

Målnummer:	5926-12	Avdelning:
Avgörandedatum:	2014-02-06	
Rubrik:	Den som sänds ut för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst och då inte är folkbokförd i Sverige omfattas inte av 14 § folkbokföringslagen. Även fråga om bestämmelserna i 3 § i lagen strider mot EU-rätten.	
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• 3 § första stycket och 14 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481)• Artikel 45 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt	
Rättsfall:		

REFERAT

B.F. var anställd vid Utrikesdepartementet och var fram till slutet av 2007 stationerad vid Sveriges ambassad i Kiev. Han beviljades därefter tjänstledighet och började arbeta vid vissa av EU:s institutioner i Bryssel, varvid han avregistrerades från folkbokföringen som utflyttad. Den 1 juli 2011 lämnade han sin anställning i Bryssel och återgick i tjänst vid Utrikesdepartementet. Han vistades under juli och augusti 2011 i Sverige. Sedan den 1 september 2011 tjänstgör han vid Sveriges ambassad i Moskva. B.F. lämnade den 5 juli 2011 in en anmälan om inflyttning till Sverige hos Skatteverket och yrkade att han själv, hans hustru G.F. och deras son D.F. (familjen F.) skulle folkbokföras i Sverige från och med den 1 juli 2011.

Skatteverket beslutade den 11 juli 2011 att avslå familjen F:s anmälan om flyttning till Sverige. Som skäl för beslutet angavs i huvudsak följande. Enligt anmälan ska familjen från och med den 1 september 2011 flytta till Moskva med anledning av att B.F. utstationerats dit av Utrikesdepartementet för tjänstgöring på den svenska ambassaden. Familjen kommer därmed inte att tillbringa ett år i Sverige, vilket är ett krav för att folkbokföras i Sverige. Undantaget i 14 § folkbokföringslagen (1991:481), FBL, - att personer utsända för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst fortfarande kan folkbokföras där de senast var eller borde varit folkbokförda före utsändningen - är inte tillämpligt eftersom B.F. inte var eller borde varit folkbokförd före utsändningen.

Familjen F. överklagade Skatteverkets beslut hos förvaltningsrätten och yrkade att de skulle folkbokföras i Sverige. De anförde bl.a. följande. Skatteverkets tolkning av 14 § FBL är orimligt och felaktigt restriktiv och innebär orimliga komplikationer för familjen. Den anställning utomlands som ledde till att han avregistrerades från folkbokföringen tillkom på direkt anmodan av Utrikesdepartementet och är att jämföras med en normal utlandsstationering.

Skatteverket bestred överklagandet.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2011-07-26, ordförande Ståhlberg) yttrade, efter att ha redogjort för 3 och 14 §§ FBL: Det är ostridigt i målet att familjen F. ska flytta utomlands den 1 september 2011 med anledning av B.F:s utlandsstationering vid den svenska ambassaden i Moskva och att tjänstgöringen pågår till och med augusti 2014. - Enligt 14 § FBL folkbokförs den som är utsänd för anställning motsvarande den B.F. ska tillträda tillsammans med sin familj. Att vara utsänd för anställning på utländsk ort i

svenska statens tjänst kan således inte utgöra ett hinder mot att folkbokföras. - Familjen F. har den 5 juli 2011 anmält flytt till Sverige från och med den 1 juli 2011. Deras avsikt är att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i Sverige till och med den 1 september 2011 och att därefter med anledning av B.F:s utlandsstationering bosätta sig i Moskva till och med augusti 2014. Det finns med anledning därav skäl att folkbokföra dem i Sverige. Överklagandet ska därför bifallas och B.F., G.F. och D.F. ska folkbokföras i enlighet med sin anmälan. - Med bifall till överklagandet upphäver förvaltningsrätten Skatteverkets beslut och förordnar att B.F., G.F. och D.F. ska folkbokföras i enlighet med anmälan om flyttning till Sverige.

Skatteverket överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att kammarrätten skulle upphäva domen. Verket anförde i huvudsak följande. Familjen F:s anmälan om inflyttning till Sverige ska endast bedömas utifrån kraven för folkbokföring i 3 § FBL. Av denna bestämmelse framgår att ett krav för att bli folkbokförd i Sverige är att man kan antas komma att vistas i Sverige under minst ett år. Undantag från nämnda bestämmelse finns i 4 och 5 §§ FBL. Dessa undantag gäller regler om uppehållstillstånd och personer som tillhör främmande lands beskickning eller lönade konsulat. Något undantag från kravet på ett års vistelse i Sverige för att bli folkbokförd finns däremot inte. Familjen F. kan inte antas komma att vistas i Sverige under minst ett år eftersom de redan i samband med sin anmälan har uppgett att de har för avsikt att flytta utomlands igen efter några månader. Familjen F. uppfyller därmed inte kraven för att folkbokföras i Sverige. I 14 § FBL behandlas inte ett undantag från 3 § FBL utan ett undantag från huvudregeln i 6 § FBL om att en person ska vara folkbokförd där han eller hon är att anse som bosatt.

Familjen F. bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. I 3 § FBL anges huvudregeln i fråga om var en person ska vara folkbokförd. Bestämmelsen är därmed att betrakta som lex generalis inom detta område. I 14 § FBL finns särbestämmelser för den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst. Bestämmelsen är att betrakta som lex specialis i förhållande till huvudregeln i 3 § FBL för den som är utsänd i svenska statens tjänst och, i förekommande fall, dennes medföljande familj. Det följer av allmänna rättsprinciper att lex specialis ska tillämpas framför lex generalis. Kravet i 3 § FBL på ett års vistelse i Sverige för att kunna bli folkbokförd i Sverige ska helt bortses från i aktuellt mål. Det avgörande är om en person är utsänd för anställning på utländsk ort i den svenska statens tjänst. Ytterligare stöd finns i 14 § FBL där det stadgas "på den fastighet och i den församling där den utsände senast var eller borde ha varit folkbokförd eller, om ändrade förhållanden föranleder det, endast i församlingen". Skatteverkets restriktiva tolkning strider såväl mot lydelsen i de relevanta bestämmelserna som mot lagstiftarens avsikt med undantaget i 14 § FBL. Högsta förvaltningsdomstolens bedömning i RÅ 2000 ref. 48 ger ett tydligt stöd för standpunkten att de ska vara folkbokförda i Sverige i enlighet med vad som föreskrivs i 14 § FBL.

Utrikesdepartementet som av kammarrätten beretts tillfälle att avge yttrande, anförde bl.a. följande.

Utrikesdepartementet instämmer i de skäl som familjen F. har lagt fram samt kan bekräfta att B.F. efter anmodan av den svenska regeringen har tjänstgjort vid två EU-institutioner. B.F. har tjänstgjort dels vid Ministerrådets generalsekretariat under tiden den 1 november 2007 till den 31 december 2010, dels vid Europeiska utrikestjänsten under tiden den 1 januari 2011 till den 30 juni 2011. Sedan den 1 september 2011 tjänstgör B.F. vid den svenska ambassaden i Moskva. - Det är från Utrikesdepartementets och naturligtvis även EU:s perspektiv mycket angeläget att väl lämpade svenskar får möjlighet att tjänstgöra inom olika EU-organ. En sådan växelvis tjänstgöring torde vara kompetenshöjande både för Utrikesdepartementet och för EU:s egna institutioner och därmed till gagn för alla inblandade aktörer. Skatteverkets nuvarande tillämpning av FBL innebär med all sannolikhet att det blir svårare att rekrytera lämpade personer till både EU:s institutioner och svensk

utrikesförvaltning. - Det förhållandet att det föreligger en fördragsenlig skyldighet för EU:s medlemsstater att förse den Europeiska utrikes tjänsten med tjänstemän anställda vid respektive lands utrikesdepartement leder till slutsatsen att det inte kan uteslutas att en underlåtenhet från en medlemsstats sida att göra detta i rimlig omfattning i förlängningen skulle kunna komma att bedömas utgöra ett fördragsbrott av EU-domstolen. Skyldigheten åvilar medlemsstaterna. Enskilda torde inte kunna åberopa en sådan underlåtenhet gentemot en medlemsstat till stöd för en talan om fördragsbrott. - En grundläggande princip vid tjänstgöring inom utrikesförvaltningen är att en vistelse utomlands inte ska påverka möjligheten att fortsatt kunna tillhöra svenska trygghetssystem, t.ex. det svenska socialförsäkringssystemet. Uppdragen inom EU-institutionerna har skett på direkt anmodan av Utrikesdepartementet samt är därtill en skyldighet för medlemsstaterna enligt EU-rätten. En sådan tjänstgöring kan därför inte betraktas på annat sätt än en "normal" utlandsstationering inom utrikesförvaltningen. Den av Skatteverket förordade tillämpningen av ettårsregeln i 3 § FBL skulle för den anställde och, i förekommande fall, dennes familj leda till att de inte längre skulle omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet. Skatteverkets tolkning leder till att en ettårig "karantän" skulle införas för tjänstemän som tjänstgör vid EU:s institutioner. Detta skulle leda till en omotiverad skillnad i villkor mellan nationell tjänstgöring och EU-tjänstgöring som i förlängningen kan riskera att omintetgöra Sveriges strävan att låta svenska tjänstemän växelvis arbeta inom den svenska utrikesförvaltningen och andra internationella organ. - Med anledning av det ovan sagda anser Utrikesdepartementet att det är angeläget att framhålla att vad som här anförts rimligen bör beaktas även i fråga om tjänstgöring i andra multilaterala organisationer såsom Förenta Nationerna m.fl. Sammanfattningsvis är det Utrikesdepartementets uppfattning att kammarrätten bör fastställa förvaltningsrättens dom.

Skatteverket anförde i yttrande bl.a. följande. Grunden för samtliga uppgifter i folkbokföringsdatabasen är att de ska återspegla befolkningens verkliga bosättning. Vägledning om vem som ska registreras samt avregistreras från folkbokföringsdatabasen finns i 3 och 20 §§ FBL. I samband med den kommande folkbokföringslagen har frågan om huruvida FBL bryter mot principen om fri rörlighet i ett EU-rättsligt perspektiv bedömts. Slutsatsen är att så inte är fallet. Endast personer som är bosatta här i FBL:s mening ska vara folkbokförda.

Kammarrätten i Stockholm (2012-10-05, Rolén, Edwardsson, Flank, referent) yttrade, efter att ha redogjort för tillämpliga bestämmelser: Krav för att folkbokföras vid inflyttning till Sverige - Av handlingarna i målet framgår att B.F. avregistrerades från folkbokföringen år 2007 efter egen anmälan. Den 5 juli 2011 inkom han till Skatteverket med en anmälan om flyttning till Sverige från och med den 1 juli 2011. Anmälan omfattade förutom B.F. även hans fru G.F. och deras gemensamma barn D.F. I bilaga till flyttanmälan angavs att B.F. från och med den 1 september 2011 skulle tjänstgöra vid den svenska ambassaden i Moskva. Hans fru och son skulle följa med honom under hans utlandstjänstgöring. - Den första fråga som kammarrätten har att ta ställning till är om familjen F:s anmälan om inflyttning ska bedömas utifrån rekvisiteten i 3 eller 14 §§ FBL. - I förarbetena till 20 § i 1967 års folkbokföringslag (nuvarande 14 § FBL) uttalas bl.a. följande (prop. 1978/79:58 s. 15). Den som är anställd utomlands i svenska statens tjänst har regelmässigt en så stark anknytning till Sverige att en kyrkobokföring här är motiverad. Anknytningen gäller nästan alltid den församling där han var eller hade bort vara kyrkobokförd vid utresan härifrån riket. - I förarbetena till 14 § FBL uttalas bl.a. följande (prop. 1990/91:153 s. 102 f). Den som är utsänd i svenska statens tjänst folkbokförs tillsammans med medföljande familj i den församling där han var folkbokförd vid utsändandet. För närvarande gäller att utsända statsanställda ska kyrkobokföras även efter stationeringen utomlands (20 § folkbokföringslagen). Detta innebär ett avsteg från principen att folkbokföringen ska grundas på bosättningen. Den personkrets som avses har emellertid en speciell situation. Personerna är exempelvis skattskyldiga här för

sin inkomst och är normalt undantagna från folkbokföring och sociala förmåner i tjänstgöringslandet. Normalt varvas utlandsstationeringen med perioder av tjänstgöring i Sverige. - Inledningsvis kan noteras att det i 14 § FBL inte finns ett uttryckligt krav på att den utsända måste vara folkbokförd i Sverige vid tidpunkten för utsändandet för att omfattas av bestämmelsen. Formuleringarna i ovan redovisade förarbeten tyder dock på att lagstiftarens utgångspunkt har varit att den utsända ska vara folkbokförd vid denna tidpunkt. Detta skulle i sådana fall innebära att en utsänd, som inte är folkbokförd vid utsändandet, först måste uppfylla bl.a. kraven i 3 § FBL för att därefter med stöd av 14 § samma lag kunna kvarstå som folkbokförd i Sverige under en utlandsstationering. - Denna tolkning vinner stöd av att det i 3 § tredje stycket FBL finns en uppräknning av de paragrafer som utgör undantag till bestämmelsen, dvs. 4 och 5 §§ FBL. Sistnämnda bestämmelser rör regler om uppehållstillstånd och personer som tillhör främmande lands beskickning eller lönade konsulat. 14 § FBL räknas dock inte upp som ett undantag. Däremot framgår det direkt av lagtexten i 6 § FBL att 14 § samma lag är ett undantag till denna bestämmelse, dvs. ett undantag från kravet att en person ska vara folkbokförd där han eller hon är att anse som bosatt. - Att 14 § FBL endast är ett undantag till 6 § FBL och inte även till 3 § samma lag stöds också av en systematisk tolkning av FBL då det kan konstateras att 3 § FBL återfinns i ett avsnitt som har rubriken "När folkbokföring ska ske" och 6 och 14 §§ FBL finns i ett avsnitt med rubriken "Rätt folkbokföringsort m.m.". Ytterligare stöd finns i 20 § FBL. I denna bestämmelse anges bl.a. att den som omfattas av 14 § FBL inte ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. En tillämpning av 20 § FBL förutsätter att en person redan är folkbokförd eftersom denne annars inte kan undantas från avregistrering. - Med anledning av det ovan sagda är 14 § FBL endast tillämplig vid utsändande av en person som redan är folkbokförd i Sverige. Denne medges då enligt bestämmelsen en möjlighet att fortfarande vara folkbokförd i landet under en utlandsstationering. Familjen F:s anmälan om inflyttning till Sverige ska således bedömas utifrån de krav som ställs i 3 § FBL. Mot bakgrund av att familjen F. endast skulle komma att stanna i Sverige i två månader kan det inte antas att familjen F. skulle komma att vistas i Sverige under minst ett år. Familjen F. uppfyller således inte de krav som uppställs i 3 § FBL för att bli folkbokförd. - I målet finns emellertid även EU-rättsliga aspekter att beakta. Kammarrättens andra fråga att ta ställning till är således om bestämmelserna i FBL strider mot EU-rätten. - B.F:s sista tjänstgöring inom EU, dvs. tjänstgöringen i den Europeiska utrikestjänsten, medför att fråga uppkommer om den återanställningsskyldighet som medlemsstaterna har enligt artikel 6.11 i rådets beslut av den 26 juli 2010 (2010/427/EU) kan medföra en rättighet för en svensk tjänsteman som omfattas av artikeln att åter bli folkbokförd i Sverige. - EU-bestämmelserna om återanställning är emellertid inte avhängiga frågan om tjänstemannen är folkbokförd, alternativt uppfyller kraven för att bli det. Bestämmelserna i FBL hindrar således inte svenska myndigheter att fullgöra sin skyldighet att återanställa en sådan tjänsteman. Artikel 6.11 i rådets beslut av den 26 juli 2010 (2010/427/EU) medför således inte en rättighet att bli folkbokförd vid återanställning. - B.F. är dock även en unionsmedborgare i EU-rättslig mening som använt sig av rätten till fri rörlighet för arbetstagare och han omfattas därmed av tillämpningsområdet för artikel 45 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Enligt rättspraxis från EU-domstolen anses en tjänsteman vid Europeiska Unionen vara en migrerande arbetstagare (se dom av den 16 februari 2006, i mål C-185/04 Ulf Öberg mot Försäkringskassan). Av EU-rätten följer även att syftet med fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för personer är att underlätta för unionsmedborgare att utöva all slags ekonomisk verksamhet inom unionen samt att förhindra åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat (dom av den 7 juli 1992 i mål C-370/90 Singh). Bestämmelser som hindrar eller avskräcker unionsmedborgare från att lämna sitt hemland för att utöva sin rätt till fri rörlighet utgör hinder mot denna frihet. - De svenska bestämmelserna innebär sammantaget att en unionsmedborgare i B.F:s situation kan avskräckas från att göra bruk av den fria rörligheten för arbetstagare. Därmed strider de svenska bestämmelserna i princip mot artikel 45 FEUF. Fråga är då om de svenska

bestämmelserna kan motiveras utifrån ett legitimt syfte som är förenligt med EU-fördragen och om bestämmelserna i så fall är proportionerliga utifrån aspekterna ändamålsenlighet (lämplighet), nödvändighet och proportionalitet i strikt mening (jfr RÅ 1999 ref. 76). - I fråga om bestämmelsernas materiella innehåll är målet med folkbokföringen att befolkningens verkliga sammansättning, identitet och familjerättsliga förhållanden ska återspeglas. Ett stort antal rättigheter och skyldigheter är knutna till det förhållandet att den aktuella personen är bosatt i Sverige. För att målet med folkbokföringen ska kunna nås bör endast personer efter inflyttning som kan antas stanna ett år i landet folkbokföras. FBL generellt och mer specifikt 3 § FBL har således ett legitimt syfte som är förenligt med unionsrätten. För att folkbokföringsdatabasen ska vara korrekt, är bestämmelsen lämplig och också nödvändig, d.v.s. den kan inte ersättas av en mindre ingripande åtgärd. - Gällande frågan om kravet på proportionalitet i strikt mening är uppfyllt måste det prövas om den fördel som det allmänna vinner genom de svenska bestämmelserna står i rimlig proportion till den skada som bestämmelserna förorsakar den enskilde. I detta ligger en bedömning av de förhållanden som FBL:s bestämmelser tillämpas på. Utgångspunkten i bedömningen är att folkbokföringen i Sverige syftar till att tillgodose samhällets behov av uppgifter om enskild. Mot detta allmänintresse står de intressen som personer i B.F:s situation med tillkommande familj har. Dessa intressen är i huvudsak att fortfarande tillhöra det svenska sociala trygghetssystemet. - Exempel på förhållanden som är direkt knutna till en persons folkbokföring är bestämmelser om var personen ska rösta, betala kommunalskatt, få skolplats samt vilken kommun han eller hon ska ha medlemskap i. I vissa författningar finns en egen definition av bosättning. Den omständigheten att en person är folkbokförd kan ha betydelse vid bedömningen av bosättningen. Detta gäller till exempel vid tillämpning av socialförsäkringsbalken. De förmåner som omfattas av socialförsäkringsbalken är grunden i det svenska sociala trygghetssystemet och av stor betydelse för den enskilde. En person i B.F:s situation omfattas enligt 5 kap. 4 § första stycket socialförsäkringsbalken emellertid av såväl den bosättningsbaserade som den arbetsbaserade socialförsäkringen under förutsättning att han eller hon tidigare någon gång varit bosatt i Sverige. Medföljande familjemedlemmar omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen (prop. 1998/99:119 s. 129). Mot denna bakgrund får den fördel som det allmänna vinner på att upprätthålla kravet på minst ett års vistelse i landet för att folkbokföring ska ske anses stå i rimlig proportion till den olägenhet som den enskilde drabbas av. Därmed är även kravet på proportionalitet i strikt mening uppfyllt. - En tillämpning av 3 § FBL strider således inte mot EU-rätten i förevarande mål. Som kammarrätten ovan har konstaterat uppfyller inte B.F., G.F. och D.F. de krav som ställs i 3 § FBL för att folkbokföras i Sverige. Skatteverket hade därmed skäl för sitt beslut att inte folkbokföra familjen. Överklagandet ska därför bifallas. - Kammarrätten bifaller överklagandet och upphäver förvaltningsrättens dom och fastställer Skatteverkets beslut den 1 juli 2011.

Familjen F. överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle upphäva kammarrättens dom och fastställa förvaltningsrättens dom. Familjen anförde bl.a. följande. Av förarbetsuttalandena till 14 § FBL framgår att de två centrala elementen i lagstiftarens överväganden om var utsända ska vara folkbokförda dels är insikten om att denna personkrets har en speciell situation, dels att denna situation motiverar ett avsteg från den generella principen att folkbokföringen ska grundas på bosättningen. Lagstiftaren har valt att göra det aktuella avsteget från huvudprincipen helt och hållet utifrån hänsynstagande till omständigheterna för den enskilde under tiden som utsänd. Dessa omständigheter har inte något att göra med var den utsände bodde innan dess. De är en effekt av själva utsändandet, vars konsekvenser lagstiftaren sökt mildra genom undantaget i 14 § FBL. Om lagstiftaren likväl ansett att föregående bosättning i Sverige skulle vara ett krav för folkbokföring under utsändning så följer av detta att lagstiftaren varit medveten om att en situation skulle kunna uppstå där två statstjänstemän, vars situation under själva

utsändandet är identisk, ur folkbokföringssynpunkt skulle komma att behandlas olika endast på grund av var de var bosatta före utsändandet. Att lagstiftaren aktivt skulle ha eftersträvat en sådan ettårig karantän före utsändning förefaller osannolikt, särskilt som det skulle leda till en omotiverad särbehandling av vissa tjänstemän. Allt talar för att lagstiftaren inte har kunnat förutse en situation där den utsände har bott någon annanstans än i Sverige före utsändandet. Detta är inte förvånande eftersom FBL tillkom före Sveriges inträde i EU. Vid denna tidpunkt var det ett mycket litet antal svenskar som riskerade att hamna i den situationen att man tjänstgjort vid en internationell organisation och därefter omedelbart övergått till att vara utsänd av Utrikesdepartementet. Kammarrättens avgörande är tveksamt ur ett likabehandlingsperspektiv eftersom familjen Fagerberg behandlas sämre än andra svenska medborgare i samma situation och den enda grunden för detta är bosättningen i Belgien på grund av B.F:s arbete för EU. Sammantaget är det men som drabbar familjen genom att de inte kan bli folkbokförda i Sverige betydande medan det allmännas eventuella men av att folkbokföra dem måste vara synnerligen begränsat, detta bl.a. mot bakgrund av de hundratals utsända familjer som redan är folkbokförda i Sverige med stöd av 14 § FBL. B.F. innehar en befattning som inbegriper relativt regelbundna utlandsstationeringar i skilda länder som han saknar anknytning till. Han har rimligtvis sin egentliga hemvist i det land som sänder ut honom, i vilket han och hans familj är medborgare, där han har familj och släkt och ett boende där han under sin semester har möjlighet att tillbringa en sjundedel av årets dagar. Konsekvensen av kammarrättens ställningstaganden, att en person som representerar Sverige utomlands i förevarande situation varken kan vara skriven i Sverige eller någon annanstans, framstår som orimlig.

Skatteverket bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. En person som under en period har tjänstledigt från Utrikesdepartementet för att arbeta vid en EU-institution eller en annan internationell organisation kan under denna tid inte anses vara utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst. Det finns därefter ingen laglig rätt för en statsanställd att enbart på den grunden tas upp i folkbokföringen som inflyttad. För att folkbokföring vid inflyttning ska kunna ske måste i stället förutsättningarna i 3 § FBL, som tillämpas för alla oavsett medborgarskap, vara uppfyllda. Den svenska folkbokföringen är en självständig verksamhet som på olika sätt används för många syften och ändamål. Om det i en författningsbestämmelse uppställs krav på folkbokföring i Sverige för tillgång till en rättighet eller förmån och detta skulle ge ett resultat som anses strida mot EU-rätten är det den till folkbokföringen hänvisande bestämmelsen som bör ändras eller tillämpas på annat sätt. Det kan inte anses strida mot rörlighetsdirektivet att folkbokföringen kan ligga till grund för rättigheter och skyldigheter, under förutsättning att det är möjligt för den enskilde att styrka sin rätt till en förmån på annat sätt än genom att vara folkbokförd. Registreringen i folkbokföringen innebär inte att en persons bosättningsförhållanden är fastställda ens för alla ändamål internt inom Sverige och givetvis inte heller vid tillämpning av EU-rätten. Skilda verksamheter inom Sverige, exempelvis socialförsäkringen och beskattningen, kan därför ha andra anknytningskrav än vad som förekommer inom folkbokföringen.

Högsta förvaltningsdomstolen (2014-02-06, Melin, Dexe, Knutsson, Nymansson, Rynning) yttrade:

Skälen för avgörandet

Den 1 juli 2011 lämnade B.F. sin anställning i Bryssel och återgick i tjänst vid Utrikesdepartementet. Han lämnade in en anmälan om inflyttning för sig och sin familj till Skatteverket och påbörjade den 1 september 2011 tjänstgöring vid Sveriges ambassad i Moskva. Frågan i målet är om Skatteverket haft fog för sitt beslut att inte folkbokföra familjen F. i Sverige.

Enligt 3 § första stycket FBL ska den folkbokföras som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige. En person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) i landet under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här. Enligt andra stycket ska en person anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila här i landet om han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan här minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden. Av fjärde stycket framgår att undantag från första och andra styckena finns i 4 och 5 §§. Dessa sist nämnda bestämmelser är inte tillämpliga i målet.

Familjen F. kunde vid anmälan om inflyttning inte antas komma att regelmässigt tillbringa dygnsvilan i landet under minst ett år. Det förhållandet att familjen F. har ett boende i landet och har möjlighet att under sin semester tillbringa en sjundedel av årets dagar där innebär inte att familjen regelmässigt tillbringar sin dygnsvila inom landet. De förutsättningar som anges i 3 § FBL för att folkbokföra en inflyttad person är således inte uppfyllda i familjen F:s fall.

I 14 § första stycket FBL finns en regel som anger var i landet den som är utsänd på utländsk ort i svenska statens tjänst ska vara folkbokförd. En sådan person folkbokförs under denna tjänstgöring tillsammans med sin medföljande familj på den fastighet och i den kommun där den utsände senast var eller borde ha varit folkbokförd eller, om ändrade förhållanden föranleder det, endast i kommunen. Bestämmelsen innefattar ett undantag från kravet att en person ska folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon är att anse som bosatt men utgör inte något undantag från de krav som enligt 3 § FBL gäller för att folkbokföras efter inflyttning. Som kammarrätten konstaterat är 14 § FBL således endast tillämplig vid utsändande av en person som redan är folkbokförd i Sverige.

Frågan är då om tillämpningen av 3 § FBL i detta mål strider mot EU-rätten. I 1 § FBL anges bl.a. att folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden. Målet med folkbokföringen är att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder (se prop. 2012/13:120 s. 34 f.).

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att ett beslut om folkbokföring inte i sig har några direkta rättsverkningar. En annan sak är att i den mån en bestämmelse i annan författning förutsätter att någon är folkbokförd för att t.ex. omfattas av en social förmån kan en sådan föreskrift i vissa situationer strida mot EU-rätten och ska då inte tillämpas. Ett upprätthållande av kraven för folkbokföring i 3 § FBL utgör därför inte ett hinder mot den fria rörligheten.

Inte heller i övrigt strider tillämpningen av 3 § FBL i detta mål mot EU-rätten.

Mot denna bakgrund ska överklagandet avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Mål nr 5926-12, föredragande Stefan Axelsson

Sökord: Folkbokföring; EU-rätt

Litteratur: Prop. 2012/13:120 s. 34 f.
