

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
5926-12

meddelad i Stockholm den 6 februari 2014

KLAGANDE

1. A A
2. B A
3. C A

Högstavägen 32
271 95 Ystad

MOTPART

Skatteverket
171 94 Solna

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 5 oktober 2012 i mål nr 4593-11, se bilaga (här borttagen)

SAKEN

Folkbokföring

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

A A är 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

Dok.Id 141327

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
5926-12

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.

A A lämnade i juli 2011 in en anmälan om inflyttning till Skatteverket och yrkade att han själv, hans hustru B A och deras son C (familjen A) skulle folkbokföras i Sverige. Skatteverket avslog ansökan.

Familjen A överklagade beslutet hos Förvaltningsrätten i Stockholm som biföll överklagandet. På talan av Skatteverket upphävde kammarrätten i det nu överklagade avgörandet förvaltningsrättens dom och fastställde Skatteverkets beslut.

YRKANDEN M.M.

Familjen A yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens dom. Familjen anför bl.a. följande.

Av förarbetsuttalandena till 14 § folkbokföringslagen (1991:481), 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 A behandlas sämre än andra svenska medborgare i samma situation och den enda grunden för detta är bosättningen i Belgien på grund av A As 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.

A A 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 bestrider bifall till överklagandet och anför 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.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Den 1 juli 2011 lämnade A A 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 A 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 (dygnsvilan) 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 A kunde vid anmälan om inflyttning inte antas komma att regelmässigt tillbringa dygnsvilan i landet under minst ett år. Det förhållandet att familjen A 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 As 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.

Mål nr
5926-12

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.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Nils Dexe, Margit Knutsson, Erik Nymansson och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Stefan Axelsson.