av allmänt intresse och kommer att regleras i

förordningen med instruktion för Kammarkollegiet och förordningen om apostille.

Slutligen föreslås att notarius publicus inrapportering till registret regleras i en särskild bestämmelse (se 11 § förslag till förordning om apostille). Uppgiften bedöms vara av allmänt intresse och regleras i förordning. Laglig grund för notarius publicus behandling av personuppgifter bedöms därför finnas i enlighet med bestämmelserna i artikel 6.1 e dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § dataskyddslagen.

13.7.5 Ändamål med behandlingen

Genom den nya förordningen om apostille kommer det finnas en tydlig reglering om e-registret. Mot bakgrund av detta samt att vi bedömer att det finns rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske bedömer vi att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå att det ska införas en särskild bestämmelse om ändamål för personuppgiftsbehandlingen.

13.8 Avgift

Vårt förslag: Kammarkollegiet ska ta ut en avgift för notarius publicus och biträdande notarius publicus användning av registret för apostille. Kammarkollegiet ska kunna meddela ytterligare föreskrifter om avgiften.

Vi har förslagit att e-registret bör finansieras genom avgifter (se avsnitt 15.9.3) och att avgifterna ska belasta notarius publicus som behöriga utfärdare av apostille.

Mot bakgrund av att det är ett frivilligt åtagande att förordnas som notarius publicus och biträdande notarius publicus bedömer vi att förslaget om avgifter är en neutral reglering som faller inom regeringens restkompetens i 8 kap. 7 § RF. Vi anser därför att det finns förutsättningar att införa bestämmelser om avgifter i förordning. Lämpligen bör regleringen införas i förordningen om apostille.

Utredningen har förslagit att det införs bestämmelser om att den som utfärdar en apostille ska rapportera in vissa uppgifter till Kammarkollegiet (se avsnitt 13.3 samt 11 och 12 §§ förslag till för-

ordning om apostille). Det föreslås också att den enskilde notarius publicus eller biträdande notarius ska ha tillgång till uppgifter om en apostille som han eller hon har utfärdat (se avsnitt 13.4 och 13 § andra stycket förslag till förordning om apostille). Det bör därför införas en bestämmelse om att Kammarkollegiet ska ta ut en avgift för notarius publicus och biträdande notarius publicus användning av registret för apostille. Bestämmelsen återfinns i 14 § förslag till förordning om apostille.

Det bedöms lämpligt att Kammarkollegiet ges bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om avgiften, t.ex. vad gäller avgiftens storlek och hur den ska betalas in. Vi föreslår därför att en bestämmelse om detta förs in i 15 § andra stycket förslag till förordning om apostille.

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och fortsatt beredning inom Regeringskansliet bör 3–5 §§ i förordningen (1999:154) om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar och de föreslagna ändringarna i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentation träda i kraft den 1 juli 2024.

När det gäller den nya förordningen om apostille och de föreslagna ändringarna i förordningen (1982:327) om notarius publicus, 1 och 2 §§ förordningen om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar samt förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet föreslår vi att de ska träda i kraft den 1 januari 2026. Detta eftersom ytterligare åtgärder behöver vidtas för framtagande av tekniska lösningar för e-legaliseringar, e-apostille och e-register.

Utredningen har inte identifierat något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

15 Konsekvenser av utredningens förslag

15.1 Inledning

Av bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) följer att utredningen ska bedöma konsekvenser för lämnade förslag. Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska bedömningen också göras i enlighet med kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Vi har också utgått från de krav på konsekvensbedömning som angetts i kommittédirektivet (se bilaga 1).

De flesta av de krav som ställs på konsekvensutredning vid regelgivning behandlas i de kapitel där utredningens överväganden presenteras. Bl.a. ingår problembeskrivningar och vad utredningens förslag syftar till att uppnå samt konsekvenser av förslagen på ett mer övergripande plan. I dessa kapitel har även alternativa lösningar berörts. Nedan görs en kompletterande analys om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser de föreslagna bestämmelserna förväntas medföra för berörda målgrupper.

15.2 Överväganden om legaliseringsverksamheten i Regeringskansliet

Utredningen föreslår att vissa särskilda rekvisit ska införas i regelverket som närmare anger under vilka förutsättningar en legalisering får göras. Förslagen bedöms inte leda till några förändringar avseende intäkter eller utgifter för staten.

Om inga förändringar görs i regelverket för vad som ska kunna legaliseras av Regeringskansliet bedöms det finnas risker för att systemet utnyttjas eller tillämpas på ett sätt som undergräver dess legitimitet. Bestämmelser som tillåter legalisering av underskrifter på doku-

ment med bristfällig kvalitetssäkring eller indirekt tillåter legalisering av underskrifter på dokument vars innehåll exempelvis är felaktigt riskerar att urholka systemets trovärdighet i förhållande till andra stater och allmänheten.

15.2.1 Förslag om att inte tillåta legalisering av vissa bestyrkta kopior och vissa andra typer av intyganden

Förslagen om att legalisering inte får ske av vissa bestyrkta kopior och andra former av intyganden där en kvalitetskontroll skulle kunna ha varit möjlig genom bestyrkande av behörig underskrift men där sådan inte gjorts förväntas leda till en högre kvalitetsnivå på de dokument som legaliseras (se avsnitt 9.4.1–9.4.2).

En konsekvens som förväntas uppkomma till följd av bestämmelsen är ett minskat utrymme för notarius publicus att vara flexibla och hitta lösningar för att hjälpa kunder. Om ett dokument som inte har en underskrift alls inkommer till notarius publicus i dag kan denne välja att bestyrka dokumentet på annat sätt än genom ett bestyrkande av behörig underskrift.

Av kartläggningen av notarius publicus hantering av vissa notariella uppgifter framkommer att vissa notarius publicus kontrollerar innehållet i ett dokument innan ett sådant bestyrkande genomförs (se avsnitt 6.14). Även i de fallen notarius publicus kontrollerat att ett dokument innehåll är korrekt kommer inte ett sådant bestyrkande kunna legaliseras. Detta bedöms kunna leda till negativa konsekvenser för kunder som exempelvis har bråttom, då det krävs att de begär ut en underskriven handling från den utfärdande myndigheten. De föreslagna bestämmelserna om vissa bestyrkta kopior anses ändå vara befogade utifrån den argumentation som förs i avsnitt 9.4.1 och 9.4.2.

I någon mån förväntas förslaget ha ekonomisk påverkan för både notarius publicus och kunder, då vissa typer av bestyrkanden inte kommer att begäras. Detta eftersom underskrivna handlingar från myndigheter kan legaliseras direkt av Regeringskansliet och därför inte behöver bestyrkas av notarius publicus i syftet att legalisering ska ske i ett senare skede.

15.2.2 Förslag om skriftlig försäkran för vissa översättningar

Utredningens bedömning är att det bör införas en bestämmelse om att en förutsättning för att vissa icke auktoriserade översättningar ska kunna legaliseras är att den som utfört översättningen inför notarius publicus undertecknar en försäkran genom vilken översättaren på heder och samvete intygar att översättningen är korrekt och sanningsenlig. Detta bedöms bl.a. leda till minskad risk för att dokument med felaktiga översättningar legaliseras (se avsnitt 9.4.3).

Av kartläggningen av legaliseringsverksamheten framgår att icke-auktoriserade översättningar i dag oftast hanteras genom att notarius publicus bevittnar översättarens namnteckning (se avsnitt 4.6.1). Det innebär att översättarens namnteckning redan i dag behöver bestyrkas av notarius publicus. Därmed skulle bestämmelsen varken påverka notarius publicus eller översättarens arbetsinsats.

I vissa fall görs dock bestyrkandet på andra sätt. Det kan handla om att notarius publicus bestyrker en kopia av en översättning. Av kartläggningen av notarius publicus arbets sätt framkom också att översättaren inte alltid infinner sig hos notarius publicus för att få sin underskrift bevittnad (se avsnitt 6.13). Dagens ordning innebär alltså att en person som inte översatt handlingen kan få sin namnteckning på översättningen bestyrkt för att sedan legaliseras. Det förekommer också att notarius publicus intygande om att en viss översättningsbyrå har utfärdat en handling legaliseras. Vid sådana förfaranden innebär förslaget om en skriftlig försäkran att översättaren själv behöver besöka notarius publicus. I dessa fall skulle förslaget innebära en ökad arbetsbörda för icke-auktoriserade översättare.

15.2.3 Förslag om att legalisering av vissa dokument inte får ske

Utredningens bedömning är att det bör införas en bestämmelse om att legalisering inte får ske om det är uppenbart att riktigheten av handlingen kan ifrågasättas eller att legaliseringen kan komma till användning för lagstridiga syften (se avsnitt 9.4.4).

Det kan konstateras att det finns en risk att oriktiga dokument eller dokument med lagstridiga syften inte upptäckts vid en första anblick. Utgångspunkten att handläggaren inte ska göra någon mer ingående analys av underskriften och dokumentet än den begränsade

kontroll som görs i dag är förknippad med viss problematik. En bedömning av om ett dokument avses användas på ett sätt som strider mot svensk lagstiftning kan innebära en större arbetsinsats än vad bestämmelsen syftar till. Frågan är därför hur stor verkan den föreslagna regeln kan komma att ha. Utredningens bedömning är emellertid att en mer omfattande kontroll av ett dokument innehåll än den som görs i dag inte är ändamålsenlig. Detta utifrån legaliseringens roll att bestyrka en tjänstemans namnteckning och behörighet snarare än ett dokument innehåll. Den bestämmelse som nu föreslås ger en ökad tydlighet avseende legaliseringsexpeditionens möjlighet att välja att inte utföra en legalisering i vissa situationer, samtidigt som de grundläggande principerna för vad en legalisering innebär inte utmanas.

15.2.4 Förslag om språkregel

Den föreslagna bestämmelsen om att legalisering enbart får ske om handlingen är skriven på eller översatt till svenska eller engelska är en förutsättning för att kunna tillämpa bestämmelsen om att legalisering inte får ske om det är uppenbart att riktigheten av handlingen kan ifrågasättas eller att legaliseringen kan komma till användning för lagstridiga syften. En särskild reglering avseende språk skulle sannolikt också ha en avhållande effekt när det gäller eventuella försök att få oriktiga eller lagstridiga dokument legaliserade (se avsnitt 9.4.5).

Införandet av en språkregel bedöms kunna bli betungande för den enskilda sökanden eftersom en översättning måste biläggas vissa dokument som ska legaliseras. Den totala handläggningstiden för dessa ärenden blir längre eftersom en översättning måste göras. Sökanden behöver även betala en kostnad för översättningen. Vad kostnaden uppgår till beror på flera faktorer, som val av översättare, hur långt dokumentet är och vilket språk det översätts från. Eftersom flera faktorer påverkar kostnaden för sökanden i det enskilda fallet har det inte varit möjligt att ta fram kostnadsberäkningar ur allmänhetens perspektiv.

Ett införande av detta förslag skulle innebära ett ökat behov av översättningar. Detta skulle rimligen innebära fler uppdrag för auktoriserade översättare, icke-auktoriserade översättare och notarius publicus.

15.3 Överväganden om digitalisering av legaliseringsverksamheten

Utredningen föreslår att elektroniskt underskrivna och stämplade dokument bör kunna legaliseras och att en möjlighet att utfärda e-legaliseringar införs. Vi bedömer att vissa kvalitetskrav ska ställas på de elektroniska underskrifter och stämplor som ska legaliseras och på de e-legaliseringar som utfärdas av Regeringskansliet (se avsnitt 10.4).

15.3.1 Förslag om att ett digitalt system bör införas

En digitalisering av verksamheten skulle innebära flertalet samhälls-ekonomiska nyttor. Dessa beskrivs närmare i avsnitt 10.2 och består bl.a. i att digitalt system förväntas leda till en mer effektiv och säker hantering av legaliseringar. En möjlighet att göra ansökan digitalt medför en ökad tillgänglighet för sökande som bor långt från Stockholm och för personer som befinner sig utomlands. Ett av de huvudsakliga argumenten är att en digital hantering är en förutsättning för att det elektroniskt underskrivna eller stämplade dokumentet ska kunna hanteras i sitt originalformat, dvs. med bevarande av den elektroniska underskriften eller stämpeln.

En viktig aspekt i konsekvensbedömningen är enligt vår uppfattning att inte utgå från myndigheters och andra aktörers nuvarande användning av elektroniska underskrifter och stämplor. I stället bör bedömningen ta sikte på hur användningen av sådana signeringslösningar kommer att se ut under kommande år. I detta sammanhang är det viktigt att konstatera att alternativet för om förslaget inte genomförs inte kommer att innebära att dagens situation kvarstår. Frågan är i stället vad konsekvenserna blir i ett längre perspektiv om ingen förändring genomförs.

Utredningen bedömer det som mycket sannolikt att allt fler svenska myndigheter och andra aktörer kommer att införa elektroniska underskrifter och/eller stämplor i framtiden. Ett annat scenario som bör beaktas är att myndigheter framöver kan komma att fatta beslut om att endast utfärda elektroniska dokument. Om det inte skapas ett system som kan hantera elektroniskt underskrivna och stämplade dokument riskerar det att leda till negativa konsekvenser för personer som behöver få ett sådant dokument legaliserat. Myndigheter och aktörer som i framtiden som regel endast utfärdar

dokument elektroniskt går också miste om effektivitetsfördelarna med digitalt utfärdade dokument om de fortsatt behöver utfärdade fysiska dokument med namnunderskrifter för att dessa ska kunna legaliseras.

Förslagen om att införa en möjlighet att utfärda e-legaliseringar för vissa elektroniska dokument tar därmed också sikte på att förbereda för en tid då användningen av digitala signaturer kommer vara standardförfarandet vid utfärdande av handlingar. Samhällets digitalisering har visserligen begränsningar vad gäller förutsägbarhet och det är svårt att bedöma hur snabbt denna utveckling kommer att gå. Osäkerheten i det hänseendet utgör dock enligt vår mening inte ett argument mot att införa en möjlighet att utfärda e-legaliseringar. Detta eftersom flertalet myndigheter redan utfärdar elektroniskt underskrivna och stämplade dokument. Behovet av en digital legaliseringsprocess finns därmed redan i dag.

Införandet av möjligheten att utfärda e-legaliseringar är dock förknippat med vissa osäkerheter och risker. Det handlar framför allt om osäkerhet i relation till det mottagande landet, då den digitala mognaden ser olika ut globalt. Till skillnad från apostille finns det avseende legaliseringar inte något åtagande som medför en skyldighet för det mottagande landet att acceptera en e-legalisering. Risken finns alltså att ett digitalt system med e-legaliseringar får svårare att vinna acceptans jämfört med e-apostille.

Även den digitala mognaden i Sverige får anses vara varierande. Det finns en risk att resurser kommer behöva tas i anspråk för att förklara hur ett system för e-legaliseringar fungerar. Detta både i förhållande till sökande och mottagaren av dokumentet, då i huvudsak utländska beskickningar i Stockholm. Exempelvis finns en risk att digitalt utfärdade legaliseringar ändå skrivs ut i fysisk form, trots att den elektroniska stämpeln eller underskriften då går förlorad.

En risk är också att de sökande kommer att ha en benägenhet att fortsätta begära legaliseringar på papper, i syfte att ”ta det säkra före det osäkra”. Okunskap om huruvida en e-legalisering kommer att accepteras av mottagaren kan alltså leda till att denna möjlighet väljs bort.

Eftersom vi föreslår att möjligheten att utfärda legaliseringar på papper bör finnas kvar bedöms förslaget inte innebära några negativa konsekvenser för nästa länk i legaliseringskedjan, vilket vanligtvis utgörs av att den utländska beskickningen i Stockholm bestyrker Reger-

ingskansliets legalisering. Om beskickningen däremot har möjlighet att vidarelegalisera dokumentet digitalt uppkommer nytta i processen.

15.3.2 Konsekvenserna ur ett klimatperspektiv

Utredningens bedömning är att en digital hantering sannolikt är bättre ur ett klimatperspektiv än dagens fysiska hantering. Införandet av ett digitalt system förväntas leda till minskad pappersåtgång, ett minskat behov av att skicka dokument med post samt ett minskat behov för sökande att resa för att hantera fysiska dokument på plats. Detta kommer att leda till positiva effekter sett ur ett klimatperspektiv. Som ett exempel kan nämnas att det finns beräkningar på att ett genomsnittligt e-postmeddelande bara har en sextiondel av klimatavtrycket av ett fysiskt brev.¹ Införandet av ett digitalt system kommer inte heller att kräva någon ny användarutrustning för Regeringskansliet, något som skulle ha inneburit negativa konsekvenser ur ett klimatperspektiv.

Det bör dock nämnas att framtagande av digitala system och driften av dessa också innebär ett klimatavtryck. Det är dock svårt att komma fram till konkreta slutsatser om detta. Enligt Myndigheten för digital förvaltning är ett problem att det inte finns etablerade standarder för hur man beräknar klimatavtrycket av digitala tjänster, moln och datahallar.²

15.3.3 Konsekvenserna ur ett säkerhetsperspektiv

Ett starkt vägande skäl till att införa en digital hantering av legaliseringar är att ett väl utvecklat digitalt system i praktiken är säkrare och mer pålitligt än hantering av dokument med fysiska underskrifter. Som tidigare anförts ger elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument med hög kvalitetsnivå ett starkare skydd mot manipulation än vad en namnteckning ger (se avsnitt 7.2.1).

En annan aspekt relaterad till säkerhet är frågan hur det går att säkerställa att uppgifter och dokument inte hamnar i fel händer. Hantering av uppgifter i ett digitalt system innebär att det kan uppkomma situationer då det finns risk att information av olika slag röjs,

¹ DIGG, *Digitaliseringens klimat- och miljöeffekter* (Sundsvall: DIGG, 2023), s. 4.

² A.a. s. 7.

exempelvis då dokument laddas upp via nätet eller sparas i legaliseringsexpeditionens ärendehanteringssystem. Utredningen har inte tagit ställning till om och i så fall på vilket sätt som inkommande dokument skulle sparas. Regeringskansliet bedöms ha goda förutsättningar och vana av att minimera denna typ av risker.

15.3.4 Förslagen om kvalitetskrav

De överväganden som utredningen lägger fram avseende kvalitetskrav på elektroniska underskrifter och stämplat som ska legaliseras och på de e-legaliseringar som utfärdas av Regeringskansliet (se avsnitt 10.4.2 och 10.4.6) bedöms inte leda till några negativa konsekvenser.

Möjligen kan det förslag vi ger avseende att en utskrift av ett elektroniskt underskrivet eller stämplat dokument inte bör kunna legaliseras (se avsnitt 10.4.4) leda till viss problematik. Om det mottagande landet inte godtar e-legaliseringar och en legalisering på papper därmed behöver göras innebär en sådan bestämmelse att en svensk myndighet som i normalläget utfärdar elektroniskt underskrivna eller stämplade dokument måste utfärda ett dokument med fysisk underskrift och stämpel.

15.4 Kostnadsberäkningar digitalisering av legaliseringsverksamheten

15.4.1 Ekonomiska nyttor av ett system för e-legaliseringar

Införandet av ett system för att utfärda e-legaliseringar bedöms kunna leda till vissa ekonomiska nyttor för både Regeringskansliet, kunder som väljer att ansöka om e-legalisering digitalt och myndigheter som utfärdar sina handlingar elektroniskt.

Om ett digitalt system för e-legaliseringar införs innebär det att Regeringskansliet kan legalisera elektroniskt underskrivna och stämplade dokument. Det innebär att myndigheter och andra aktörer inte behöver utfärda pappershandlingar med sedvanlig namnunderskrift för att dessa ska kunna legaliseras. Myndigheter och aktörer behöver därmed inte heller lägga resurser på att skicka utfärdade handlingar via post till den sökande. Detta bedöms innebära att besparingar kan

göras. Nyttan kommer att öka i takt med att utfärdandet av elektroniskt underskrivna och stämplade dokument ökar.

När det gäller fördelarna för användarna av den digitala tjänsten, innebär en möjlighet att ansöka om legalisering elektroniskt att såväl behovet av att resa till Stockholm som behovet att skicka handlingar för legalisering via post minskar. Detta innebär minskade kostnader för sökandena. Utredningen har inte gjort några beräkningar avseende besparingar för de som är i behov av en legalisering eller andra myndigheter än Regeringskansliet.

I dag hanteras cirka en tredjedel av alla legaliseringsärenden genom att ansökan skickas med post. För Regeringskansliet skulle en digital hantering bl.a. innebära minskad tidsåtgång när det gäller den hantering av post som görs av medarbetare vid UD Legaliseringar och RK Service.³ Det är i dag en tidskrävande process som består av flera steg. Det krävs bl.a. manuell inmatning av adressuppgifter i både legaliseringsexpeditionens ärendehanteringssystem och i det system som används för att skicka brev mot postförskott (se avsnitt 4.5.1). De ärenden som initieras via besök på legaliseringsexpeditionen tar inte lika mycket tid i anspråk jämfört med de legaliseringsärenden som inkommer via post. De fysiska besöken innebär dock att personalen behöver administrera betalningar.

Vid en digital hantering skulle alla arbetsmoment förutom kontrollen av den elektroniska underskriften eller stämpeln och utfärdande av e-legaliseringen utgå. Även själva processen att utfärda en legalisering digitalt jämfört med på papper bedöms frigöra viss tid för personalen. Vår beräkning av denna nytta tar avstamp i att handläggningen av en e-legalisering skulle uppgå till uppskattningsvis en tredjedel av den tid som i dag läggs av medarbetarna på UD Legaliseringar och RK Service. Om hälften av alla legaliseringar på papper i stället skulle utfärdas som e-legaliseringar skulle det innebära att cirka en halv årsarbetskraft sparas in.

Det är inte realistiskt att tänka sig att övergången från pappershantering till digital hantering skulle ske direkt. Utredningen uppskattar därför att 50 procent av alla legaliseringar beräknas vara utfärdade elektroniskt efter fem år. Detta uppskattas leda till en kostnadsbesparing på cirka 400 000 kronor per år från det att fem år har gått sedan systemet införs. De första åren närmast efter införandet uppskattas det ske en successivt ökande tidsbesparing.

³ Avdelning inom Regeringskansliet som ansvarar för vissa service- och stabsfunktioner.

Beräkningen är förknippad med vissa osäkerhetsfaktorer. Sådana som vi har identifierat är hur efterfrågan på e-legaliseringar kommer att se ut, acceptansen av e-legaliseringar i mottagande länder, samt användningen av elektroniska underskrifter och stämplor bland svenska myndigheter och aktörer (se avsnitt 15.3.1)

Det är också svårt att veta hur stort det generella behovet av legaliseringar kommer att vara under kommande år. Behovet påverkas bl.a. av om fler länder väljer att ansluta sig till apostillekonventionen och i vilken utsträckning det sker in- och utvandring till och från Sverige. Även svenska företags utlandskontakter och verksamhet i andra länder påverkar. Eftersom det är förenat med svårigheter att göra välgrundade antaganden har hänsyn till dessa osäkerhetsfaktorer inte tagits vid våra beräkningar. Utredningens utgångspunkt är i stället det övergripande behovet av legaliseringar som det ser ut just nu, dvs. dagens omfattning av utfärdade legaliseringar.

Vid en digital hantering bedöms även vissa besparingar kunna göras avseende den materialåtgång som krävs för att utfärda legaliseringar på papper. Det har inte gjorts någon beräkning beträffande denna typ av besparingar.

15.4.2 Ekonomiska kostnader för ett system för e-legaliseringar

Utveckling och driftsättning av systemet

De kontakter utredningen haft med företrädare för andra länder visar att kostnaderna för att utveckla ett system för e-legaliseringar och/eller e-apostille varierar. De uppskattade kostnaderna som har delgetts utredningen har varierat mellan knappt 2 och uppemot 41 miljoner kronor. Det stora kostnadsspannet beror på flera faktorer, t.ex. vilka funktioner systemet har, om systemet ska kommunicera med andra myndigheter och om komponenter från existerande system har återanvänts. Det är heller inte klarlagt exakt vilka kostnader som ingår i de summor vi fått tillgång till. De stora skillnaderna mellan andra länders kostnader visar på svårigheterna att beräkna kostnaden för denna typ av system. Till det kommer att olika vägval om systemets funktioner mer i detalj inte gjorts inom ramen för denna utredning. I och med detta går det att konstatera att det finns flera osäkra variabler i vår beräkning.

För svensk del kan vi inte se att utvecklingen av ett digitalt system för e-legaliseringar kan dra nytta av existerande komponenter vid Regeringskansliet eller innebära andra synergieffekter som påverkar kostnaderna. I sammanställningen nedan redogörs för den resursåtgång som identifierats för utveckling och driftsättning av systemet. Beräkningarna har gjorts genom en grov uppskattning av den aktiva tidsåtgång som skulle krävas av respektive kompetens i ett utvecklar-team. Kostnaderna utgår från konsultarvoden. Utveckling och driftsättning av systemet beräknas ta cirka 18 månader.

Tabell 15.1 Kostnader för utveckling och driftsättning av system för e-legaliseringar

Funktion	Antal månader	Å-pris per månad	Summa
Projektledare	16	200 000	3 200 000
Arkitekt	5	200 000	1 000 000
UX-design	6	160 000	960 000
Utvecklare back-end	10	160 000	1 600 000
Utvecklare front-end	10	160 000	1 600 000
Testare	6	160 000	960 000
it-säkerhetsspecialist	2	200 000	400 000
Applikationsspecialist (dokumentation m.m.)	4	160 000	640 000
Utbildare/informatör	4	160 000	640 000
Förvaltare (förvaltningsetablering)	3	160 000	480 000
Totalt			11 480 000

Arbetet med att ta fram och driftsätta ett digitalt system kommer också kräva en beställargrupp där olika företrädare, inom ramen för befintliga tjänster vid Regeringskansliet, behöver finnas representerade. Exempelvis kan representation från UD Legaliseringar, Regeringskansliets it-enhet och Rättssekretariatet vid UD behövas. Vid etablering av systemet krävs också arbetstid för eventuell upphandling av driftleverantör samt upphandling av betalningslösning och signeringslösning. Kostnaderna för denna arbetstid har inte beräknats.

Förvaltning och drift

De löpande kostnaderna av ett digitalt system innebär kostnader för förvaltning och drift, vilket krävs för ett system ska underhållas och utvecklas så att det möter verksamhetens behov. Detta innefattar också kostnader för att ge support till användare, anpassa systemet till nya lagar och för den vidareutveckling som kan behöva ske då användarna ställer nya krav eller då ny teknik krävs av säkerhetsskäl.

För att beräkna kostnaderna för förvaltning och drift krävs en kravspecifikation. Exempelvis är kostnaderna beroende av vilka krav på systemets tekniska tillgänglighet och säkerhet som ställs, något som beror på utfallet av framtida risk- och sårbarhetsanalyser. Vår utgångspunkt är att det nya systemet inte skulle kräva högre teknisk tillgänglighet än legaliseringsexpeditionens nuvarande ärendehanteringssystem. Det nuvarande systemet har driftkostnader på cirka 250 000–400 000 kronor.

En grov uppskattning visar att tidsåtgången för förvaltning och drift skulle uppgå till 1,5 årsarbetskrafter. Det nuvarande systemet skulle inte längre användas. Dras de löpande kostnaderna för det nuvarande systemet av landar de tillkommande årliga drift- och förvaltningskostnader på cirka 1,5 miljon kronor. I summan ingår arbete med drift och långsiktigt bibehållen funktionalitet samt kostnader för webbplats m.m., men inte kostnader för vidareutveckling av systemet.

Signeringslösning

Kostnaden för att använda sig av kvalificerade elektroniska underskrifter eller stämplor beror på vilket sätt och från vilken leverantör certifikat köps in. För att exemplifiera hur sådana kostnader kan se ut kan en jämförelse göras med Regeringskansliets tidigare inköp av kvalificerade elektroniska underskrifter. Inköpskostnaden för ett sådant certifikat uppgick i december 2022 till 3 700 kronor inklusive administrativa avgifter. Därefter tillkommer drygt 200 kronor årligen för förnyelse av certifikatet. Certifikatet kan efter inköp användas ett obegränsat antal gånger. Utöver kostnaden för ett eller flera kvalificerade certifikat tillkommer också en viss kostnad för säker lagring av certifikat. De kostnader som är förknippade med en signeringslösning bedöms vara så pass låga att de kan räknas in under kostnader för utveckling och driftsättning.

Betalningslösning

Kostnadsupplägget för en betalningslösning består ofta av en löpande kostnad och en kostnad per transaktion. Kostnaden beror därmed på hur många legaliseringar som betalas online. Vid beräkning av att omkring hälften av det totala antalet ärenden skulle övergå från betalning vid kortterminal i legaliseringsexpeditionen till betalning online skulle kostnaden uppgå till mellan 11 000–13 000 kronor årligen. Denna kostnad är beräknad utifrån antagandet att takpriserna i något av Riksgäldens två ramavtal skulle användas.⁴ De kostnader som är förknippade med inköp av en betalningslösning bedöms vara så pass låga att de kan räknas in under kostnader för förvaltning och drift.

Övriga kostnader

Det kan uppkomma andra kostnader vid införandet av ett system för e-legaliseringar, beroende på vilka funktioner som väljs. Ett sådant exempel är kostnader i relation till legitimering av sökanden när ansökan om e-legalisering görs online. Om sökanden behöver identifiera sig med exempelvis BankID innebär detta en kostnad för Regeringskansliet. Hur identifiering vid en ansökan online ska göras är frågor för ett införandeprojekt. Eventuella kostnader för sådana funktioner har därför inte beräknats.

15.4.3 Sammanfattning och förslag om finansiering

I tabellen nedan sammanfattas utredningens uppskattning av kostnader och besparingar förknippade med ett system för e-legaliseringar. I de två avsnitten ovan anges vilka eventuella besparingar och kostnader som inte beräknats och därmed inte ingår i tabellen.

Regeringskansliets legaliseringsverksamhet omsätter omkring fem miljoner kronor årligen. Detta täcker mer än väl de kostnader som verksamheten medför. Trots att ett nytt system skulle innebära vissa ökade löpande kostnader innebär detta att verksamheten även fortsättningsvis skulle finansieras av intäkterna.

⁴ Riksgälden, *Ramavtal avseende kortinlösen m.m. för statliga myndigheter mellan staten genom Riksgäldskontoret och Nets Filial Sverige* (Stockholm: Riksgälden, 2021) och Riksgälden, *Ramavtal avseende kortinlösen m.m. för statliga myndigheter mellan staten genom Riksgäldskontoret och Swedbank AB (Publ)* (Stockholm: Riksgälden, 2021).

De engångskostnader som förslaget ger upphov till innebär att medel behöver tillföras Regeringskansliets it-enhet. Dessa kostnader bedöms kunna finansieras inom Regeringskansliets befintliga ram (statsbudgetens utgiftsområde 1, 4:1 Regeringskansliet m.m.). En tänkbar delfinansiering av ett digitalt system skulle också kunna vara en viss höjning av avgiften för legaliseringar.⁵

Tabell 15.2 Kostnader och besparingar, digitalt system för e-legaliseringar

Specifikation	Beskrivning	Summa
Engångskostnader (avsnitt 14.5.2)	Utveckling och driftsättning av systemet och kostnader för signeringslösning.	Ca 11 480 000
Löpande kostnader (avsnitt 14.5.2)	Drift, förvaltning och kostnader för betalningslösning	Ca 1 500 000/år
Effektivisering av arbetet (avsnitt 14.5.1)	Minskat behov av arbetskraft för handläggning av legaliseringsärenden	Ca 400 000/år*

* om 50 procent av alla legaliseringar utfärdas elektroniskt.

15.5 Överväganden om legaliserings- och intygsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Utredningen föreslår att utlandsmyndigheternas behörighet att utföra notariella uppgifter förs in i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen (nedan IFUR) och att den nuvarande behörigheten begränsas något. Vidare föreslås att en uttrycklig reglering införs om att vissa slags intyganden som i dag förekommer hos utlandsmyndigheterna som huvudregel inte får utföras. Utredningen har också sett ett behov av att införa bestämmelser som reglerar i vilken utsträckning utlandsmyndigheten bör intyga dokument som är utfärdade eller legaliserade i Sverige och andra former av intyganden som görs på handlingar från Sverige eller utifrån uppgifter på sådana handlingar.

Därutöver föreslås att det ska införas en uttrycklig bestämmelse om att förrättningar inte får ske om det är uppenbart att riktigheten

⁵ Avgiften regleras i förordningen (1999:154) om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar.

av dokumentet kan ifrågasättas eller att dokumentet kan komma till användning för lagstridiga syften.

15.5.1 Förslagen om behörighet i IFUR

Förslaget om att föra in bestämmelserna om utlandsmyndigheternas behörighet att utföra notariella uppgifter i IFUR görs i syfte att öka tydligheten när det gäller utlandsmyndigheternas uppdrag avseende legaliseringar och intyg (se avsnitt 11.3.2). Utredningen bedömer inte att detta kommer att leda till några negativa konsekvenser.

Utredningen föreslår också att utlandsmyndigheternas nuvarande behörighet att utföra notariella uppgifter begränsas något.⁶ Ett borttagande av behörigheterna i fråga skulle kunna innebära negativa konsekvenser om det uppstår ett behov av denna typ av förrättningar. Då varken Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD-KC) eller någon av utlandsmyndigheterna inom ramen för utredningens kartläggningsarbete har framfört att sådana förrättningar förekommer bedöms risken för detta emellertid vara låg. Mot bakgrund av att utredningen inte heller anser att det är lämpligt att aktuella förrättningar utförs av utlandsmyndigheterna (se avsnitt 11.3.2) bedöms regleringen vara befogad även om det skulle uppkomma förfrågningar i framtiden.

15.5.2 Förslag om att vissa notariella uppgifter bör undvikas

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse om att det krävs särskilda skäl för att utlandsmyndigheter ska få legalisera dokument som är utfärdade i Sverige (se avsnitt 11.3.3). Vidare föreslås att det ska krävas särskilda skäl för att utlandsmyndigheterna ska få göra andra slags intyganden på svenska handlingar som skulle kunna legaliseras eller åsättas motsvarande bestyrkande eller utifrån uppgifter på sådana handlingar (se avsnitt 11.3.4). När det gäller intyganden om innehållet i svensk rätt, utfärdande av intyg om id-handlingars äkthet och utfärdande av intyg om medborgarskap före-

⁶ De förrättningar som utredningen föreslår ska tas bort från utlandsmyndigheternas behörighet återfinns i 1 § 2 och 3 lagen om notarius publicus (närvara som vittne då förvaringsrum tillsluts eller öppnas eller då förseglingar sätts på eller bryts samt att kontrollera lotteridragningar och lotta ut eller makulera obligationer, aktier eller andra värdehandlingar).

slås att sådana intyganden endast får göras om det finns synnerliga skäl (se avsnitt 11.4).

Det har inte i kartläggningen av utlandsmyndigheternas legaliserings- och intygsverksamhet framkommit att de typer av intyganden som utredningen föreslår att särskilt reglera är särskilt frekventa. Däremot föranleder dessa ofta frågor till UD-KC (se avsnitt 5.7–5.8). Den huvudsakliga förväntade effekten med regleringen är därmed att skapa ökad tydlighet rörande vilken typ av intyg utlandsmyndigheterna bör undvika att utfärda.

Utöver tydlighetsskäl bedöms också förslagen leda till minskad risk för intyg med felaktig eller vilseledande information. Utfärdande av intyg som rör innehållet i svensk rätt, id-handlingars äkthet och medborgarskap bedöms vara särskilt förknippade med sådana risker. Beträffande legaliseringar och andra typer av intyganden relaterade till svenska handlingar anser vi att sådana intyganden kan hanteras bättre av andra aktörer än utlandsmyndigheterna.

Även om en minskad omfattning av verksamheten inte är det huvudsakliga argumentet för den föreslagna regleringen bedöms förslagen leda till att något färre legaliseringar och intyg utfärdas vid utlandsmyndigheterna. En viss minskning av antalet utfärdade legaliseringar och intyg innebär förstås lägre intäkter, men summan är försumbar.⁷ Arbetstid som läggs på att utfärda legaliseringar och intyg kan ha mer värde än sådana intäkter, men bedöms inte heller påverkas nämnvärt. Det kan nämnas att den särskilda regleringen beträffande intyg om svenskt medborgarskap och intyg rörande identitetshandlingars äkthet sannolikt inte innebär att de fåtal intyg som görs på detta område kommer att upphöra, utan att de utformas på ett annat sätt. Utredningens bedömning är att förslagen avseende förändringar i förordningen inte kommer att påverka kostnaderna eller intäkterna för staten i nämnvärd utsträckning.

Utredningens förslag om att strama upp regelverket för vilka notariella uppgifter som bör undvikas innebär en risk att utlandsmyndigheterna har svårigheter att bedöma vad ”särskilda skäl” och ”synnerliga skäl” innebär (se avsnitt 11.3–11.4) och därför tolkar regleringen på olika sätt. Det går emellertid att konstatera att utlandsmyndigheterna i sina bedömningar kan ta hjälp av *Vägledning gällande utlandsmyndigheten som notarius publicus* samt av utbildning

⁷ Avgiften uppgår för närvarande till 200 kronor för varje utfärdad legalisering eller intyg enligt förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna.

och stötning från UD-KC. Även om risken för olika bedömningar om vad regleringen innebär finns, bedöms förslagen leda till en ökad enhetlighet i utlandsmyndigheternas legaliserings- och intygsverksamhet jämfört med hur tillämpningen ser ut i dag. Detta är ett tydligt argument för ett genomförande av förslagen.

Redan i dag finns en diskrepans mellan vad utlandsmyndigheterna bistår med och allmänhetens förväntningar (se avsnitt 5.12). Än mer restriktivitet innebär en ökad risk för missnöje bland personer som upplever sig hamna i kläm då utlandsmyndigheten inte utför en notariell uppgift. En fördel med att införa en mer tydlig reglering är emellertid att utlandsmyndigheterna har denna att luta sig mot när de gör sina bedömningar.

En betydande risk är att vissa länder fortsatt kommer att begära en ambassadstämpel på vissa svenska handlingar och att förslagen därmed inte skulle innebära någon förändring. Det kan också vara så att intyganden och legaliseringar som i dag utfärdas skulle bedömas ha ”särskilda skäl” och ”synnerliga skäl” för att utfärdas. I och med att utredningen framför allt lagt förslag med siktet inställt mot tydlighet, snarare än med ett fokus att minska antalet intyg generellt, behöver detta inte vara ett problem.

15.5.3 Förslag om att legalisering av vissa dokument inte får ske

Utredningen föreslår att det i IFUR, liksom i förordningen (1999:154) om rätt för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar, införs en bestämmelse om att förrättning inte får ske om det är uppenbart att riktigheten av dokumentet kan ifrågasättas eller att dokumentet kan komma till användning för lagstridiga syften (se avsnitt 11.4.5). De konsekvenser som redogjorts för beträffande Regeringskansliet (se avsnitt 15.2.3) bedöms gälla även för utlandsmyndigheternas legaliseringsverksamhet. Det bedöms också ge positiva effekter med en ökad tydlighet avseende möjligheten att neka bestyrkande av dokument legaliserade av verksamhetslandet i situationer där det finns välgrundad anledning att misstänka att dokument utfärdade från ett annat lands myndigheter är falska (se avsnitt 11.4.5).

15.6 Överväganden om e-apostille

Utredningen föreslår att vissa elektroniskt underskrivna och stämpade dokument ska kunna apostilleras och att en möjlighet att utfärda e-apostille ska införas (se avsnitt 12.2). Vi bedömer att vissa kvalitetskrav ska ställas på de elektroniska underskrifter och stämplars som ska föras med en apostille och på de e-apostille som utfärdas. Vidare föreslås att uppgiften att utfärda e-apostille bör ankomma på notarius publicus och att dessa själva får avgöra om e-apostille ska erbjudas och i så fall ansvara för att ta fram nödvändiga tekniska lösningar. Förslagen bedöms inte leda till några förändringar avseende intäkter eller utgifter för staten.

15.6.1 Förslag om digitalisering av apostilleverksamheten

En digitalisering av apostilleverksamheten skulle innebära ett antal samhällsekonomiska nyttor, som beskrivs närmare i avsnitt 12.2.1. De består bl.a. i att digitalt system förväntas leda till en mer effektiv och säker hantering samt en högre tillgänglighet för personer i olika delar av landet och för personer som inte befinner sig i Sverige.

Utredningen bedömer att de risker och osäkerheter som är förknippade med en digitalisering av legaliseringsverksamheten (se avsnitt 15.3) är giltiga också för en digitalisering beträffande apostille.

En viktig skillnad mellan e-apostille och e-legaliseringar är dock att en e-apostille alltid ska accepteras som giltig i mottagarlandet. Risken för att utfärdade e-apostille inte godkänns bedöms därmed vara betydligt lägre. Det förekommer fortfarande i viss utsträckning att utfärdade e-apostille inte accepteras (se avsnitt 6.7), men detta problem förutspås bli allt mindre över tid.

Eftersom utredningens förslag innebär att det ska vara frivilligt för notarius publicus att utfärda e-apostille (se avsnitt 12.7.2) bedömer vi inte att förslaget kommer leda till några större effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Möjligheten att utfärda e-apostille bedöms dock leda till att de notarius publicus som väljer att erbjuda en sådan tjänst får ökad konkurrensförmåga. Detta eftersom en möjlighet att ansöka digitalt via exempelvis en onlinetjänst eller via e-post kan leda till en större kundkrets. Dessutom medför en reglering beträffande utfärdande av

e-apostille en ökad möjlighet för notarius publicus att följa med i den digitala utvecklingen.

De överväganden som utredningen lägger fram avseende kvalitetskrav på elektroniska underskrifter och stämplatser som ska apostilleras och på de e-apostille som utfärdas av notarius publicus (se avsnitt 12.5–12.6) bedöms inte leda till några negativa konsekvenser.

15.6.2 Förslag om vilken aktör som bör få utfärda e-apostille

Utredningen föreslår att uppgiften att utfärda e-apostille bör ankomma på notarius publicus. Att notarius publicus föreslås få denna behörighet bedöms vara positivt utifrån aspekter rörande sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Utredningen bedömer inte att förslaget om att notarius publicus får behörighet att utfärda e-apostille i sig innebär några risker.

15.6.3 Förslag om hur e-apostille bör införas

Utredningen anser att det bör ankomma på respektive notarius publicus att själva ta fram nödvändiga tekniska lösningar för att kunna utfärda e-apostille. Detta kan leda till att den service notarius publicus erbjuder kommer att vara olika i olika delar av landet. I de fall som en kund vill ha en e-apostille avseende en handling med en underskrift med penna på papper, som då behöver skannas in av notarius publicus (se avsnitt 12.6.2), kan kunder behöva skicka sitt dokument via post till en notarius publicus som erbjuder e-apostille i stället för att besöka sin lokala notarius publicus. Samtidigt innebär införandet av en möjlighet att utfärda e-apostille att tillgängligheten för att få en apostille utfärdad ökar. Detta då hela processen för digitalt utfärdade dokument kan skötas online, i såväl Sverige som utomlands.

Det går att notera att utredningen i och med detta förslag inte tar ett samlat grepp gällande digitalisering av apostilleförfarandet. Staten skulle om förslaget antas därmed inte ta ansvaret för att driva utvecklingen framåt. Detta ligger emellertid i linje med dagens decentraliserade system, som ger notarius publicus en relativt stor frihet i utförandet av sitt uppdrag. Merparten av notarius publicus bedriver också sin verksamhet inom ramen för kommersiell verksamhet. Då

notarius publicus har rätt att ta ut skälig ersättning kan också priset för en e-apostille spegla investeringskostnaderna för att ta fram en teknisk lösning för att kunna utfärda sådana. Ökade kostnader för kunden kan ses som en risk, men ligger även det i linje med dagens system för apostille.

15.7 Kostnadsberäkningar e-apostille

15.7.1 Ekonomiska nyttor av införandet av e-apostille

Det är förenat med vissa svårigheter att göra en generell beräkning av de ekonomiska nyttor som notarius publicus skulle ha av en möjlighet att utfärda e-apostille. Detta eftersom enskilda notarius publicus har olika förutsättningar som beror på hur deras verksamhet och omfattningen av apostilleverksamheten ser ut. Dessa aspekter, samt med beaktande av att utredningen ser att det bör ankomma på den enskilde notarius publicus att själv avgöra om e-apostille ska erbjudas, gör att vi inte bedömer att en beräkning av ekonomiska nyttor för notarius publicus kan göras på ett meningsfullt sätt.

Det kan dock noteras att möjligheten att utfärda e-apostille bedöms leda till att de notarius publicus som väljer att erbjuda en sådan tjänst får ökad konkurrensförmåga (se avsnitt 15.6.1)

15.7.2 Ekonomiska kostnader för införandet av e-apostille

Utredningens förslag om att notarius publicus själva ska ansvara för sitt system för att utfärda e-apostille innebär att respektive notarius publicus får bära denna kostnad.

Ett grundläggande krav som föreslås ställas på notarius publicus gällande förfarandet att utfärda e-apostille är att den högsta säkerhetsnivån enligt eIDAS-förordningen väljs för den elektroniska underskrift eller stämpel som används, dvs. kvalificerad nivå (se avsnitt 12.5). Notarius publicus som vill utfärda e-apostille behöver i och med detta införskaffa ett certifikat för kvalificerad elektronisk underskrift. Den ungefärliga kostnaden för ett sådant framgår av avsnitt 15.4.2. Utöver kostnaderna för ett certifikat kan det exempelvis tillkomma kostnader för att lagra certifikatet, hantera hand-

lingar på ett säkert sätt och för olika funktioner som gör det möjligt att utfärda e-apostille mer effektivt.

Vår bedömning är att det inte behöver vara förknippat med så stora kostnader att erbjuda e-apostille, med utgångspunkten att detta görs på enklast möjliga sätt. Däremot innebär ett mer utvecklat förfarande att kostnader tillkommer. Det kan exempelvis handla om en webbshop och ett ärendehanteringssystem där hela processen kan skötas. Vad kostnaderna kommer att uppgå till beror på hur notarius publicus väljer att utforma såväl den tekniska lösningen som arbets sättet.

15.8 Överväganden om e-register för apostille

Utredningen föreslår att ett nationellt e-register för apostille ska införas. E-registret ska innehålla vissa uppgifter om en utfärdad apostille i syfte att mottagaren av apostillen ska kunna verifiera denna. Vidare föreslår vi att Kammarkollegiet bör få i uppgift att ta fram, utveckla, tillhandahålla och förvalta ett system för e-registret samt att ansvara för det.

15.8.1 Förslagen om ett e-register för apostille och hur detta ska vara utformat

Införandet av ett nationellt e-register för apostille bedöms medföra flertalet samhällsekonomiska nyttor (se avsnitt 13.2). Verifieringen av en apostille kan genom e-registret göras på ett snabbt och enkelt sätt vilket förväntas leda till att utfärdade apostille betydligt oftare kontrolleras av mottagaren. Ett system där utfärdade apostille betydligt oftare kontrolleras bedöms ha en avskräckande effekt när det gäller försök att förfalska en apostille. Dessa effekter är den huvudsakliga samhälleliga nyttan med förslaget. Att äkthetskontrollen av en apostille kan göras snabbt och enkelt bedöms vara positivt för såväl mottagaren av det apostillerade dokumentet som sökanden, eftersom handläggningen av det ärende som det apostillerade dokumentet behövs för då kan påskyndas.

Vi ser också att ett e-register kan innebära vissa fördelar för notarius publicus. Även om utfärdade apostille i dag verifieras i begränsad utsträckning (se avsnitt 6.19) skulle ett e-register innebära att

sådana förfrågningar inte alls behövde hanteras. Då e-registret föreslås ersätta de separata register över apostille som i dag förs av respektive notarius publicus innebär förslaget att notarius publicus inte själva skulle behöva göra avväganden om sin struktur för register och hur länge uppgifterna ska sparas. Detta kommer i stället göras enhetligt för samtliga notarius publicus. Av samma skäl bedöms inte uppgiften att föra in uppgifterna i e-registret medföra en alltför betydande skillnad i tidsåtgång för administration av register över apostille.

Ett gemensamt e-register innebär också att länsstyrelserna inte behöver hantera fysiska register med uppgifter om utfärdade apostille i sina arkiv. Detta till skillnad från vad som gäller i dag, då sådana ska överlämnas till respektive länsstyrelse från notarius publicus när förordnandet upphör.⁸

Vi har föreslagit att e-registret i huvudsak bara ska innehålla de uppgifter som apostillekonventionen ställer krav på ska registreras (se avsnitt 13.3). En konsekvens av detta är att en jämförelse av ifall det underliggande dokumentet har blivit manipulerat då inte möjligt att göra direkt i e-registret. I sammanhanget kan framhållas att elektroniskt utfärdade dokument gör det svårare att manipulera det underliggande dokumentet, då den elektroniska stämpeln eller underskriften i dessa fall inte längre kommer vara giltig. I en framtid där samhället gått mot ett elektroniskt utfärdande av apostille bedöms risken för manipulation därmed minska.

15.8.2 Konsekvenser för Kammarkollegiet

Utredningen gör bedömningen att Kammarkollegiet är den myndighet som är bäst lämpad att ta fram, utveckla, tillhandahålla och förvalta ett e-register för apostille samt ansvara för detta (se avsnitt 13.5.5). Uppdraget ligger väl i linje med Kammarkollegiets ansvarsområden i övrigt och myndigheten bedöms ha goda förutsättningar att ta sig an detta. Ansvaret för ett e-register skulle innebära en ny verksamhetsgren, då ingen tidigare koppling till notarius publicus finns.

⁸ Se 16 § förordningen om notarius publicus.

15.9 Kostnadsberäkningar e-register för apostille

15.9.1 Ekonomiska nyttor av ett system för e-register

Det är förenat med vissa svårigheter att göra en generell beräkning av de ekonomiska nyttor som skulle uppstå vid införandet av ett e-register för apostille. Införandet av ett e-register har sin grund i de samhällsekonomiska nyttor som redovisats under avsnitt 15.8.1. Utredningen har inte gjort någon generell beräkning av vad dessa nyttor innebär i monetära termer.

15.9.2 Ekonomiska kostnader för ett system för e-register

Systemutveckling och driftsättning

I sammanställningen nedan redogörs för den resursåtgång som identifierats för utveckling och driftsättning av systemet för e-register. Beräkningarna har gjorts genom en grov uppskattning av den aktiva tidsåtgång som skulle krävas av respektive kompetens i ett utvecklarteam. Kostnaderna utgår från konsultarvoden.

Olika vägval om systemets funktioner mer i detalj har inte gjorts inom ramen för denna utredning. I och med detta går det att konstatera att det finns osäkra variabler i vår beräkning. Våra kostnadsberäkningar inkluderar inte funktioner för ett automatiserat flöde, där uppgifter om utfärdade apostille utan manuell inmatning kan föras över till e-registret från eventuella ärendehanteringssystem som notarius publicus använder sig av.

Tabell 15.3 Kostnader för utveckling och driftsättning av system för e-register

Funktion	Antal månader	Å-pris per månad	Summa
Projektledare	6	200 000	1 200 000
Arkitekt	2	200 000	400 000
UX-design	2	160 000	320 000
Utvecklare back-end	4	160 000	640 000
Utvecklare front-end	3	160 000	480 000
Testare	1	160 000	160 000
It-säkerhetsspecialist	1	200 000	200 000

Applikationsspecialist (dokumentation m.m.)	1	160 000	160 000
Utbildare/informatör	2	160 000	320 000
Förvaltare (förvaltningsetablering)	1	160 000	160 000
Totalt			4 040 000

Arbetet med att ta fram och driftsätta ett e-register kommer också att kräva arbetstid inom ramen för befintliga tjänster vid Kammarkollegiet. Exempelvis behövs juridisk kompetens och beställarkompetens från Kammarkollegiets it-enhet. Det kan också krävas arbetstid för eventuell upphandling av systemutveckling och driftleverantör, men även för att administrera de avgifter som utredningen föreslår för att finansiera e-registret. Kostnaderna för det har inte beräknats.

Förvaltning och drift

De löpande kostnaderna av ett digitalt system innebär kostnader för förvaltning och drift, vilket krävs för ett system ska underhållas och utvecklas så att det möter verksamhetens behov. Detta innefattar också kostnader för att ge support till användare, anpassa systemet till nya lagar och för den vidareutveckling som kan behöva ske då användarna ställer nya krav eller då ny teknik krävs av säkerhetsskäl.

För att beräkna kostnaderna för förvaltning och drift krävs en kravspecifikation. Exempelvis är kostnaderna beroende av vilka krav på systemets tekniska tillgänglighet och säkerhet som ställs, något som bl.a. beror på utfallet av framtida risk- och sårbarhetsanalyser. Vår utgångspunkt är att systemet inte kommer att kräva en högre nivå av teknisk tillgänglighet.

En grov uppskattning visar att tidsåtgången för förvaltning och drift skulle uppgå till en halv årsarbetskraft. Detta innebär en kostnad på cirka 500 000 kronor årligen. I summan ingår arbete med drift, support och långsiktigt bibehållen funktionalitet, men inte kostnader för vidareutveckling av systemet.

15.9.3 Sammanfattning och förslag om finansiering

I tabellen nedan sammanfattas utredningens uppskattning av de kostnader som införandet av ett e-register för apostille medför.

Utredningen föreslår att såväl utvecklingskostnader som löpande kostnader för e-registret ska avgiftsfinansieras. Detta motiveras av att notarius publicus verksamhet i de flesta fall utgörs av privat näringsverksamhet. Vi ser därför inte att det är lämpligt att föreslå statlig finansiering. I stället bedömer vi att notarius publicus bör bidra finansiellt till att ett e-register ska kunna inrättas. Detta bedöms inte vara orimligt betungande för notarius publicus, i synnerhet då de har rätt att ta ut skälig ersättning för sina tjänster, inklusive utfärdande av apostille.

Finansieringslösningen innebär att verksamheten kommer att bygga upp initiala underskott. Hur Kammarkollegiet väljer att lägga upp systemet för hur avgiften ska tas ut och hur stor avgiften ska vara avgör hur lång tid underskottet kommer att finnas kvar.

Vårt förslag om finansiering innebär en risk att allmänhetens kostnader för notarius publicus tjänster ökar något eftersom notarius publicus kan behöva finansiera avgiften med att höja priserna något för sina tjänster. Mot bakgrund av de nyttor som förslaget medför ser utredningen att detta är befogat.

I avsnitt 13.8 och 14 och 15 §§ förslag till förordning om apostille återfinns utredningens överväganden och förslag när det gäller regleringen av avgifter för e-register.

Tabell 15.4 Kostnader för e-register

Specifikation	Beskrivning	Summa
Engångskostnader (avsnitt 14.9.2)	Utveckling och driftsättning av systemet	Ca 4 040 000
Löpande kostnader (avsnitt 14.9.2)	Drift och förvaltning	Ca 500 000/år

Referenser

Lagar, förordningar och föreskrifter

Växellag (1932:130)

Checklag (1932:131)

Rättegångsbalk (1942:740)

Tryckfrihetsförordning (1949:105)

Brottsbalk (1962:700)

Lag (1969:12) om internationell vägtransport

Regeringsformen (1974:152)

Lag (1974:610) om inrikes vägtransport

Lag (1981:1363) om notarius publicus

Konkurslag (1987:672)

Sjölagen (1994:1009)

Lag (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer

Lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd

Vallag (2005:837)

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Lag (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor

Lag (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s
förordning om elektronisk identifiering

Skuldsaneringslag (2016:675)

Förvaltningslag (2017:900)

Lag (2018:1937) om tillgänglighet och digital service

Stadga (1964:679) om notarius publicus - *upphävd*

Förordning (1982:327) om notarius publicus

- Förordning (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare
- Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
- Förordning (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna
- Kommittéförordning (1998:1474)
- Förordning (1999:154) om rätt för Regeringskansliet
(Utrikesdepartementet) att verkställa legaliseringar
- Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet
- Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning
- Förordning (2014:115) med instruktion för
utrikesrepresentationen
- Förordning (2016:576) med kompletterande bestämmelser till
EU:s förordning om elektronisk identifiering
- Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion
- Förordning (2018:1938) om tillgänglighet till digital service
- DIGG:s föreskrifter om tillgänglighet till digital offentlig service
(MDFFS 2019:2).
- Regeringskansliets föreskrifter om de Stockholmsbaserade
sändebuden och kansliet för stöd till mindre
utlandsmyndigheter (UF 2020:3)

Offentligt tryck

- Dir. 2022:142 *Säker och tillgänglig digital identitet.*
- Ds 1998:14 *Digitala signaturer – en teknisk och juridisk översikt.*
- Prop. 1945:6 *Kungl. Maj:ts proposition nr. 6 till riksdagen med
förslag till lag om ändrad lydelse av 88 § växellagen, m.m.*
- Prop. 1979/80:2 *Med förslag till sekretesslag m.m.*
- Prop. 1981/82:63 *om notarius publicus.*
- Prop. 2008/09:153 *Språk för alla – förslag till språklag.*
- Prop. 2012/13:74 *Förfälsknings- och sanningsbrotten.*
- Prop. 2015/16:72 *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning
om elektronisk identifiering.*
- Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning - ny
förvaltningslag.*

- Prop. 2017/18:126 *Digital hantering av domstolsavgörande, strafföreläggande och ordningsbot.*
- Prop. 2019/20:189 *Digital kommunikation i domstolsprocesser.*
- Prop. 2020/21:1 *Utgiftsområde 1 Rikets styrelse.*
- Prop. 2021/22:40 *Ett teknikneutralt krav på underskrift av regeringsbeslut.*
- Regeringsbeslut I2022/01335 *Uppdrag att föreslå hur en statlig e-legitimation kan utformas.*
- Regeringsbeslut III 18, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna.*
- Regeringsbeslut UD1999/113IRK, *Undertecknande och ratifikation av Haagkonventionen om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar.*
- SOU 1961:6 *Underrätterna betänkande.*
- SOU 1963:56 *Domstolsväsendet 1, betänkande.*
- SOU 2013:38 *Vad bör straffas?*
- SOU 2019:14 *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation.*
- SOU 2021:62 *Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen, Slutbetänkande av utredningen om betrodda tjänster.*
- SOU 2021:9 *Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster inom den offentliga förvaltningen, Delbetänkande av utredningen om betrodda tjänster.*

Utländsk lagstiftning

- Notarisation Act (14.11.2001) (Estland).
- Notaries Act (06.12.2000) (Estland).
- Consular Act (20.05.2009) (Estland).
- Code of Administrative Court Procedure (27.01.2011) (Estland).
- Sworn Translators Act (11.12.2013) (Estland).
- Forskrift om notarius publicus (FOR-2002-05-03-4189) (Norge).
- Lov om notarius publicus (LOV-2002-04-26-12) (Norge).

Lag om konsulära tjänster (22.4.1999/498) (Finland).

Lag om rättegång i förvaltningsärenden (5.7.2019/808) (Finland).

Rättsfall

NJA 1953 s. 577.

NJA 2005 s. 33.

NJA 2006 s. 293 (I och II).

NJA 2007 s. 227.

NJA 2015 s. 501.

NJA 2019 s. 531.

NJA 2021 s. 56.

HFD 2018 ref. 23.

HFD 2019 ref. 21.

HFD 2020 ref. 12.

HFD 2022 ref. 31.

Internationella konventioner och EU-rätt m.m.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1950).

Wienkonventionen om konsulära förbindelser (1963).

Haagkonventionen den 5 oktober 1961 om slopande av kravet på legalisering av utländska allmänna handlingar (apostille).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1191 av den 6 juli 2016 om främjande av medborgares fria rörlighet genom förenkling av kraven på framläggande av vissa officiella handlingar i Europeiska unionen och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/93/EG av den 13 december 1999 om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer. – *upphävd*

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/1121 av den 29 juli 2020 om insamling och delning av användarstatistik och återkoppling om tjänsterna i den gemensamma digitala ingången i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724.

Europeisk förklaring om digitala rättigheter och principer för det digitala decenniet (COM (2022) 28 final).

Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Digital kompass 2030: den europeiska vägen in i det digitala decenniet (COM (2021) 118 final).

Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om upprättandet av en europeisk förklaring om digitala rättigheter och principer för det digitala decenniet (COM (2022) 27 final).

Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av 2030-policyprogrammet ”En färdväg för det digitala decenniet” (COM (2021) 574 final).

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av en ram för europeisk digital identitet (COM (2021) 281 final).

Kommissionens rekommendation (EU) 2021/946 av den 3 juni 2021 om en unionsgemensam verktygslåda för en samordnad strategi för en europeisk ram för digital identitet.

Litteratur och rapporter m.m.

Advokatsamfundet, *Vägledande regler om god advokatsed med kommentar* (Stockholm: Advokatsamfundet, 2020).

Benjamin Yousefi, *Framställning och bevarande av elektroniska signaturer* (Stockholm: Riksarkivet 2015).

Bertil Bengtsson och Erland Strömbäck, *En kommentar till skadeståndslagen* (17 juni 2022, version 7A, JUNO).

David Frydinger, Tobias Edvardsson, Caroline Olstedt Carlström & Sandra Beyer, *GDPR: juridik, organisation och säkerhet enligt dataskyddsförordningen* (Stockholm: Norstedts juridik, 2018).

DIGG, *Digital plånbok* (Sundsvall: DIGG, 2022).

DIGG, *Digitaliseringens klimat- och miljöeffekter* (Sundsvall: DIGG, 2023).

DIGG, *E-legitimering och e-underskrift inom offentlig förvaltning* (Sundsvall: DIGG, 2021).

DIGG, *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation, slutredovisning av regeringsuppdrag att föreslå hur en statlig e-legitimation kan utformas (I2022/01335)* (Sundsvall: DIGG, 2022).

Georges A.L Droz (Secrétaire au bureau permanent), *La légalisation des actes officiels étrangers* (Haag: HCCH, 1959).

Hague Conference of Private International Law, *Légalisation des Actes Publics Étrangers - Exposé par Pays* (Haag: HCCH, 1958).

Hague Conference on Private International Law, *Apostille Handbook, Practical Handbook on the Operation of the Apostille Convention* (Haag: HCCH, 2023).

- Hague Conference on Private International Law, *Apostille Handbook, A Handbook on the Practical Operation of the Apostille Convention* (Haag: HCCH, 2013).
- Hague Conference on Private International Law, *Conclusions & recommendations of the Special Commission on the Practical Operation of the Apostille Convention* (Haag: HCCH, 2021).
- Hague Conference on Private International Law, *Conclusions and Recommendations of Special Commission on the practical operation of the Hague apostille, service, taking of evidence and access to justice conventions* (Haag: HCCH, 2009).
- Hague Conference on Private International Law, *Conclusions and recommendations of the Special Commission on the practical operation of the Apostille Convention* (Haag: HCCH, 2012).
- Hans-Heinrich Vogel, ”Om legaliseringar och Apostille” i *Vänbok till Axel Adlercreutz*, red. Boel Flodgren, Lars Gorton, Birgitta Nyström & Per Samuelsson (Lund: Juristförlaget i Lund, 2007).
- Kristina Ahlström, *Förvaltningslagen: en kommentar* (Stockholm: Karnov Group, 2018).
- Lisa Englund Krafft, *Offentlighets- och sekretesslag* (2009:400) 40 kap. 2 §, Karnov (JUNO).
- Stefan Zetterström & Anna-Sara Lind, *Offentlig rätt* (Stockholm, Liber: 2021).
- Yvon Loussouarn, *Explanatory Report on the Hague Convention of 5 October 1961 Abolishing the Requirement of Legalisation for Foreign Public Documents* (Haag: Hague Conference on Private International Law, 1961).

Webbsidor

- DIGG, *Valideringstjänst*, 2023, <https://www.digg.se/digitala-tjanster/e-underskrift/valideringstjanst>
- DIGG, *Vägledning för webbutveckling*, u.å., <https://webbriktlinjer.se/lagkrav/sprak/>
- Domstolsverket, *Nu är brottmålsdomarna helt digitala*, 2022, <https://www.domstol.se/domstolsverket/om->

- domstolsverket/nyhetsbrev-om-sveriges-domstolar/nu-ar-brottmalsdomarna-helt-digitala/
e-Legalization Foreign Affairs Belgium, 2023,
<https://elegalisation.diplomatie.be/>
- European Commission, *EU/EEA Trusted List Browser*, 2023,
<https://eidas.ec.europa.eu/efda/tl-browser/#/screen/home>
- European justice, *Types of legal professions Belgium*, 2022, https://e-justice.europa.eu/29/EN/types_of_legal_professions?BELGIUM&member=1
- Europeiska kommissionen, *Solvit*, u.å.,
https://ec.europa.eu/solvit/index_sv.htm
- Government.no, *Legalisation*, 2022,
<https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/legalisation-mfa/id752911/>
- Hague Conference on Private International Law, *Annex to the Convention, Model of Certificate*, u.å.,
<https://assets.hcch.net/docs/52435009-993f-4a32-be4b-10af158e2480.pdf>
- Hague Conference on Private International Law, *Apostille section*, 2023,
<https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/specialised-sections/apostille>
- Hague Conference on Private International Law, *Implementation Chart of the e-APP*, 2023,
<https://assets.hcch.net/docs/b697a1f1-13be-47a0-ab7e-96fcb750ed29.pdf>
- Statsforvaltaren, *Apostillestempel på dokument*, 2023,
<https://www.statsforvalteren.no/nn/portal/Folk-og-samfunn/Apostillestempel-pa-dokument/>
- Informationsverige.se, 2023,
<https://www.informationsverige.se/sv/hem.html>
- Kammarkollegiet, *Om oss*, 2023,
<https://www.kammarkollegiet.se/om-oss>
- Kingdom of Belgium Federal Public Service, *Legalisation by the competent Belgian authority*, 2022,

- <https://diplomatie.belgium.be/en/legalisation-documents/legalisation-competent-belgian-authority>
- Kingdom of Belgium Federal Public Service, *Legalisation of document*, 2022, <https://diplomatie.belgium.be/en/legalisation-documents>
- Kingdom of Belgium Federal Public Service, *Legalisation: more detailed information*, 2022, <https://diplomatie.belgium.be/en/legalisation-documents/legalisation-more-detailed-information/how-can-belgian-documents-be>
- Ladok, *Digital examen*, 2023, <https://ladok.se/ladok/digital-examen>
- LegalWeb Belgium, 2023, <https://legalweb.diplomatie.be/>
- Länsstyrelsen Stockholm, *Välj att sluta – En telefonlinje för personer som utövar våld i nära relationer. Verksamhetsåret 2021*, 2022, <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/om-oss/vara-tjanster/publikationer/2022/valj-att-sluta---en-telefonlinje-for-personer-som-utovar-vald-i-nara-relationer.-verksamhetsaret-2021.html>
- Länsstyrelsen Östergötland, *Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck inrättas på Länsstyrelsen Östergötland*, 2022, <https://www.lansstyrelsen.se/ostergotland/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---ostergotland/2022-07-08-nationellt-centrum-mot-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-inrattas-pa-lansstyrelsen-ostergotland.html>
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *Education documents and diplomas*, 2023, <https://um.dk/en/travel-and-residence/legalisation-frontpage/legalisation-danish/educational-documents>
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *Legalisation of Danish documents*, 2023, <https://um.dk/en/travel-and-residence/legalisation-frontpage/legalisation-danish>
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *Translations*, 2023, <https://um.dk/en/travel-and-residence/legalisation-frontpage/legalisation-danish/trnslations>
- Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, *Apostille*, u.å., <https://dvv.fi/sv/apostille-sv>

- Norges Domstoler, *Notarialbekreftelse*, u.å.,
<https://www.domstol.no/no/notarialbekreftelse/>
- Notaire.be, *La Fédération du Notariat (Fednot)*,
<https://www.notaire.be/le-notaire/le-notariat-en-belgique/la-federation-du-notariat-fednot>
- Notarite Koda, *Apostille*, 2023,
<https://www.notar.ee/en/teabekeskus/apostille>
- Regeringen, *Digitaliseringspolitik*, u.å.,
<https://www.regeringen.se/regeringspolitik/digitaliseringspolitik/>
- Regeringen, *Mål för digitaliseringspolitik*, u.å.,
<https://www.regeringen.se/regeringspolitik/digitaliseringspolitik/mal-for-digitaliseringspolitik/>
- Regeringen, *Utrikesrepresentationen*, 2022,
<https://www.regeringen.se/sveriges-regering/utrikesdepartementet/utrikesrepresentationen/>
- Republic of Estonia Ministry for Foreign Affairs, *Legalisation*, 2022, <https://www.vm.ee/en/consular-visa-and-travel-information/consular-information-and-services/legalisation-public-document>
- Service Public Fédéral Justice, *Légalisation*, u.å.,
https://justice.belgium.be/fr/themes/personnes_et_familles/legalisation
- Translatørforeningen, *Om Translatørforeningen*, u.å.,
<https://translatorforeningen.dk/om-translatoerforeningen/>
- Utrikesministeriet Finland, *Så här legaliserar du finländska handlingar för utlandet*, u.å., <https://um.fi/legalisering-av-dokument-i-utrikesministeriet>

Övrigt

- Justitiedepartementet, *Instruktion 2016-10-28, 10:e internationella forumet för e-APP och specialkommission avseende Apostillekonventionen (den 1–4 november 2016)*.

- Justitiedepartementet, *Instruktion 2021-09-24, Haagkonferensen för internationell privaträtt: 2021 års möte i specialkommissionen för Apostillekonventionen (digitalt)*.
- Justitiedepartementet, *Promemoria 2009-02-04, Haag-konferensen om Apostillekonventionen den 9–12 februari 2009*.
- Justitiedepartementet, *Promemoria 2021-10-05 Kortrapport från möte i specialkommissionen för Apostillekonventionen den 5–8 oktober 2021*.
- Justitiedepartementet, *Rapport 2003-11-05 Haagkonferens för internationell privaträtt 27 oktober – 4 november 2003*.
- Love Kellberg, P.M. ang. av nionde Haagkonferensen utarbetad konvention om slopande av kravet på legalisation (Stockholm: Utrikesdepartementet, 1960).
- Migrationsverket, *Överenskommelse om IT-samverkan mellan Migrationsverket och Utrikesdepartementet avseende SINUS (2013)*.
- Olof Kaijser (ambassadråd, Sveriges ambassad i Haag), *Handbrev till G. von Otter på Utrikesdepartementet 1958-09-09 (R56 A)*.
- Sveriges ambassad i Haag, *D-post: HAAG/2016-12-02/1614, HAAG: Specialkommission inom ramen för Haagkonferensen för internationell privaträtt*.
- Sveriges ambassad i Haag, *Rapport 2009-02-13 Specialkommission inom ramen för Haagkonferensen för internationell privaträtt 9-12 februari 2009 (Andrea Rabus)*.
- Sveriges ambassad i Haag, *Rapport 2012-11-09 Specialkommission inom ramen för Haagkonferensen för internationell privaträtt 6-9 november (Sofia Lord)*.
- Utrikesdepartementet (Enheten för internationell rättshjälp och konsulära frågor), *PM 1999-05-03, Apostillekonventionen*.
- Utrikesdepartementet (Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden), *Vägledning gällande utlandsmyndigheten som notarius publicus (2010, rev. 2016)*.
- Utrikesdepartementet (Kansliet för mindre utlandsmyndigheter), *UD Legaliseringar – Rutinbeskrivning (2022)*.
- Utrikesdepartementet, *Instruktionsbok för beskickningar och konsulat (1928 och 1936), Instruktionsbok för*

utrikesrepresentationen (1967, 1974, 1983 och 1986) och *Rättshandbok I – Biträde åt enskilda och myndigheter* (1990, 1997 och 2002).

Riksgälden, *Ramavtal avseende kortinlösen m.m. för statliga myndigheter mellan staten genom Riksgäldskontoret och Nets Filial Sverige* (Stockholm: Riksgälden, 2021).

Riksgälden, *Ramavtal avseende kortinlösen m.m. för statliga myndigheter mellan staten genom Riksgäldskontoret och Swedbank AB (Publ)* (Stockholm: Riksgälden, 2021).

Kommittédirektiv 2022:9

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 juli 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 kostnads-effektivt 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. Utrikesdeparte-

mentets 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 genomlysna 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 äkt-het. 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 upp-

gift 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. Hitills har 41 konventions-stater 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 lärdomar som sådana länder som infört en möjlighet att utfärda elektronisk apostille eller e-register för apostille har dragit.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2023.

(Utrikesdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:54

Tilläggsdirektiv till En mer rättssäker, enhetlig och effektiv verksamhet vad gäller legaliseringar, andra former av intyganden och apostille (UD 2022:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 april 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 24 februari 2022 kommittédirektiv för en särskild utredare med uppdrag att 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 (dir. 2022:9). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 maj 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 juli 2023.

(Utrikesdepartementet)

Kartläggning av legaliserings- och intygsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Enkät till utlandsmyndigheter

1. Utlandsmyndighetens namn
2. Bedrivs någon verksamhet med legalisering och andra former av intygande/bestyrkande vid utlandsmyndigheten?
 - a) Om ja, gå vidare till fråga 3.
 - b) Om nej, besvara frågorna i) och ii) nedan (frågorna 3–13 behöver inte besvaras):
 1. Ange varför det inte bedrivs någon verksamhet med legaliseringar och andra former av intyganden/bestyrkanden.
 2. Förekommer det att personer efterfrågar legaliseringar och andra former av intyganden/bestyrkanden? Hänvisas den enskilde då till någon annan aktör/myndighet och i så fall vilken?
3. Hur många ärenden avseende legalisering- och andra former av intyganden/bestyrkande handläggs vid utlandsmyndigheten per år? (ange en uppskattning om exakt antal inte kan anges)
4. Vilka typer av intyganden, bestyrkanden m.m. är det som efterfrågas vid utlandsmyndigheten?
5. Vilka typer av intyganden, bestyrkanden m.m. är det som lämnas vid utlandsmyndigheten?

6. Finns det några oklarheter om vilka sorters intyganden, bestyrkanden m.m. som utlandsmyndigheten kan bistå med och i så fall vilka?
7. Finns det några oklarheter beträffande vilken personkrets bistånd ska lämnas till?
8. Hur ofta förekommer det att en enskild nekas en begäran om intygande, bestyrkande, m.m.? (ange en uppskattning om exakt antal inte kan anges)
9. Vilka är de vanligaste anledningarna till att en enskild nekas en begäran om intygande, bestyrkande m.m.?
10. På vilket sätt underrättas den enskilde om utlandsmyndighetens beslut att neka begäran om legalisering/intygande/bestyrkande?
11. Beskriv det som fungerar bra med den legaliserings- och intygsverksamhet som bedrivs vid utlandsmyndigheten.
12. Beskriv de problem som finns med den legaliserings- och intygsverksamhet som bedrivs vid utlandsmyndigheten.
13. Upplever ni att nuvarande system med intygande/bestyrkande innebär några risker? Om ja, vilka risker?
14. Övrigt (ange övriga synpunkter).

Utlandsmyndigheter som ingick i urvalet

Sveriges ambassad Damaskus
Sveriges ambassad Abu Dhabi
Sveriges ambassad Abuja
Sveriges ambassad Addis Abeba
Sveriges ambassad Alger
Sveriges ambassad Amman
Sveriges ambassad Ankara
Sveriges generalkonsulat i Istanbul
Sveriges ambassad Bagdad
Sektionskansliet Erbil
Sveriges ambassad Bamako
Sveriges ambassad Bangkok
Sveriges ambassad Beirut

Sveriges ambassad Belgrad
Sveriges ambassad Berlin
Sveriges ambassad Brasília
Sveriges ambassad Buenos Aires
Sveriges ambassad Canberra
Sveriges ambassad Dar Es Salaam
Sveriges ambassad Dhaka
Sveriges ambassad Doha
Sveriges ambassad Gambia (Stockholmsbaserad)
Sveriges ambassad Hanoi
Sveriges ambassad Harare
Sveriges ambassad Havanna
Sveriges ambassad Islamabad
Sveriges ambassad Jakarta
Sveriges ambassad Kabul
Sveriges ambassad Kairo
Sveriges ambassad Kampala
Sveriges ambassad Khartoum
Sveriges ambassad Kigali
Sveriges ambassad Kinshasa
Sveriges ambassad Kuala Lumpur
Sveriges ambassad London
Sveriges ambassad Luanda
Sveriges ambassad Lusaka
Sveriges ambassad Madrid
Sveriges ambassad Manila
Sveriges ambassad Maputo
Sveriges ambassad Monrovia
Sveriges ambassad Nairobi
Sveriges ambassad New Delhi
Sveriges generalkonsulat i Mumbai
Sveriges ambassad Ottawa
Sveriges ambassad Ouagadougou
Sveriges ambassad Paris
Sveriges ambassad Peking
Sveriges generalkonsulat i Shanghai
Sveriges generalkonsulat i Hongkong
Sveriges ambassad Rabat
Sveriges ambassad Riyadh

Sveriges ambassad Santiago de Chile
Sveriges ambassad Sarajevo
Sveriges ambassad Tallinn
Sveriges ambassad Teheran
Sveriges ambassad Tunis
Sveriges ambassad Washington
Sveriges generalkonsulat i New York
Sveriges generalkonsulat i Jerusalem

Enkät till notarius publicus om apostille

Allmänna frågor

1. Namn
2. I vilket geografiskt område har du ett förordnade som notarius publicus?
3. Hur länge har du varit förordnad som notarius publicus?
4. Hur många apostille utfärdade du under 2021?

Hantering av apostille

5. Vilka kategorier av handlingar utfärdar du apostille på?
6. Upplever du att det finns kategorier av handlingar där det är svårt att bedöma om apostille kan utfärdas? I så fall, beskriv hur du avgör om handlingen kan apostilleras eller inte.
7. Upplever du att det finns oklarheter eller annan problematik i tillämpningen av Apostillekonventionen (i tolkningen av konventionen, regelverket i Sverige eller i den praktiska hanteringen)? I så fall, vad?

Apostilleregister

8. Beskriv hur ditt register över apostille upprätthålls och förvaltas. (jfr. artikel 7 första stycket Apostillekonventionen)?

9. Hur många gånger efterfrågades uppgifter från ditt register över apostille under 2021 (jfr. artikel 7 andra stycket Apostillekonventionen)?
10. Har du några synpunkter på nuvarande system med register över apostille?

Övrigt

11. Övrigt (ange övriga synpunkter).

Enkät till notarius publicus om vissa typer av notariella intyganden

1. Vad är din uppfattning om hur icke-auktoriserade översättningar bör hanteras och i vilka former kommer du i kontakt med sådana? Handlar det vanligen om notarius publicus eget bestyrkande av att översättningen är korrekt utförd (jfr. 6 § andra stycket förordningen (1982:327) om notarius publicus) eller förekommer icke-auktoriserade översättningar i andra former (t.ex. bevittnande av en namnunderskrift på översättningen)?
2. Hur hanteras förfrågningar om bevittnande av underskrifter på dokument som är skrivna på språk som du inte behärskar och där du inte förstår innehållet?
3. Vad är din uppfattning om förekomsten av dokument med oriktigt innehåll (t.ex. förfalskningar) och dokument vars innehåll kan strida mot svensk lagstiftning? Har du exempel på att sådana har förekommit och hur har du i så fall hanterat dessa ärenden?
4. Vad är din uppfattning om att göra andra former av intyganden än ett bestyrkande av behörig namnunderskrift på myndighetshandlingar där namnteckning finns eller skulle kunna erhållas (t.ex. att i stället bestyrka en kopia av handlingen eller intyga att en handling är ett personbevis)? Om det inkommer sådana förfrågningar till dig, hur hanterar du dessa och har du någon uppfattning om varför den typen av intyganden efterfrågas?
5. Vilken kontroll – om någon – görs av namnunderskriften på standardiserade handlingar som t.ex. personbevis eller universitetsbevis innan apostille utfärdas?

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. UD.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsetting. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

- Ett statligt huvudmannaskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]
- Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]
- Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]
- Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]
- Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]
- Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]
- Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]

Utbildningsdepartementet

- Statlig forskningsfinansiering.
Underlagsrapporter. [19]
- Informationsförsörjning på skolområdet.
Skolverkets ansvar. [21]
- Samhället mot skolattacker. [28]
- Framtidens yrkeshögskola
– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Utrikesdepartementet

- Ett modernare regelverk för legaliseringar,
apostille och andra former av intyganden. [42]

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentråkning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. UD.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsetting. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

- Ett statligt huvudmannaskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]
- Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]
- Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]
- Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]
- Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]
- Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]
- Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]

Utbildningsdepartementet

- Statlig forskningsfinansiering.
Underlagsrapporter. [19]
- Informationsförsörjning på skolområdet.
Skolverkets ansvar. [21]
- Samhället mot skolattacker. [28]
- Framtidens yrkeshögskola
– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Utrikesdepartementet

- Ett modernare regelverk för legaliseringar,
apostille och andra former av intyganden. [42]