

Juridiska Institutionen

Juristprogrammet, vårterminen 2018

Examensarbete 30 hp

Folkbokföringens ettårskrav i förhållande till rätten till fri rörlighet för arbetstagare och arbetsökande inom EU

En undersökning av Skatteverkets tillämpning

Linn Johansson

Handledare: Pernilla Marklund
Examinator: Therese Bäckman



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Innehållsförteckning

Förkortningar.....	4
1 Inledning.....	5
1.1 Bakgrund och ämne	5
1.2 Syfte och frågeställningar	9
1.3 Avgränsningar och definitioner	10
1.4 Metod och material	12
1.5 Disposition.....	17
2 EU-rätten, frågeställning 1 och 2	18
2.1 Fri rörlighet.....	18
2.1.1 Allmänt	18
2.1.2 Uppehållsrätt	20
2.1.3 Fri rörlighet för arbetstagare	21
2.1.4 Fri rörlighet för arbetssökande	22
2.2 Likabehandlingsprincipen	22
2.2.1 Allmänt	22
2.2.2 Arbetstagare	26
2.2.3 Arbetssökande	26
2.3 Vem anses vara arbetstagare?.....	27
2.3.1 Några slutsatser och avslutande reflektioner kring arbetstagarbegreppet.....	30
2.4 Vem anses vara arbetssökande och under vilka förutsättningar har de uppehållsrätt? ..	30
2.4.1 Slutsatser om vem som anses vara arbetssökande	32
2.5 Sammanfattning av avsnitt 2.1–2.4 och slutsatser om rättigheter och skyldigheter avseende arbetssökandes och arbetstagares fria rörlighet	32
3 Folkbokföringen, frågeställning 3 och 4	34
3.1 Allmänt om folkbokföring och anmälan om flytt till Sverige	34
3.1.1 Sammanfattning avsnitt 3.1 och slutsatser om folkbokföringens syfte	37
3.2 FOL 3 § och 4 §	37
3.2.1 Sammanfattning av avsnittet FOL 3 § och 4 § och slutsatser kring Skatteverkets tillämpning av ettårskravet.....	42
3.3 Skatteverkets bedömning av och krav på arbetstagare	43
3.3.1 Några slutsatser om arbetstagare.....	45
3.4 Skatteverkets bedömning av arbetssökande	46
3.4.1 Sammanfattande slutsats	47

3.5 Varför just ettårskravet och dess inneboende dygnsviloprincip?	47
3.5.1 Sammanfattande slutsatser och reflektioner om bakgrunden till ettårskravet och dygnsviloprincipen.....	49
3.6 Den tidigare registreringen hos Migrationsverket	51
3.6.1 Slutsatser och reflektioner om avsnitt 3.6.....	52
4 Förhållandet mellan folkbokföringen och rätten till fri rörlighet för arbetstagare och arbetssökande, frågeställning 5	52
4.1 Folkbokföringen och EU-rättens likabehandlingsprincip.....	52
4.2 Anmälan om flytt till Sverige för att bli folkbokförd i förhållande till registreringsförfarandet enligt rörelsedirektivet artikel 8	57
4.3 Skatteverkets varaktighetskrav på uppehållsrätten	59
4.4 Sammanfattande slutsatser	62
5 Undantag och rättfärdiganden, frågeställning 6	63
6 Oförenlighetens konsekvenser för Skatteverkets tillämpning av ettårskravet, frågeställning 7	67
6.1 EU-rättsliga utgångspunkter	67
6.2 De EU-rättsliga utgångspunkternas applicering på ettårskravet.....	71
6.2.1 I förhållande till rörlighetsdirektivet	72
6.3 Slutsatser.....	74
7 Sammanfattning med slutsatser	74
8 Avslutande tankar och reflektioner	77
Käll-, litteratur- och rättsfallsförteckning.....	80

Förkortningar

EU	Europeiska unionen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
EU-kommissionen	Europeiska kommissionen
FdbL	Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FN	Förenta nationerna
FOF	Folkbokföringsförordningen (1992:749)
FOL	Folkbokföringslagen (1991:481)
GFOL	Gamla folkbokföringslagen (1967:198)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Kap.	Kapitel
Prop.	Proposition
Rörlighetsdirektivet	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG
SFB	Socialförsäkringsbalken (2010:110)
SOU	Statens offentliga utredningar
SPAR	Statens personadressregister
UtL	Utlänningslagen (2005:716)
UtIF	Utlänningsförordningen (2006:97)

1 Inledning

1.1 Bakgrund och ämne

Att en person är folkbokförd i Sverige innebär att personen anses bosatt här i landet (folkbokföringslagen (1991:481) (FOL) 1 § och 3 §). När en person folkbokförs för första gången i Sverige tilldelas personen ett personnummer som utgör en unik identitetsbeteckning (FOL 18 §). Administrationen kring folkbokföringen och tilldelningen av personnummer sköts av Skatteverket (FOL 1 §).

Det är dock flertalet andra aktörer, såväl privata som offentliga, som använder sig av personnummer och andra uppgifter som framkommer av folkbokföringen i sin dagliga verksamhet. De kan ta del av dessa uppgifter genom Statens personadressregister (SPAR) och Skatteverkets aviseringsystem Navet.¹

Uppgifter i folkbokföringen ligger till grund, eller har betydelse, för många rättigheter och skyldigheter i det svenska samhället.² Dessa rättigheter och skyldigheter kan vara beroende av såväl *att* personen är folkbokförd som *var* personen är folkbokförd.³ Folkbokföringen blir då en förutsättning för att det ska vara möjligt att tillämpa den aktuella författningen i förhållande till personen det handlar om.⁴ I andra författningar där bosättning blir aktuellt att bedöma kan bosättningsbegreppet ha en annan innebörd än den i FOL. I dessa fall kan dock huruvida

¹ Regeringskansliet, Finansdepartementet, svar på EU-pilot, EU-pilot – förfrågan av kommissionen angående personnummer (ärende JUST/C2/RG/mb(2016)s1225811), Diarienummer Fi2016/03726/S3, 2017-02-10, s. 2f. [cit. Regeringskansliet, svar på EU-pilot]; Skatteverket, Företag, Informationsutbyte mellan myndigheter: Navet - hämta uppgifter om folkbokföring,

<https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/myndigheter/informationsutbytemellanmyndigheter/navethamtauppgifteromfolkbokforing.4.18e1b10334ebe8bc80001754.html> (hämtad 2018-03-15); Statens personadressregister, Guider och vanliga frågor, Vad används SPAR till?

<https://www.statenspersonadressregister.se/root/guider--vanliga-fragor/generella-fragor-om-spar/2014-11-07-vad-anvands-spar-till.html> (hämtad 2018-03-15); Statens personadressregister, Guider och vanliga frågor, Vem använder SPAR?, <https://www.statenspersonadressregister.se/root/guider--vanliga-fragor/generella-fragor-om-spar/2014-11-07-vem-anvander-spar.html> (hämtad 2018-03-15); Statens personadressregister, Om SPAR, <https://www.statenspersonadressregister.se/huvudmeny/om-spar.html> (hämtad 2018-03-15).

² Prop. 2012/13:120, s. 35 och 41; SOU 2017:5, s. 216.

³ Prop. 2012/13:120, s. 35.

⁴ Prop. 2012/13:120, s. 35.

personen är folkbokförd eller inte användas som hjälp eller läggs stor vikt vid när bedömning av den andra författningens bosättningsbegrepp görs.⁵

I och med den stora spridningen och användningen av personnummer och folkbokföringsuppgifter i det svenska samhället kan svårigheter uppstå för en person som saknar ett sådant och inte är folkbokförd men ändå lever i Sverige. I en proposition från 1997/98 skrivs det till och med att ett personnummer kan ses som en inträdesbiljett i det svenska samhället.⁶

Europeiska kommissionen (EU-kommissionen) har blivit uppmärksammas på detta problem efter att de fått ta emot ett stort antal klagomål från EU-medborgare som stött på problem i och med att de inte har ett personnummer och Skatteverket ansett att de inte kan folkbokföras och tilldelas ett sådant.⁷ Exempel på problem som uppstått för personer som inte haft personnummer är:⁸

- Att ta del av Arbetsförmedlingens tjänster för jobbsökande.
- Att ta anställning och skriva under anställningskontrakt.
- Att skaffa medlemskap i gym, sportklubbar och andra föreningar.
- Att få ett hyreskontrakt och skriva under ett sådant.
- Att utöva rätten som EU-medborgare att rösta i lokalval och val till europaparlamentet.
- Fordonsregistrering.
- Gå med i fackföreningar.
- Hämta ut paket från posten.
- Handla på internet.
- Öppna ett bankkonto.
- Teckna mobil- och internetabonnemang.

⁵ Prop. 2012/13:120, s. 35; SOU 2017:5, s. 552.

⁶ Prop. 1997/98:9, s. 78.

⁷ Europeiska kommissionen, EU-pilotärende, Note for the Permanent Representation of Sweden to the European Union, Procedures for the registration in the Swedish Population Register of unjon citizens and their family members exercising rights of residence in Sweden: Questions regarding the application of Regulation (EU) n°492/2011, Directive 2004/38/EC, Directive 2006/123/EC and Directive 2014/92U as well as Articles 21, 45, 49 and 56 TFEU, ärendenummer JUST/C2/RG/mb(2016)s1225811, 2016-10-13, s. 1 och 6. [cit. EU-kommissionen, EU-pilotärende].

⁸ Exempler baseras på en lista i EU-kommissionen, EU-pilotärende, s. 2.

En av anledningarna till att personer inte fått personnummer hänförs till det så kallade ”ettårskravet” eller ”ettårsregeln” i FOL 3 §. Personen har i ett sådant fall inte gjort antagligt att hen kommer vistas i Sverige i minst ett år och kan därför varken folkbokföras eller få ett personnummer här. EU-kommissionen har på grund av det ovan framförda ifrågasatt huruvida ettårskravet i FOL 3 § är förenligt med EU:s regler om fri rörlighet.⁹ Under oktober 2016 ställde de på grund av detta, i ett EU-pilotärende¹⁰, ett antal frågor till den svenska regeringen gällande hur regeringen ser på ettårskravet i förhållande till den fria rörligheten.¹¹ Extra problematiskt ansåg EU-kommissionen att ettårskravet var i förhållande till den fria rörligheten för personkategorierna arbetssökande och arbetstagare som har anställningskontrakt som löper på kortare tid än ett år.¹²

Regeringen, genom finansdepartementet, återkom i februari 2017 med svar till EU-kommissionen som i stort kan sammanfattas med att regeringen inte ansåg att reglerna i FOL stred mot rätten till fri rörlighet.¹³ Några månader senare, i juli 2017, gav regeringen, genom finansdepartementet, i uppdrag åt Skatteverket att se över sin hantering av folkbokföringsärenden, och de regler som tillämpas i dessa, när EU-medborgare anmäler flytt till Sverige.¹⁴ Skatteverket skulle undersöka hur dessa förhöll sig till rätten till fri rörlighet inom EU.¹⁵ I slutet av februari 2018 redovisade Skatteverket delar av sitt regeringsuppdrag.¹⁶ De delar som återstår ska redovisas i december 2018.¹⁷ Även Skatteverket kom fram till att deras hantering av och tillämpning av ettårskravet i folkbokföringsärenden, gällande EU-medborgare, inte stred mot rätten till fri rörlighet.¹⁸

⁹ EU-kommissionen, EU-pilotärende, s. 10.

¹⁰ Ett EU-pilotärende är ett sätt för EU-kommissionen att föra en informell dialog med en medlemsstat om uppmärksammade problem där det kan finnas en risk för oförenlighet med EU-rätten. Det är ett slags förstadium för att försöka hitta en lösning utan att ett formellt överträdelseförfarande behöver inledas. European Commission, The EU single market, EU pilot, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm (hämtad 2018-04-23); Europeiska kommissionen, Europeiska kommissionens arbete, Överträdelseförfaranden, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_sv.htm (hämtad 2018-04-23).

¹¹ EU-kommissionen, EU-pilotärende, s. 10ff.

¹² EU-kommissionen, EU-pilotärende, s. 3 och 7.

¹³ Regeringskansliet, Finansdepartementet, svar på EU-pilot, EU-pilot – förfrågan av kommissionen angående personnummer (ärende JUST/C2/RG/mb(2016)s1225811), Diarienummer Fi2016/03726/S3, 2017-02-10.

¹⁴ Regeringen, Finansdepartementet, Regeringsbeslut: Uppdrag för att tillgodose kraven på fri rörlighet för medborgare i Europeiska unionen och Ekonomiska samarbetsområdet, diarienummer Fi2017/02960/S3, 2017-07-06 [cit. Regeringen, Regeringsbeslut: Uppdrag till Skatteverket].

¹⁵ Regeringen, Regeringsbeslut: Uppdrag till Skatteverket s. 1.

¹⁶ Skatteverket, redovisning av uppdrag, Promemoria: Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, Bilaga till Dnr 2 04 319440-17/113, 2018-02-26 [cit. Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden].

¹⁷ Regeringen, Regeringsbeslut: Uppdrag till Skatteverket, s. 1.

¹⁸ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 57.

Även Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i ett rättsfall, HFD 2014 ref 6, uttalat sig i frågan om förhållandet mellan FOL 3 § och EU-rätten. I rättsfallet konstaterar HFD ”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 § FBL¹⁹ utgör därför inte ett hinder mot den fria rörligheten.” Såväl regeringen som Skatteverket har som stöd för sin uppfattning, att ettårskravet är förenligt med rätten till fri rörlighet, bland annat hänvisat till vad HFD har uttalat i nämnda rättsfall.

Utöver ovan nämnda aktörer är bland annat den svenska myndigheten Kommerskollegium, som utgör Solvit-center i Sverige,²⁰ och organisationen Crossroads, som är ett informations- och stödcentrum för EU-medborgare,²¹ mycket engagerade i frågan om folkbokföringens och personnumrets förenlighet med EU-rätten. Båda har flertalet gånger påtalat att situationen med den svenska folkbokföringen och personnummer är mycket problematisk i förhållande till EU-rätten och de EU-medborgare som vill utnyttja sin rätt till fri rörlighet. Publikationer som dessa aktörer står bakom pekar på samma eller liknande problem som listats ovan och att dessa många gånger är sammanlänkade med svårigheter att uppfylla ettårskravet.²²

Med hänsyn till ovan sagda är ämnet mycket aktuellt. Sverige ligger under press från EU-kommissionen och i och med detta, och kritik som framförts från aktörer inom Sverige, framstår det som att den svenska folkbokföringsregleringen med personnummer just nu har en osäker framtid. Särskilt vad avser bibehållandet och upprätthållandet av ettårskravet.

¹⁹ FBL är en annan vanlig förkortning av folkbokföringslagen.

²⁰ Som Solvit-center har Kommerskollegium i uppgift att lösa problem och hinder för rätten till fri rörlighet. Kommerskollegium, Solvit - effektiv problemlösning på EU:s inre marknad, <https://www.kommers.se/verksamhetsomraden/EUs-inre-marknad/For-foretag/Solvit/> (hämtad 2018-03-27) [cit. Kommerskollegium, Solvit].

²¹ Göteborgs kyrkliga stadsmission, Crossroads, Stöd kring migration och integration, <https://www.stadsmissionen.org/detta-gor-vi/migration-integration/crossroads/> (hämtad 2018-06-04).

²² Se exempelvis Kommerskollegium, Utredning: När personnummer blir ett hinder - förslag på lösningar för EU-medborgare i Sverige, Dnr 3.4.1-2016/1175-1, 2017-04-04 [cit. Kommerskollegium, När personnummer blir ett hinder]; Kommerskollegium, Kommerskollegium 2013:8, Att flytta till Sverige – hinder för den fria rörligheten för EU-medborgare; Ecas, Press Release: EU Rights Clinic Refers Sweden to Commission for Breach of Free Movement Rules, 2017-11-14, <http://ecas.org/free-movement-sweden-complaint/> (hämtad 2018-05-07); Vittoria, Fabrizio och Zhyla, Tetyana, *Free Movement Rights and Labour Market Integration of EU Citizens in Sweden*, FEANTSA Homeless in Europe spring 2006, s. 13-15.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka huruvida Skatteverkets tillämpning av ”ettårskravet” i folkbokföringslagen (1991:481) (FOL) 3 § är förenligt med rätten till fri rörlighet för arbetstagare och arbetssökande inom Europeiska unionen (EU). Skulle undersökningen antyda att Skatteverkets tillämpning är oförenlig med rätten till fri rörlighet för arbetstagare och arbetssökande är syftet även att analysera vad detta får för konsekvenser för Skatteverkets tillämpning av ettårskravet i FOL 3 §.

För att uppfylla syftet ska följande frågeställningar besvaras:

1. Vad innebär den fria rörligheten, för arbetstagare och arbetssökande, i form av skyldigheter för Sverige som EU-medlemsstat respektive rättigheter för arbetstagare och arbetssökande? Frågan ställs eftersom jag behöver veta vad den fria rörligheten innebär för dessa personkategorier för att kunna ställa detta mot Skatteverkets tillämpning av ettårskravet. För att senare kunna analysera huruvida Skatteverket tillämpning är förenlig med EU-rätten behöver jag veta vad Sverige har för skyldigheter gentemot dessa personkategorier när de gäller deras fria rörlighet.
2. Vem är arbetstagare och vem är arbetssökande i kontexten fri rörlighet för personer? Eftersom uppsatsen behandlar dessa personkategorier måste det undersökas vilka personer som anses tillhöra dessa. Frågan ställs också för att det kan vara av vikt att undersöka om begreppen arbetstagare respektive arbetssökande har någon särskild innebörd på området fri rörlighet.
3. Hur tillämpar Skatteverket ettårskravet i FOL 3 §? För att kunna analysera om Skatteverkets tillämpning av ettårskravet är förenlig med rätten till fri rörlighet behöver jag först ta reda på hur denna tillämpning görs. Frågan gör det även möjligt att undersöka om tillämpningen skiljer sig mellan svenska medborgare och utländska EU-medborgare som flyttar till Sverige. Eventuella skillnader kan vara av betydelse i ett EU-rättsligt sammanhang.
4. Vad är syftet med folkbokföringen och personnumret samt vad är bakgrunden till ettårskravet, och den däri inneboende dygnsviloprincipen, i FOL 3 §? Att beakta detta är relevant med hänsyn till att det under vissa omständigheter går att rättfärdiga nationella lagar och åtgärder som strider mot EU-rätten. I sådana fall har syftet med den nationella åtgärden eller bestämmelsen betydelse.

Med grund i vad som framkommit av svaren till ovanstående frågeställningar ställs ytterligare ett antal frågor som ska besvaras för att uppnå syftet:

5. Är ettårskravet i FOL 3 §, så som det tillämpas av Skatteverket, förenligt med rätten till fri rörlighet för arbetstagare och arbetssökande inom EU?
6. Om inte, kan ettårskravet rättfärdigas med hjälp av något av de undantag som tillåts göras enligt EU-rätten? Undantagen måste undersökas och beaktas för att kunna ge ett mer utförligt svar på huruvida ettårskravet är förenligt med EU-rätten.
7. Om ettårskravet inte går att rättfärdiga, vad får oförenligheten med EU-rätten för konsekvenser för Skatteverkets tillämpning av ettårskravet i FOL?

1.3 Avgränsningar och definitioner

Det finns flera typer av personkategorier som berörs och omfattas av EU-rättens fria rörlighet. Att jag valt att fokusera på arbetstagare och arbetssökande beror på att den fria rörligheten från början var inriktad på att främja rörligheten av arbetskraft inom EU.²³ Som nämnts i avsnitt 1.1 framförde EU-kommissionen i sitt pilotärende att de ansåg att ettårskravet var extra problematisk för arbetssökande och arbetstagare med korttidskontrakt.²⁴ Det är således ytterligare en anledning till valet av personkategorier. Att utesluta övriga personkategorier är ett medvetet val för att försöka bibehålla ett avgränsat fokus i uppsatsen. Av samma fokusskäl och för att begränsa uppsatsens omfång har jag valt att inte behandla vad som gäller för eventuellt medföljande eller anslutande familjemedlemmar till EU-medborgare som är arbetstagare eller arbetssökande. Med arbetssökande i denna uppsats menas sådana ”förstagångsarbetssökande” som inte tidigare har haft ett arbete i Sverige om inget annat framgår av sammanhanget.

Rätten till fri rörlighet för personer kan innefatta väldigt mycket beroende på vad som behandlas inom ramen för detta begrepp. I denna uppsats är min ambition att förhålla mig till Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004²⁵

²³ Nyström, Birgitta, *EU och arbetsrätten*, femte upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017, s. 133f [cit. Nyström, 2017].

²⁴ EU-kommissionen, EU-pilotärende, s. 3 och 7.

²⁵ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

(rörlighetsdirektivet), och de artiklar i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) som direktivet har samband med, när jag behandlar vad rätten till fri rörlighet innebär för arbetstagare och arbetssökande. Utöver detta kan principer, till exempel likabehandlingsprincipen, komma att vara aktuella att behandla i relation till fri rörlighet. Således utesluts bland annat Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen. Det har att göra med att flertalet av förordningens bestämmelser är inriktade på någon särskild arbetsrättslig aspekt eller rättighet. Uppsatsen har inte som syfte att djupdyka i sådana arbetsrättsliga aspekter. Avgränsningen innebär också att jag inte specifikt behandlar det diskrimineringsförbud som tas upp i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Inte heller behandlas de rättigheter som kan finnas för arbetssökande och arbetstagare i denna stadga.

I FOL 4 § sägs att det krävs att en inflyttande person har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få folkbokföras eller att det annars ska råda synnerliga skäl. I uppsatsen behandlar jag inte fallen med uppehållstillstånd och synnerliga skäl. Denna avgränsning beror på att det för uppsatsens EU-rättsliga tema är av mer intresse att behandla de fall som gäller uppehållsrätt. Detta eftersom uppehållsrätten är EU-specifik.

Den fria rörligheten för personer, och regelverk kopplade till denna, kan bli aktuell även för medborgare i länder som inte är medlemsstater i EU men som tillhör Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz. Detta bland annat eftersom de ingått vissa avtal med EU gällande detta.²⁶ Jag väljer i uppsatsen att endast behandla EU-medborgare – alltså sådana personer som är medborgare i någon av EU:s medlemsstater. I vissa citat och dylikt kan dock begreppet EES-medborgare förekomma.

Vissa samarbeten, bland annat gällande folkbokföring, mellan de nordiska länderna innebär att speciella regler kan gälla för medborgare från dessa länder om de flyttar till Sverige eller vistas här.²⁷ Eftersom det gäller alla de nordiska länderna spelar det ingen roll huruvida dessa länder

²⁶ Prop. 2005/06:77, s. 39f.

²⁷ Se till exempel lag (2005:286) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring; utlänningslagen (2005:716) (UtL) 2 kap. 8-8 c §; Skatteverket Rättslig vägledning, Folkbokföring, Flytta till Sverige: Upphållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar, 2018, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2018.1/330422.html> (hämtad 2018-02-21) [cit. Skatteverket Rättslig vägledning, Upphållsrätt EES-medborgare, 2018]; Skatteverket, Privat, Folkbokföring: Du är medborgare i ett annat nordiskt land än Sverige, <https://skatteverket.se/privat/folkbokforing/flyttatillsverige/nordiskmedborgare.4.5a85666214dbad743ff11e6.html> (hämtad 2018-03-19).

är EU-medlemsstater eller inte. För att hålla uppsatsens fokus samlat bortser jag från sådana eventuella nordiska samarbeten och regler i uppsatsen.

Reglerna om bibehållen uppehållsrätt tas endast upp kortfattat och behandlas inte på ett djupgående plan. Att de inte helt utesluts beror på att de trots allt är viktiga att nämna för att förstå Skatteverkets resonemang om uppehållsrätt och folkbokföring i vissa lägen.

I uppsatsen behandlas inte frågor som gäller permanent uppehållsrätt. Detta eftersom en sådan för det mesta infaller efter en längre tidperiod än ett år (rörlighetsdirektivet artikel 17 och 18). På grund av ettårskravet i FOL 3 § är jag främst intresserad av vad som är aktuellt för en EU-medborgare under dennes vistelse det första året i Sverige.

Jag behandlar inte undantaget i FEUF artikel 45 punkt 4 gällande offentlig tjänst då denna behandlar en viss typ av anställning. I uppsatsen pratas mer generellt om anställning. Jag begränsar mig därför till de andra uttryckliga generella undantagen som kan göras för att rättfärdiga EU-rättsstridiga bestämmelser och åtgärder.

1.4 Metod och material

Som utgångspunkt för undersökningen av Skatteverkets tillämpning och som introduktion till delar av folkbokföringen och dess bestämmelser har lagtext och svenska förordningar studerats och presenterats. Det rör sig främst om FOL, folkbokföringsförordningen (1992:749) (FOF) och Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (FdbL). Även vissa delar av utlänningslagstiftningen har beaktats. Denna utgångspunkt har tagits eftersom Skatteverket har att tillämpa och förhålla sig till dessa författningar i sin folkbokföringsverksamhet.

För att besvara frågeställningen om Skatteverkets tillämpning av ettårskravet har jag studerat Skatteverkets publika och interna ställningstaganden och den vägledning som finns på den del av Skatteverkets hemsida som kallas "Rättslig vägledning". De studerade ställningstagandena och vägledningarna berör tolknings- och tillämpningsfrågor på folkbokföringsområdet. Det interna ställningstagandet om uppehållsrätt är en allmän handling som jag begärt ut från

Skatteverket. Att detta material har fått representera Skatteverkets tillämpning beror på följande saker. Ställningstaganden och vägledningar är en del av den normativa uppgift som Skatteverket har inom sin verksamhet. Dessa utgör tolkningsförslag där Skatteverket uttalar sig om rättstillämpningsfrågor och sin uppfattning om dessa.²⁸ Genom detta material utövar Skatteverket även rättslig styrning.²⁹ Robert Pålsson³⁰ skriver att material som har sin grund i Skatteverkets normativa verksamhet är ett uttryck för en särskild typ av rättskälla som bör betecknas administrativ praxis.³¹ Trots att vägledning och ställningstaganden från Skatteverket varken utgör traditionella rättskällor³² eller rättsligt bindande normer (inte ens för Skatteverket) är Skatteverket normalt sig självt troget och tillämpar det som framkommer däri.³³ Denna administrativa praxis utgör ett kraftfullt medel för likabehandling.³⁴ Likformighet är, enligt Pålsson, det övergripande skälet till att administrativ praxis normalt sett bör följas och anses ha ett rättskällevärde.³⁵ Skatteverket arbetar dessutom aktivt för säkerhetsställa en uniform praxis runtom i landet.³⁶ Genom att Skatteverket normalt inte avviker från sin administrativa praxis skapar den berättigade förväntningar hos dem som berörs av denna.³⁷ Pålsson hävdar dessutom att det finns anledning att förlita sig på att publikationer från Skatteverket ger en i huvudsak korrekt bild av administrativ praxis inom Skatteverkets verksamhetsområden.³⁸ Inte nog med det skriver Pålsson att det är högst sannolikt att uttalanden, såsom ställningstaganden och vägledningar, i Skatteverkets normativa verksamhet i praktiken får sådan genomslagskraft att de får en funktion som i stort liknar den bindande verkan som föreskrifter har.³⁹

Sammanfattningsvis och med hänsyn till det ovan sagda har Skatteverkets olika tolkningsförslag och uttalanden en tyngd i sig genom att de utgör administrativ praxis som har stor genomslagskraft i Skatteverkets tillämpning av rättsreglerna. Denna bör därför ha ett

²⁸ Pålsson, Robert, *Likhet inför skattelag*, Iustus Förlag, Uppsala, 2007, s. 177 [cit. Pålsson, 2007].

²⁹ Pålsson, 2007, s. 174.

³⁰ Professor i skatterätt vid Handelshögskolan i Göteborg.

³¹ Pålsson, 2007, s. 175.

³² De traditionella rättskällorna utgörs av lag, förarbeten, prejudikat och doktrin. Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: Ämne, material, metod och argumentation*, tredje upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2015.

³³ Pålsson, Robert, *Riksskatteverkets rekommendationer: allmänna råd och andra uttalanden på skatteområdet*, Skrifter från juridiska fakulteten i Uppsala nr 47, Iustus Förlag, Uppsala, 1995, s. 45 [cit. Pålsson, 1995]; Pålsson, 2007, s. 178 och 180.

³⁴ Pålsson, 2007, s. 175.

³⁵ Pålsson, 2007, s. 175.

³⁶ Pålsson, 2007, s. 205.

³⁷ Pålsson, 2007, s. 215.

³⁸ Pålsson, 2007, s. 205.

³⁹ Pålsson, 1995, s. 154.

förhållandevis högt rättskällevärde inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet med hänsyn till att Skatteverket själva är och har som målsättning att vara den trogen och att personer har berättigade förväntningar på den. Likformighet i tillämpningen över hela landet och likhet inför lagen är också viktiga ur ett tillämpningsperspektiv, vilket gör det troligt att den administrativa praxisen tillämpas på samma sätt i hela landet. På grund av det ovan redogjorda och nu sagda drar jag slutsatsen att det i ett arbete som detta, där Skatteverkets tillämpning undersöks, är av vikt att beakta vad som står i ställningstaganden och vägledningar. I och med detta och att Skatteverket i dessa uttrycker sin uppfattning i olika frågor, drar jag slutsatsen att de får anses spegla den tillämpning Skatteverket gör på folkbokföringsområdet. På grund av den likformighetstanke som ligger bakom dessa torde de också ge en god överblick av tillämpningen av FOL och ettårskravet i hela landet.

Ytterligare material som använts för att besvara nämnda frågeställning är den redovisning av ett regeringsuppdrag som Skatteverket lämnade den 26 februari 2018.⁴⁰ Denna behandlar bland annat Skatteverkets syn på ettårskravet i förhållande till den fria rörligheten inom EU. Eftersom Skatteverkets redovisning berör uppsatsens övergripande ämne och syfte är redovisningen ett material som är viktigt att beakta. Avseende hur Skatteverket ska gå till väga i sin tillämpning av FOL hänvisar Skatteverket i redovisningen av regeringsuppdraget till förarbeten. I och med detta har vad som framkommer om tillämpningen i prop. 2012/13:120 delvis beaktats i besvarandet av den ovan nämnda frågeställningen. I redovisningen av regeringsuppdraget omnämns även rättsfallet HFD 2017 ref 32 och därför tas det även upp i uppsatsen.

I uppsatsen behandlas till viss del registreringsförfarandet enligt rörelsedirektivet artikel 8 och dess förhållande till folkbokföringen. Här har propositioner, EU-pilotärendet, ett fåtal mål från EU-domstolen och direktivtexten använts som källor.

För att besvara frågan om vilka syften folkbokföringen och personnumren har och vad bakgrunden till ettårskravet är har jag undersökt vad som framkommer i ett antal propositioner och SOU:er som på något sätt behandlar folkbokföring eller personnummer. Detta har gjorts med anledning av att propositioner och SOU:er är förarbeten och således ofta behandlar lagars

⁴⁰ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden.

och bestämmelsers syften och bakgrund. SOU 1990:50 har också studerats på grund av att den efterföljande propositionen, prop. 1990/91:153, uttrycker sig relativt fåordigt gällande bakgrunden till ettårskravet och dygnsviloprincipen. SOU:n hade dessutom ett annat förslag än att ett års vistelse skulle anses utgöra bosättning och därför var det av intresse att studera denna. Eftersom regeringens svar på EU-kommissionens pilotärende innehåller ytterligare information om folkbokföringens och personnumrens syften har även detta använts som material. Detta svar är en allmän handling som jag begärde ut från regeringskansliet. För att ge perspektiv på hållbarheten i motiveringarna till ettårskravets införande har uttalanden i material från Försäkringskassans rättsavdelning, avseende deras bosättningsbedömning, uppmärksammats.

För att besvara frågeställningen om vem som är arbetstagare respektive arbetssökande har EU-rättslig litteratur och rättsfall från EU-domstolen studerats. Litteraturen har varit viktig för att förtydliga och ge perspektiv på diverse saker. På liknande sätt har den proposition som behandlade genomförandet av rörlighetsdirektivet, prop. 2005/06:77, använts för detta ändamål. EU-domstolens rättsfall dominerar dock som källor för att besvara den ovan nämnda frågeställningen. Att rättsfall från EU-domstolen använts som material beror på att EU-domstolen har en avgörande roll i att tyda, tolka och utveckla EU-rätten med alla dess rättsakter.⁴¹ Urvalet av de rättsfall som behandlas och används som källor är gjort utifrån vad som framkommit i den EU-rättsliga litteraturen och av hänvisningar gjorda i EU-domstolens mål till tidigare avgöranden. De rättsfall från EU-domstolen som förekommer vad gäller definitionen av arbetstagare och arbetssökande är frekvent återkommande i den EU-rättsliga litteraturen. EU-domstolen hänvisar också mycket ofta till dessa mål. Att dessa mål från EU-domstolen är frekvent återkommande på flera ställen anser jag visar på att de tillmätts stort rättskällevärde och att det finns en tydligt utstakad praxis på området. Dessa rättsfall är därför viktiga som rättskällor och var av vikt att beakta när denna frågeställning besvarades. Då jag inte kunnat hitta något material som utförligt beskriver arbetssökandebegreppet och det inte funnits lika mycket rättsfall från EU-domstolen att hämta uttalanden från söktes även svar i svensk rättspraxis. Därmed har även ett rättsfall från kammarrätten i Jönköping använts som källa.

⁴¹ Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, sjätte upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2018, s. 62f [cit. Bernitz och Kjellgren, 2018].

Liknande metod och material, som beskrevs i föregående stycke, har använts för att finna svar på frågeställningen gällande vad den fria rörligheten innebär. Här har dock litteraturen fått ta mer plats som (rätts)källa. Utöver EU-rättslig litteratur och praxis från EU-domstolen har olika rättsakter från EU beaktats. Det rör sig främst om FEUF och rörlighetsdirektivet. För att kunna förklara artiklar som är aktuella i dessa rättsakter och deras innebörd har jag utgått från vad som skrivs om dessa i den EU-rättsliga litteraturen och i EU-domstolens avgöranden. Här har även EU-pilotärendet från EU-kommissionen kunnat användas som källa eftersom det behandlar flera för uppsatsen relevanta artiklar både i FEUF och rörlighetsdirektivet. EU-pilotärendet begärde jag ut från regeringskansliet. Även prop. 2005/06:77 har använts eftersom det var den proposition som behandlade genomförandet av rörlighetsdirektivet i svensk rätt. Eftersom rörlighetsdirektivet implementerats i svensk rätt till stor del genom utlänningslagen (2005:716) (UtL) 3 a kap. har bestämmelser däri, men även andra delar av utlänningslagstiftningen, studerats och beaktats.

För att ta reda på vilka undantag som finns och som eventuellt kan rättfärdiga EU-rättsstridiga åtgärder och bestämmelser började jag söka efter vilka bestämmelser i FEUF och rörlighetsdirektivet som behandlade detta. Därefter sökte jag svar i litteraturen och däri hänvisade rättsfall från EU-domstolen. Vad som framkom av detta har sedan ställts mot vad som framkommit om folkbokföringens, personnumrens och ettårskravets syften.

Vid undersökning av vad en oförenlighet med EU-rätten får för konsekvenser har jag sökt svar i den EU-rättsliga litteraturen och undersökt vidare i däri nämnda rättsfall. Jag har sedan applicerat det som framkommit därav på situationen med Skatteverkets tillämpning av ettårskravet i FOL 3 §.

Att material från Kommerskollegium använts i vissa sammanhang beror på att de utgör Solvit-center i Sverige.⁴² Som Solvit-center har Kommerskollegium i uppgift att lösa problem och hinder för rätten till fri rörlighet.⁴³ De har dessutom i flertalet rapporter uppmärksammat att det

⁴² Kommerskollegium, Om Kommerskollegium, <https://www.kommers.se/om-oss/> (hämtad 2018-03-27).

⁴³ Kommerskollegium, Solvit.

finns problem med folkbokföringen och personnummer i förhållande till den fria rörligheten. De är därför en myndighet som besitter mycket information och kunskap på detta område.

Utöver redan nämnda källor har internetkällor använts i viss omfattning i uppsatsen. Information från sådana källor har under vissa omständigheter kunnat förtydliga eller förklara sådant som varit vagt eller otydligt i andra källor. Informationen från dessa internetkällor har också använts för att förklara vissa ord eller företeelser som förekommer i uppsatsen.

1.5 Disposition

Uppsatsens inleds, i kapitel 2, med en genomgång av, för uppsatsen, relevant EU-lagstiftning på den fria rörlighetens område. Likabehandling och uppehållsrätt är centrala begrepp här. I kapitel 2 behandlas även under vilka förutsättningar någon är att anse som arbetstagare respektive arbetssökande. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av dess olika avsnitt vari några slutsatser även dras.

I kapitel 3 ligger fokus på den svenska folkbokföringen. Kapitlet inleds med en introduktion till folkbokföringen, dess syfte och hur en person blir folkbokförd i Sverige. Därefter behandlas Skatteverkets bedömning, tolkning och tillämpning av ettårskravet i FOL 3 § och uppehållsrättskravet i 4 §. Senare i kapitlet behandlas bakgrunden till ettårskravet. Kapitlet avslutas med ett stycke om den uppehållsrättsregistrering som tidigare sköttes av Migrationsverket.

I kapitel 4 ställs ettårskravet och några där tillhörande bestämmelser och procedurer mot den i kapitel 2 presenterade EU-rätten om rätten till fri rörlighet för arbetstagare och arbetssökande. I kapitel 5 behandlas undantag och rättfärdiganden som kan bli aktuella när något inte stämmer överens med EU-rätten och huruvida de kan appliceras på folkbokföringen och ettårskravet. Kapitel 6 behandlar principerna om lojalt samarbete och EU-rättens företräde och vad de får för konsekvenser för tillämpningen av ettårskravet och därtill anknyttande bestämmelser.

I kapitel 7 sammanfattas uppsatsen och dess slutsatser. Det åttonde kapitlet rundar av uppsatsen genom att några ytterligare tankar och reflektioner, som inte föll inom uppsatsens syfte, framförs.

2 EU-rätten, frågeställning 1 och 2

2.1 Fri rörlighet

2.1.1 Allmänt

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) artikel 20 punkt 1 stadgas att alla som är medborgare i en av EU:s medlemsstater också är unionsmedborgare. Av samma artikel punkt 2 a framgår att unionsmedborgarskapet är grunden för alla unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Av sista stycket i artikel 20 framkommer dock att utövandet av denna rättighet inte är oinskränkt utan kan komma att begränsas. Även av FEUF artikel 21 framkommer att alla unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat än sin egen. Dock med reservation för eventuella tillåtna begränsningar som framgår av EU-rättsliga instrument.⁴⁴ Artikel 21 har direkt effekt.⁴⁵ Konsekvensen av detta blir att EU-medborgare kan grunda rättigheter direkt på sitt unionsmedborgarskap.⁴⁶ Detta uttalade EU-domstolen sig om i målet *Baumbast*.⁴⁷ För att rättigheter kring fri rörlighet ska aktiveras är utgångspunkten att EU-medborgaren måste befinna sig i en annan medlemsstat än den personen är medborgare i.⁴⁸

Ulf Bernitz och Anders Kjellgren⁴⁹ framför att EU-domstolen tenderar att tolka undantag och begränsningar av den fria rörligheten snävt. Omvänt tolkar normalt EU-domstolen rättigheterna och friheterna inom detta område på ett extensivt sätt.⁵⁰ Bernitz och Kjellgren menar att dessa tolkningstendenser är extra tydliga på personrörlighetens område.⁵¹

⁴⁴ Se kapitel 5.

⁴⁵ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 390.

⁴⁶ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 390.

⁴⁷ Mål C-413/99 *Baumbast* och *R mot Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2002:493, p 84 och 94.

⁴⁸ Nyström, 2017, s. 138.

⁴⁹ Ulf Bernitz är professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet och Anders Kjellgren är politisk handläggare vid Europeiska unionens råds generalsekretariat.

⁵⁰ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 386.

⁵¹ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 386.

Den generella rätt till fri rörlighet som följer med unionsmedborgarskapet specificeras i EU:s sekundärrätt. Den viktigaste rättsakten på detta område anses vara Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004⁵² (rörlighetsdirektivet).⁵³ Rörlighetsdirektivet samlar merparten av reglerna gällande rätten för alla EU-medborgare att resa in, vistas och stanna kvar i en medlemsstat där de inte är medborgare. Detta oavsett om de anses vara ekonomiskt aktiva eller inte.⁵⁴ Av artikel 3 punkt 1 i rörlighetsdirektivet framkommer att alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar omfattas av rörlighetsdirektivet. Grundtanken med rörlighetsdirektivet är att EU-medborgarna ska kunna röra sig fritt mellan EU:s medlemsstater på ett liknande sätt som om de rör sig, byter bostad eller arbete inom sina egna medlemsländer.⁵⁵ Med hänsyn till detta ska skyldigheter av rättslig eller administrativ karaktär, på grund av att personen inte är medborgare i vistelseslandet, begränsas till det absolut nödvändigaste.⁵⁶ Catherine Barnard⁵⁷ menar att kärnan i rörlighetsdirektivet är idén om att migrerande EU-medborgares rättigheter ökar ju längre tid de bor i en annan medlemsstat.⁵⁸

Enligt rörlighetsdirektivet artiklarna 5 och 6 har alla EU-medborgare rätt att resa in och vistas i en medlemsstat där de inte är medborgare i tre månader. Det enda kravet som ställs upp är att personen har ett giltigt pass eller nationellt identitetskort. Uppehållsrätten under dessa månader består dock endast så länge EU-medborgaren inte blir en (orimlig) belastning för mottagarlandets sociala biståndssystem. Detta framgår av rörlighetsdirektivet artikel 14 punkt 1. Att märka här är att den svenska språkversionen av rörlighetsdirektivet säger att EU-medborgaren inte får bli en belastning medan den engelska texten lyder att personen inte får bli en "unreasonable burden". Det tycks således finnas en viss skillnad mellan de olika språkversionerna gällande hur stor belastning en EU-medborgare tillåts vara.

För längre vistelser än tre månader ställs ytterligare krav på EU-medborgaren. Vilka krav som ställs beror på vilken personkategori EU-medborgaren tillhör. Kraven framkommer i rörlighetsdirektivet artikel 7 och återfinns i den svenska lagstiftningen i

⁵² Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

⁵³ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 392.

⁵⁴ Prop. 2005/06:77, s. 35.

⁵⁵ Prop. 2005/06:77, s. 35.

⁵⁶ Prop. 2005/06:77, s. 35.

⁵⁷ Professor i EU-rätt och arbetsrätt vid University of Cambridge.

⁵⁸ Barnard, Catherine, *The substantive law of the EU: The four freedoms*, femte upplagan, Oxford University Press, Oxford, 2016, s. 331 [cit. Barnard, 2016].

utlänningslagen (2005:716) (UtL) 3 a kap. Även bestämmelser i rörlighetsdirektivet artikel 14 kan bli aktuella. Den sistnämnda artikeln behandlar vissa frågor om utvisning av EU-medborgare. Jag återkommer till dessa bestämmelser när jag behandlar uppehållsrätt i nästkommande avsnitt.

2.1.2 Upphållsrätt

Enligt UtL 2 kap. 3 § krävs som utgångspunkt att en utlänning som ska resa in eller vistas i Sverige har en Schengenvisering eller en nationell visering. I UtL 2 kap. 8 a § 1 stycket punkt 1 stadgas dock att EU-medborgare undantas från kravet på visering. Istället gäller endast kravet på pass i UtL 2 kap. 1 § för EU-medborgare. För EU-medborgare jämföras pass med, enligt utlänningsförordningen (2006:87) (UtlF) 2 kap. 17 §, ett nationellt identitetskort⁵⁹ på vilket personens medborgarskap framgår. Att endast giltigt pass eller identitetskort krävs för inresa och vistelse de första tre månaderna framkommer även av rörlighetsdirektivet artiklarna 5 punkt 1 och 6 punkt 1.

Vill en EU-medborgare uppehålla sig i en medlemsstat där hen inte är medborgare i mer än tre månader har hen rätt att göra det under förutsättning att hen uppfyller vissa krav. EU-medborgaren måste uppfylla de krav som ställs på en fortsatt och förlängd uppehållsrätt. I utlänningslagens mening, enligt UtL 3 a kap. 1 §, innebär uppehållsrätt en rätt för EU-medborgare att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd under de förutsättningar som framkommer i UtL 3 a kap. Enligt UtL är alltså uppehållsrätten en rätt att vistas i Sverige mer än tre månader utan föregående prövning och utan att någon tillståndshandling krävs som stöd.⁶⁰

I UtL 3 a kap. 3 §, som grundas på rörlighetsdirektivet artikel 7 punkt 1 och artikel 14 punkt 4 b,⁶¹ stadgas att EU-medborgare som är arbetstagare i Sverige eller arbetssökande med en verklig möjlighet att få anställning har uppehållsrätt i Sverige. En EU-medborgare som uppfyller villkoren som krävs för uppehållsrätt får omedelbart denna rättighet.⁶² Det krävs

⁵⁹ Mer precist beskrivet är ett nationellt identitetskort ett identitetskort för en utlänning som är medborgare i den utfärdande staten som utvisar medborgarskap och som har utfärdats av en behörig myndighet i en EU-medlemsstat. Detta framgår av UtlF 2 kap. 17 §.

⁶⁰ Fridström, Ingela: [Utlänningslag (2005:716), kommentar till 3 a kap. 1 §, not 35], i Karnov, internet 2018-01-30.

⁶¹ Prop. 2005/06:77, s.183 och 185.

⁶² Nyström, 2017, s. 154.

således inte något uppehållstillstånd eller andra liknande tillståndsdokument för att en EU-medborgare ska ha uppehållsrätt.⁶³

Av UtL 3 a kap. 5 a § och rörlighetsdirektivet artikel 7 punkt 3 framkommer att under vissa förutsättningar bibehåller EU-medborgare som har arbetat i Sverige sin status och uppehållsrätt som arbetstagare. När en arbetstagare blivit ofrivilligt arbetslös behåller personen sin uppehållsrätt som arbetstagare om denne inleder en yrkesutbildning. I annat fall ska utbildningen ha samband med arbetstagarens tidigare sysselsättning. Även arbetstagare som drabbas av tillfällig arbetsoförmåga på grund av olycksfall eller sjukdom har bibehållen uppehållsrätt. I en situation där en arbetstagare drabbas av ofrivillig arbetslöshet efter mer än ett års anställning behåller personen sin uppehållsrätt som arbetstagare om hen anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Samma gäller för arbetstagare som jobbat i mindre än ett år. Då är dock uppehållsrätten och statusen som arbetstagare begränsad till sex månader framåt i tiden.

Av UtL 3 a kap. 5 § och rörlighetsdirektivet artikel 14 punkt 2 framgår att en person har uppehållsrätt så länge hen uppfyller villkoren för att ha det. Personen kan under sin vistelse ha och bibehålla sin uppehållsrätt på flera olika grunder under olika perioder av vistelsen.⁶⁴

2.1.3 Fri rörlighet för arbetstagare

Fri rörlighet för arbetstagare är en grundläggande princip inom EU-rätten.⁶⁵ Principen stadgas i FEUF artikel 45 punkt 1. I artikeln 45 punkt 3 framkommer att den fria rörligheten för arbetstagare innebär en rätt att anta faktiska erbjudanden om anställning, att röra sig fritt inom medlemsstaterna för att anta sådana erbjudanden, uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha en anställning i överensstämmelse med det landets författningar på anställningsområdet och stanna kvar i medlemslandet efter avslutad anställning. FEUF artikel 45 har såväl horisontell som vertikal direkt effekt.⁶⁶ Utifrån bestämmelserna i artikel 45 har principen om

⁶³ Nyström, 2017, s. 155.

⁶⁴ Fridström, Ingela: [Utlänningslag (2005:716), kommentar till 3 a kap. 5 §, not 50], i Karnov, internet 2018-02-07.

⁶⁵ Europeiska kommissionen, Sysselsättning, Socialpolitik och inkludering, Fri rörlighet för EU-medborgare, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=sv> (hämtad 2018-02-21) [Europeiska kommissionen, Fri rörlighet för EU-medborgare].

⁶⁶ Nyström, 2017, s. 136 och 141.

arbetskraftens fria rörlighet vidareutvecklats i EU:s sekundärlagstiftning.⁶⁷ Den fria rörligheten för arbetstagare kan i vissa avseenden sägas vara mer förmånlig än den generella rätt till fri rörlighet som utgår från unionsmedborgarskapet.⁶⁸ Detta har att göra med att arbetstagare är ekonomiskt aktiva aktörer.⁶⁹ Bland annat har arbetstagare en förstärkt rätt att stanna kvar i den mottagande medlemsstaten i vissa situationer då de inte har en anställning.⁷⁰

Av rörlighetsdirektivet artikel 7 punkt 1 a framkommer att det finns en rätt för anställda⁷¹ att uppehålla sig i en annan medlemsstat i mer än tre månader. Denna rättighet baseras just på personens ställning som arbetstagare. Om personen uppfyller kravet i artikel 7 punkt 1 a på att vara arbetstagare⁷² krävs inget mer. Detta eftersom villkoren i rörlighetsdirektivet är uttömmande och inga andra krav får ställas upp.⁷³

2.1.4 Fri rörlighet för arbetsökande

Rätt till inresa i en annan medlemsstat för arbetsökande täcks av de rättigheter som utgår från unionsmedborgarskapet.⁷⁴ Rätten för arbetsökande att uppehålla sig i medlemsstaten kan dock under vissa förutsättningar utsträckas till en längre tid än de tre månader som gäller generellt för alla EU-medborgare. Dessa förutsättningar behandlas mer ingående i avsnitt 2.4. Som redogörs för i avsnitt 2.2.3 omfattas arbetsökande även till viss del av arbetstagarbegreppet i FEUF artikel 45.

2.2 Likabehandlingsprincipen

2.2.1 Allmänt

Inom unionsrätten har en grundläggande princip om likabehandling utvecklats.⁷⁵ Likabehandlingsprincipen är även känd under namnet icke-diskrimineringsprincipen.⁷⁶ Av FEUF artikel 18 punkt 1 framgår att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EU. Således är diskriminering av personer inte tillåten bara för att de kommer från ett

⁶⁷ Europeiska kommissionen, Fri rörlighet för EU-medborgare.

⁶⁸ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 386, 392 och 397.

⁶⁹ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 397.

⁷⁰ Se avsnitt 2.1.2 om uppehållsrätt.

⁷¹ ”Workers” i den engelska språkversionen.

⁷² Se vidare om arbetstagarbegreppet i avsnitt 2.3.

⁷³ EU-kommissionen, EU-pilotärende, s. 8.

⁷⁴ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 396.

⁷⁵ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 160.

⁷⁶ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 160.

annat medlemsland.⁷⁷ Det går att uttrycka diskrimineringsförbudet som att personer som är medborgare i en annan medlemsstat ska behandlas på samma sätt som värdlandets medborgare.⁷⁸ I vart fall får utländska EU-medborgare inte behandlas sämre än medborgarna i värdlandet.⁷⁹

Det diskrimineringsförbud som FEUF uttrycker gäller såväl öppen, direkt, diskriminering som dold, indirekt, diskriminering.⁸⁰ Den direkta diskrimineringen handlar om att det uttryckligen föreskrivs att skillnad ska göras mellan det egna medlemslandets medborgare och medborgare från andra EU-medlemsstater.⁸¹ När det gäller den indirekta diskrimineringen görs ingen uttrycklig skillnad mellan olika nationaliteter. Vid indirekt diskriminering blir det istället tal om andra särskiljande kriterier som vid tillämpning av en bestämmelse trots allt får effekten att det egna landets medborgare gynnas på ett obefogat sätt.⁸² En indirekt diskriminerande bestämmelse får således samma effekt som om det hade rört sig om direkt diskriminering med ett uttryckligt särskiljande på grund av nationalitet.⁸³ En bestämmelse i nationell rätt, som gäller oberoende av medborgarskap, är indirekt diskriminerande om den till sin karaktär innebär en risk för att utländska EU-medborgare drabbas i högre grad än inhemska medborgare och därför utgör en fara för att nackdelar uppkommer för de utländska EU-medborgarna.⁸⁴ Sådant är fallet när inhemska medborgare har lättare att uppfylla ett villkor än utländska EU-medborgare.⁸⁵ Exempel på sådana kriterier som inhemska medborgare ofta anses ha lättare att uppfylla, och som därför i vissa fall kan utgöra indirekt diskriminering, är hemvist- eller bosättningskrav och språkrav.⁸⁶ Det är inte nödvändigt att alla utländska EU-medborgare drabbas hårdare av kriterierna i en bestämmelse men kriterierna däri ska väsentligen eller till större del drabba dessa.⁸⁷ Det är dessutom inte nödvändigt att fastställa att bestämmelsen och dess kriterier rent faktiskt drabbar utländska EU-medborgare hårdare. Det räcker med att fastställa att en sådan risk finns.⁸⁸ Vid bedömning av om en bestämmelse är indirekt diskriminerande får skälen till

⁷⁷ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 160.

⁷⁸ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 160.

⁷⁹ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 160 fotnot 57.

⁸⁰ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 161; mål C-57/96 Meints mot Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, EU:C:1997:564, p 44 [cit. Mål C-57/96 Meints].

⁸¹ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 161.

⁸² Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 161.

⁸³ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 161.

⁸⁴ Mål C-57/96 Meints, p 45.

⁸⁵ Mål C-57/96 Meints, p 46; mål C-212/05 Gertraud Hartmann mot Freistaat Bayern, EU:C:2007:437 [cit. Mål C-212/05 Hartmann], p 31.

⁸⁶ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 161; mål C-57/96 Meints, p 46; mål C-212/05 Hartmann, p 31.

⁸⁷ Mål C-237/94 John O'Flynn mot Adjudication Officer, EU:C:1996:206, p 18 [cit. Mål C-237/94 O'Flynn].

⁸⁸ Mål C-237/94 O'Flynn, p 21.

varför en person utnyttjat sin fria rörlighet inte beaktas.⁸⁹ Det har att göra med att den fria rörligheten är en grundläggande rättighet som inte får begränsas av överväganden av rent subjektiv natur.⁹⁰

Utöver det grundläggande diskrimineringsförbudet i FEUF artikel 18 finns det ytterligare diskrimineringsförbud inom vissa särskilda områden.⁹¹ Endast i fall där en situation inte träffas av ett sådant särskilt diskrimineringsförbud kan FEUF artikel 18 tillämpas självständigt.⁹² I målet *Bressol m.fl.* uttalade domstolen att alla EU-medborgare kan åberopa diskrimineringsförbudet i artikel 18 i alla situationer som i materiellt hänseende faller inom unionsrättens tillämpningsområde.⁹³ Samtidigt sa EU-domstolen att situationer där EU-medborgare utövar rätten till fri rörlighet och uppehåller sig inom medlemsländernas territorier faller inom detta område.⁹⁴ Således är rätten till fri rörlighet och likabehandling sammanlänkade med varandra. Diskrimineringsförbudet i FEUF artikel 18 har såväl vertikal som horisontell direkt effekt.⁹⁵

Även i rörlighetsdirektivet framkommer rätten till likabehandling. I artikel 24 punkt 1 stadgas att alla EU-medborgare som uppehåller sig i en mottagande medlemsstat i enlighet med rörelsedirektivet ska åtnjuta samma behandling som mottagarlandets medborgare. Detta gäller inom alla områden som omfattas av FEUF såvida inga begränsningar framkommer av sekundärlagstiftning eller fördraget självt. Detta innebär att det endast är personer som har uppehållsrätt enligt uppställda villkor i rörlighetsdirektivet som har rätt till likabehandling.⁹⁶ Alltså är uppehållsrätt en förutsättning för likabehandling.⁹⁷ Dock kan likabehandlingen vara begränsad i vissa avseenden beroende på vistelsens längd och vilken personkategori en person tillhör. Detta framkommer i rörlighetsdirektivet artikel 24 punkt 2.

⁸⁹ Mål C-237/94 O'Flynn, p 21.

⁹⁰ Mål C-237/94 O'Flynn, p 21.

⁹¹ Se exempelvis FEUF artikel 45, 49 och 110.

⁹² Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 161.

⁹³ Mål C-73/08 Nicolas Bressol m.fl. och Céline Chaverot m.fl. mot Gouvernement de la Communauté française, EU:C:2010:181, p. 31 [cit. Mål C-73/08 Bressol m.fl.].

⁹⁴ Mål C-73/08 Bressol m.fl., p. 31.

⁹⁵ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 161.

⁹⁶ Barnard, 2016, s. 350; mål C-333/13 Elisabeta Dano och Florin Dano mot Jobcenter Leipzig, EU:C:2014:2358, p 69 och 74 [cit. Mål C-333/13 Dano].

⁹⁷ Kommerskollegium, När personnummer blir ett hinder, s. 7.

När det kommer till likabehandlingsprincipen har EU-domstolen i vissa fall även behandlat hinder mot fri rörlighet, marknadshinder och försvårande att ta sig in på en marknad som diskriminering och brott mot likabehandlingsprincipen.⁹⁸ Barnard menar till och med att domstolen alltmer går i riktningen att göra bedömningar av detta slag än att göra något test av huruvida diskriminering föreligger.⁹⁹ Domstolen har bland annat i *Kommissionen mot Tyskland* uttalat att alla fördragsbestämmelser om fri rörlighet för personer syftar till att underlätta för EU-medborgare att utöva all slags ekonomisk verksamhet inom EU och att dessa bestämmelser samtidigt utgör hinder för åtgärder som kan missgynna EU-medborgare som vill utöva ekonomisk verksamhet.¹⁰⁰ Bestämmelser i nationell rätt som påverkar migrerande EU-medborgare mer än det egna landets medborgare och där det finns en återkommande risk att de förstnämnda hamnar i särskilt underläge är alltså att anse som indirekt diskriminering.¹⁰¹ Detta uttalade sig domstolen bland annat om i målet *Meints*.¹⁰² Barnard uttrycker det som att marknadstillträdesperspektivet innebär att nationella regler som hindrar eller motverkar marknadstillträde för migrerande EU-medborgare är olagliga.¹⁰³ Detta oavsett om de verkligen är diskriminerande mot migrerande EU-medborgare.¹⁰⁴ Barnard skriver: ”The market access approach therefore looks at the national rule solely from the perspective of the (usually out-of-state) claimants: does the national rule prevent or hinder market access?”.¹⁰⁵ Barnard säger att nationalitet således blir irrelevant utifrån detta perspektiv.¹⁰⁶ Detta kan jämföras med diskrimineringsstillvägagångssättet där fokus istället läggs på att jämföra behandlingen av nationella medborgare med behandlingen av medborgare från andra medlemsstater.¹⁰⁷

Barnard menar att marknadshinderstillämpningen är ett effektivt sätt för EU-domstolen att angripa nationella regler som avskräcker EU-medborgare från att lämna sin medlemsstat.¹⁰⁸ För att inte vareda liten svårighet ska kunna angripas har domstolen infört en slags tröskel.¹⁰⁹ Det

⁹⁸ Barnard, 2016, s. 19ff och 356f.

⁹⁹ Barnard, 2016, s. 19ff och 356f.

¹⁰⁰ Mål C-152/05 Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2008:17, p 21.

¹⁰¹ EU-kommissionen, EU-pilotärende, s. 9.

¹⁰² Mål C-57/96 Meints, p 45.

¹⁰³ Barnard, 2016, s. 19.

¹⁰⁴ Barnard, 2016, s. 19.

¹⁰⁵ Barnard, 2016, s. 19.

¹⁰⁶ Barnard, 2016, s. 20.

¹⁰⁷ Barnard, 2016, s. 20.

¹⁰⁸ Barnard, 2016, s. 357.

¹⁰⁹ Barnard, 2016, s. 357.

hinder som EU-medborgaren stöter på ska utgöra *avsevärda* problem¹¹⁰ för denna person.¹¹¹ Detta behandlades i målen *Grunkin och Paul* och *Runevič-Vardyn och Wardyn* som handlade om hur olika namnregler i medlemsstaterna orsakade svårigheter för de inblandade personerna när de utövade sin rätt till fri rörlighet. Dessutom får effekten av de regler som eventuellt påstås utgöra marknadshinder inte vara alltför osäker, slumpmässig och indirekt. Sådan reglering anses inte utgöra hinder för den fria rörligheten.¹¹²

De olika sätten att se på diskriminering överlappar dock varandra en hel del.¹¹³ Det finns således inte en helt klar skiljelinje mellan de olika synsätten.

2.2.2 Arbetstagare

Utöver det grundläggande diskrimineringsförbudet i FEUF artikel 18 finns det ytterligare mer preciserande diskrimineringsförbud inom vissa särskilda områden. Ett av dessa är det som framkommer i FEUF artikel 45 och som berör arbetstagare. I FEUF artikel 45 förbjuds all diskriminering av arbetstagare på grund av nationalitet i fråga om anställning, lön och andra arbets- och anställningsvillkor.

2.2.3 Arbetssökande

När det kommer till arbetssökande har EU-domstolen uttalat att de inom vissa EU-rättsliga bestämmelser kan omfattas av arbetstagarbegreppet.¹¹⁴ FEUF artikel 45 är en sådan bestämmelse.¹¹⁵ På grund av att arbetssökande omfattas av FEUF artikel 45 omfattas de av den rätt till likabehandling som stadgas i punkt 2 i artikeln.¹¹⁶ Begränsning finns dock i att arbetssökande i princip endast omfattas av likabehandling när det kommer till tillträde till arbete. Det är således främst punkt 3 a och b i artikel 45 som blir aktuella för arbetstagare på grund av att de har att göra med tillträde till arbetsmarknad och anställning.¹¹⁷

¹¹⁰ "Serious inconvenience" på engelska.

¹¹¹ Mål C-353/06 *Grunkin och Paul*, p 23-29; mål C-391/09 *Malgożata Runevič-Vardyn och Łukasz Paweł Wardyn mot Vilniaus miesto savivaldybės administracija m.fl.*, EU:C:2011:291, p 76.

¹¹² Mål C-190/98 *Volken Graf mot Filzmoser Maschinenbau GmbH*, EU:C:2000:49, p 23-25.

¹¹³ *Barnard*, 2016, s. 19.

¹¹⁴ Mål C-85/96 *Martínez Sala mot Freistaat Bayern*, EU:C:1998:217, p 32 [cit. Mål C-85/96 *Martínez Sala*]; Mål C-138/02 *Brian Francis Collins mot Secretary of State for Work and Pensions*, EU:C:2004:172, p 30 [cit. Mål C-138/02 *Collins*]; mål C-39/86 *Sylvie Lair mot Universität Hannover*, EU:C:1988:322, p 31 [cit. Mål C-39/86 *Lair*].

¹¹⁵ Mål C-39/86 *Lair*, p 32; mål C-138/02 *Collins*, p 57.

¹¹⁶ Mål C-138/02 *Collins*, p 57; mål C-258/04 *Ioannidis mot office national de l'emploi*, EU:C:2005:559, p 21.

¹¹⁷ Mål C-39/86 *Lair*, p 32; mål C-138/02 *Collins*, p 31.

Att vissa begränsningar finns i arbetssökandes rätt till likabehandling, i jämförelse med arbetstagare, kan även ses i rörlighetsdirektivet artikel 24 punkt 2. Där framgår det bland annat att arbetssökande inte har rätt till socialt bistånd. Arbetssökandes rätt till likabehandling kan således vara inskränkt i vissa avseenden.

2.3 Vem anses vara arbetstagare?

Som nämnts har en person enligt UtL 3 a kap. 5 § punkt 1 uppehållsrätt i Sverige om hen är en arbetstagare. Bestämmelsen grundar sig på rörlighetsdirektivet artikel 7 punkt 1 a. Avgörande för uppehållsrätten i detta fall är alltså om personen kan anses som arbetstagare. Frågan blir då vad begreppet arbetstagare har för innebörd och om det så att säga finns några krav som måste uppfyllas för att en person ska anses vara arbetstagare.

Som redogjorts för ovan har arbetstagare en rätt till fri rörlighet inom EU och som enligt FEUF artikel 45 ska säkerhetsställas. Begreppet arbetstagare definieras dock inte i fördraget.¹¹⁸ Däremot har EU-domstolen i ett flertal rättsfall¹¹⁹ slagit fast att arbetstagarbegreppet, med fokus på begreppen arbetstagare och avlönad verksamhet, har en EU-rättslig innebörd när det kommer till den fria rörligheten. Begreppet får således inte ges en nationell innebörd på området.¹²⁰ De kriterier som domstolen ställt upp gällande arbetstagarbegreppet är bindande för alla medlemsstater i EU.¹²¹ Det är viktigt att ha i åtanke att arbetstagarbegreppet har olika innebörd på olika rättsområden inom EU-rätten och i olika typer av rättsakter.¹²² Det finns till och med direktiv där det lämnats åt medlemsstaternas nationella rätt att avgöra innebörden av arbetstagarbegreppet.¹²³ Innebörden av det arbetstagarbegrepp som diskuteras i denna uppsats är den definition som gäller i kontexten fri rörlighet.

¹¹⁸ Barnard, 2016, s. 239.

¹¹⁹ Bland annat mål C-53/81 Levin mot Staatssecretaris van Justice, EU:C:1982:105, p 11 och 12 [cit Mål C-53/81 Levin]; mål C-139/85 Kempf mot Staatssecretaris van Justice, EU:C:1986:223, p 15 [cit. Mål C-139/85 Kempf]; mål C-66/85 Lawrie-Blum mot Land Baden-Württemberg, EU:C:1986:284, p 16 [cit. mål C-66/85 Lawrie-Blum]; mål C-75/63 Unger mot Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten, EU:C:1964:19.

¹²⁰ Prop. 2005/06:77, s.183.

¹²¹ Prop. 2005/06:77, s.183.

¹²² Nyström, 2017, s. 141; mål C-85/96 Martínez Sala, p 31.

¹²³ Nyström, 2017, s. 141.

I målet *Kempf* yttrade EU-domstolen sig om att fri rörlighet för arbetstagare är en av EU:s grundläggande principer enligt EU-domstolens praxis.¹²⁴ I samband med detta uttalade EU-domstolen att en extensiv tolkning ska göras av bestämmelser som rör fri rörlighet för arbetstagare. Att en extensiv tolkning ska göras ska särskilt beaktas med hänsyn till begreppen ”arbetstagare” och ”avlönad verksamhet” eftersom de definierar tillämpningsområdet av bestämmelserna.¹²⁵ I motsatt riktning uttalade sig domstolen om bestämmelser som utgör undantag och avvikelser från principen om fri rörlighet för arbetstagare. Sådana ansåg domstolen skulle tolkas restriktivt.¹²⁶

Av fallet *Lawrie-Blum* framkommer att de viktigaste kännetecknen för att ett anställningsförhållande föreligger är att ”en person, under viss tid, mot ersättning utför arbete av ekonomiskt värde åt någon annan under dennes ledning”.¹²⁷ I målet *Brown* fastslog EU-domstolen att det i unionsrätten inte ställs upp några ytterligare krav för att en person ska anses vara en arbetstagare.¹²⁸ Kriterierna är således uttömmande.¹²⁹

För att en person enligt EU-rätten ska kunna anses vara en arbetstagare förutsätts att hen utför ett faktiskt och verkligt arbete. Detta framgår bland annat av rättsfallet *Levin*.¹³⁰ Så länge personen utför faktiskt och verkligt arbete spelar det ingen roll om personen kompletterar sin inkomst från arbetet med egna medel eller drygar ut den på annat sätt. Personen kan också välja att inte komplettera sin arbetsinkomst och då i vissa fall leva på under vad som kan anses som existensminimum i den medlemsstat hen befinner sig i.¹³¹ Även i fall där personen jobbar men samtidigt mottar ekonomiskt bistånd, eller dylikt ekonomiskt stöd, anses personen omfattas av arbetstagarbegreppet.¹³² Personen anses ändå vara en arbetstagare på grund av det faktiska och verkliga arbete som hen utför.¹³³ Det spelar ingen roll om arbetet är ett deltidsarbete. Arbetet kan dock inte anses vara faktiskt och verkligt om det endast utförs i sådan liten omfattning att det utgör ett marginellt komplement till de andra medel som personen lever på.¹³⁴ Arbetet måste

¹²⁴ Mål C-139/85 *Kempf*, p 13.

¹²⁵ Mål C-139/85 *Kempf*, p 13; mål C-53/81 *Levin*, p 13.

¹²⁶ Mål C-139/85 *Kempf*, p 13.

¹²⁷ Mål C-66/85 *Lawrie-Blum*, p 17.

¹²⁸ Mål C-197/86 *Brown mot Secretary of State of Scotland*, EU:C:1988:323, p 22.

¹²⁹ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 42.

¹³⁰ Mål C-53/81 *Levin*, p 18.

¹³¹ Mål C-53/81 *Levin*, p 18.

¹³² Mål C-139/85 *Kempf*, p 14.

¹³³ Mål C-53/81 *Levin*, p 18; mål C-139/85 *Kempf*, p 14.

¹³⁴ Mål C-53/81 *Levin*, p 17.

så att säga utgöra en genuin ekonomisk aktivitet.¹³⁵ Huruvida det rör sig om en genuin ekonomisk aktivitet ska grunda sig på objektiva kriterier där en helhetsbedömning ska göras av alla omständigheter avseende arten av den aktuella verksamheten och anställningsförhållandet.¹³⁶ Utöver arbetstid och storlek på ersättning för arbetet, kan även rätt till semester, lön vid sjukfrånvaro, om anställningen omfattas av gällande kollektivavtal och hur lång tid ett anställningsförhållande varat beaktas när en helhetsbedömning görs gällande huruvida någon är en arbetstagare och om det rör sig om en genuin ekonomisk aktivitet.¹³⁷ Att det rör sig om en genuin ekonomisk aktivitet behöver dock inte betyda att ersättning för arbete nödvändigtvis utgår i pengar. Den som ger motprestationen för arbetet kan ge den exempelvis i form av mat och husrum.¹³⁸ Vad gäller de arbetsuppgifterna som en person utför ska de vara av sådant slag att de normalt sett hör till arbetsmarknaden.¹³⁹

Gällande anställningsförhållanden av karaktären att en person blir inringd ”vid behov” och således inte är garanterad något arbete och personen dessutom kan tacka nej till arbetspass har EU-domstolen, i målet *Raulin*, uttalat att sådana arbetsförhållanden inte i sig utesluter personen från att vara en arbetstagare i den fria rörlighetens mening.¹⁴⁰ I samma mål uttalade EU-domstolen att vid prövning av om det rör sig om faktiskt och verkligt arbete, under de tidigare nämnda förhållandena, kan det utförda arbetets oregelbundna karaktär och begränsade omfattning vara av betydelse. Även det förhållandet att personen kan tacka nej till arbetspass är något som kan beaktas. Att en person har jobbat väldigt få timmar inom ett anställningsförhållande ansåg EU-domstolen kunde tyda på att det rör sig om ett arbete som är ett marginellt komplement och därför inte utgör en genuin ekonomisk aktivitet.¹⁴¹ Huruvida så var fallet ansåg dock EU-domstolen var upp till den nationella domstolen att slutligen bedöma.¹⁴²

¹³⁵ Mål C-53/81 Levin, p 17; prop. 2005/06:77, s. 183f.

¹³⁶ Mål C-413/01 Ninni-Orasche mot Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst, EU:C:2003:600, p 26 och 27 [cit. Mål C-413/01 Ninni-Orasche]; mål C-456/02 Trojani mot Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), EU:C:2004:488, p 23-24 [cit. Mål C-456/02 Trojani].

¹³⁷ Mål C-14/09 Hava Genc mot Land Berlin, EU:C:2010:57, p 26-28.

¹³⁸ Mål C-196/87 Steymann mot Staatssecretaris van Justice, EU:C:1988:475, p 14; prop. 2005/06:77, s. 184.

¹³⁹ Mål C-456/02 Trojani, p 24.

¹⁴⁰ Mål C-357/89 Raulin mot Minister van Onderwijs en Wetenschappen, EU:C:1992:87, p 11 [cit. Mål C-357/89 Raulin].

¹⁴¹ Mål C-357/89 Raulin, p 14.

¹⁴² Mål C-357/89 Raulin, p 13.

2.3.1 Några slutsatser och avslutande reflektioner kring arbetstagarbegreppet

Arbetstagarbegreppet på den fria rörlighetens område är EU-rättsligt definierat. Det finns en omfattande och stark rättspraxis på området. Med tanke på att en extensiv och generös tolkning ska göras i förhållande till begreppen arbetstagare och anställning, att det inte krävs en heltidsanställning, att motprestation inte måste utgå i pengar och en person inte nödvändigtvis endast måste leva på sin arbetsinkomst m.m. förefaller kraven för att någon ska vara en arbetstagare förhållandevis lågt ställda. Det förefaller som att EU-domstolen så gott som aldrig helt vill utesluta att någon kan vara en arbetstagare. Enligt Barnard förefaller det som att "the Court will find that an individual is a worker where possible".¹⁴³

2.4 Vem anses vara arbetssökande och under vilka förutsättningar har de uppehållsrätt?

Som nämnts har en person enligt UtL 3 a kap. 5 § punkt 2 uppehållsrätt i Sverige om hen är arbetssökande med verklig möjlighet till anställning. En arbetssökande uttrycks i bestämmelsen som en person som kommit till Sverige för att söka arbete. Syftet ska alltså redan från början ha varit att personen ska söka arbete här i landet. Bestämmelsen i UtL grundar sig på rörlighetsdirektivet artikel 14 punkt 4 b. Rörlighetsdirektivets bestämmelse är dock formulerad på så vis att den uttrycker under vilka omständigheter det är förbjudet att utvisa en arbetssökande. Där stadgas det att en arbetssökande unionsmedborgare inte får utvisas så länge personen kan styrka att hen fortfarande söker arbete och har en verklig möjlighet att få anställning. Avgörande för uppehållsrätten i detta fall är alltså om personen kan anses som arbetssökande och huruvida personen har en verklig möjlighet till anställning. Frågan blir då vad begreppen arbetssökande och verklig möjlighet till anställning har för innebörd och om det så att säga finns några krav som måste uppfyllas för att dessa rekvisit ska vara uppfyllda.

Ett viktigt rättsfall, och ett som EU-domstolen och författare inom den EU-rättsliga doktrinen ofta hänvisar till, när det kommer till arbetssökandes uppehållsrätt är målet *Antonissen*¹⁴⁴. I målet slog domstolen fast att sex månader kan anses vara en tillräcklig tidsperiod för att en arbetssökande ska kunna orientera sig på arbetsmarknaden i en medlemsstat och vidta de åtgärder som krävs för att bli anställd.¹⁴⁵ En arbetssökande som efter sex månader kan visa att

¹⁴³ Barnard, 2016, s. 241.

¹⁴⁴ Mål C-292/89 *The Queen mot Immigration Appeal Tribunal*, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, EU:C:1991:80 [cit. Mål C-292/89 Antonissen].

¹⁴⁵ Mål C-292/89 Antonissen, p 21 och 22.

hen fortfarande söker arbete och har en verklig möjlighet att bli anställd kan dock inte tvingas lämna den medlemsstat där hen befinner sig.¹⁴⁶ Detta gäller så länge personen kan fortsätta bevisa detta. Således korresponderar det med vad som sägs i rörelsedirektivet artikel 14 punkt 4 b.

Det som domstolen uttalat om de sex månaderna innebär också att arbetssökande åtnjuter en viss extra förmånlighet avseende den första period de har rätt att vistas i ett land. I jämförelse med arbetstagare så ställs inga ytterligare krav på arbetssökande än att de ska inneha giltigt pass eller nationellt identitetskort under sina sex första månader i en medlemsstat. För arbetstagare ställs ytterligare krav redan efter tre månader.¹⁴⁷

Som redovisats ovan i avsnitt 2.2.3 om likabehandling och arbetssökande har EU-domstolen uttalat att arbetssökande inom vissa EU-rättsliga bestämmelser kan omfattas av arbetstagarbegreppet.¹⁴⁸ Bland annat är FEUF artikel 45 en sådan bestämmelse.¹⁴⁹

Inom svensk rätt finns ett kammarrättsavgörande där det ansågs att en person uppfyllde förutsättningarna för att ha en verklig möjlighet till anställning. I målet uttalades att det inte fanns någon anledning att ifrågasätta länsrättens bedömning av att personen hade möjlighet till anställning. Det länsrätten hade baserat sin bedömning på var att personen var inskriven på Arbetsförmedlingen, hade gått på svenska för invandrare, deltagit i praktik anordnad av Arbetsförmedlingen, hade en teknisk utbildning och hade erfarenhet från arbete inom industrin. Länsrätten ansåg därför att personen var seriös i sitt arbetssökande och därför borde ha en verklig möjlighet till anställning.¹⁵⁰ Att påpeka är dock att målet behandlade huruvida personen omfattades av rätten till socialt bistånd och att avgörande ansågs vara huruvida personen hade uppehållsrätt.

¹⁴⁶ Mål C-292/89 Antonissen, p 21 och 22.

¹⁴⁷ Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén ”Arbetskraftens fria rörlighet bekräftas: rättigheter och viktiga utvecklingar”, KOM(2010)373 slutlig, s. 15.

¹⁴⁸ Mål C-85/96 Martínez Sala, p 32; mål C-138/02 Collins, p 30; mål C-39/86 Lair, p 31.

¹⁴⁹ Mål C-39/86 Lair, p 32; mål C-138/02 Collins, p 57.

¹⁵⁰ Kammarrätten i Jönköping, dom 2007-09-27 målnummer 3248-07; länsrätten i Mariestad, dom 2007-09-05 målnummer 651-07.

2.4.1 Slutsatser om vem som anses vara arbetssökande

Utöver vad som framkommit ovan har jag inte lyckats finna något som specifikt definierar vem som anses vara arbetssökande. Inte heller har jag funnit något ytterligare om vad som anses utgöra en verklig möjlighet till anställning och när en arbetstagare har en sådan. Det tycks inte finnas lika mycket praxis om detta som om arbetstagare. Den praxis som finns synes inte specifikt behandla arbetssökandebegreppet eller förutsättningarna för att uppfylla kravet på verklig möjlighet till anställning. Det svenska kammarrättsavgörandet berör socialt bistånd och det kan då vara tveksamt om det som uttalas där kan appliceras i andra sammanhang, exempelvis vid folkbokföring. Det synes också som att det bara rör sig om ett enskilda rättsfall från en mitteninstans vilket gör att dess rättskällevärde kan ifrågasättas.

Vem som är arbetssökande och under vilka närmare förutsättningar de uppfyller kravet på verklig möjlighet till anställning synes därför vara förhållandevis diffust i jämförelse med vem som är arbetstagare. Det verkar som att lagstiftaren på såväl EU-rättslig som nationell nivå har lämnat ett stort tolkningsutrymme men att domstolarna (ännu) inte tagit sig an frågan i någon större omfattning. Svaret på frågan om vem som anses vara arbetssökande och under vilka förutsättningar de anses ha verklig möjlighet till anställning förblir därför till stor del oklart.

Det kan också spekuleras i att steget från att vara arbetssökande till att vara arbetstagare och till fullo omfattas av arbetstagarbegreppet inte synes vara så stort. Arbetssökande omfattas redan till viss del av arbetstagarbegreppet i FEUF artikel 45. Även det förhållandet att det inte synes krävas särskilt mycket för att något ska utgöra ett verkligt arbete och någon ska anses vara arbetstagare, vare sig det gäller ersättning eller arbetstidens omfattning, kan tyda på detta.

2.5 Sammanfattning av avsnitt 2.1–2.4 och slutsatser om rättigheter och skyldigheter avseende arbetssökandes och arbetstagares fria rörlighet

Såväl arbetstagare som arbetssökande har grundrättigheter gällande fri rörlighet i och med sitt unionsmedborgarskap. Denna grund för fri rörlighet framkommer i FEUF artikel 20 och 21. Som unionsmedborgare omfattas de också av diskrimineringsförbudet avseende nationalitet i FEUF artikel 18. Genom FEUF artikel 45 får arbetstagare utökade rättigheter gällande såväl fri rörlighet som likabehandling. Arbetssökande inkluderas i arbetstagarbegreppet i artikel 45. Likabehandlingen är dock begränsad till att omfatta tillträde till arbetsmarknad och anställning.

Den rätt till likabehandling och fri rörlighet som framkommer i ovan nämnda artiklar i FEUF har vidareutvecklats i EU:s sekundärrätt. Den viktigaste sekundärrättsliga rättsakten för fri rörlighet är rörlighetsdirektivet. Här regleras alla EU-medborgares rätt att resa in och vistas i EU:s medlemsstater. Alla EU-medborgare har, enligt rörlighetsdirektivet artikel 5 och 6, rätt att resa in och vistas i en annan medlemsstat i tre månader så länge de har ett giltigt pass. Vill en EU-medborgare stanna längre tid i en medlemsstat måste hen uppfylla vissa villkor enligt artikel 7. Uppfyller en person villkoren får hen automatiskt uppehållsrätt och inga tillståndshandlingar krävs. En person som anses vara arbetstagare enligt den definition som EU-domstolen utvecklat genom sin praxis har uppehållsrätt. Grunden är att ”en person, under viss tid, mot ersättning utför arbete av ekonomiskt värde åt någon annan under dennes ledning”.¹⁵¹ I övrigt är tolkningen väldigt generös. Lön behöver inte utgå i pengar, det kan röra sig om ett deltidsjobb och personen kan, om hen vill, komplettera sin inkomst med bidrag eller andra medel. Det måste dock, enligt målet *Levin*, röra sig om verkligt och faktiskt arbete.¹⁵² Mängden rättsfall från EU-domstolen kring arbetstagarbegreppet och vad som utgör faktiskt och verkligt arbete är mycket stor. En arbetstagare kan också behålla sin status som arbetstagare och ha bibehållen uppehållsrätt om denne blir tillfälligt arbetsomförmögen eller ofrivilligt arbetslös. Arbetstagaren har uppehållsrätt så länge hen uppfyller kravet på att vara arbetstagare. En arbetssökande har uppehållsrätt i minst sex månader eller så länge som hen kan visa att hen söker arbete och har en verklig möjlighet att få anställning. Detta framgår av målet *Antonissen*¹⁵³ och rörlighetsdirektivet artikel 14 punkt 4 b. Vem som anses vara arbetssökande och vad en verklig möjlighet till arbete innebär synes det dock inte finnas något tydligt svar på. Rörlighetsdirektivets regler kring uppehållsrätt har införlivats och återfinns i UtL 3 a kap.

Även i rörlighetsdirektivet stadgas en rätt till likabehandling. Av artikel 24 punkt 1 framgår att alla EU-medborgare som uppehåller sig i en annan medlemsstat i enlighet med rörelsedirektivet ska åtnjuta samma behandling som den mottagande medlemsstatens medborgare inom de områden som omfattas av FEUF. Vissa begränsningar för arbetssökande finns dock i artikelns andra punkt.

¹⁵¹ Mål C-66/85 *Lawrie-Blum*, p 17.

¹⁵² Mål C-53/81 *Levin*, p 18.

¹⁵³ Mål C-292/89 *Antonissen*.

Slutsatsen blir att arbetstagares och arbetssökandes rättigheter avseende fri rörlighet, där likabehandling inkluderas, är vida och grundläggande inom EU-rätten. Dessa rättigheter ska dessutom ges en extensiv innebörd. Undantag ska tolkas restriktivt. Således är Sveriges skyldigheter, som EU-medlemsstat, stora och många. Sverige får inte diskriminera eller behandla utländska EU-medborgare sämre än sina egna medborgare.

3 Folkbokföringen, frågeställning 3 och 4

3.1 Allmänt om folkbokföring och anmälan om flytt till Sverige

Skatteverket är den myndighet som ansvarar för folkbokföringen och som har till uppgift att registrera de uppgifter som får och ska registreras. Detta framkommer av folkbokföringslagen (1991:481) (FOL) 1 § 3 stycket och förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket 2 § 1 stycket.

Av FOL 1 § 1 stycket framgår att folkbokföring enligt FOL innebär fastställande av en persons bosättning och registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden. Vilka uppgifter som får registreras framkommer av lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (FdbL). I FdbL 2 kap. 4 § finns en lista på vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Det är bland annat personnummer, samordningsnummer, namn, födelsetid, adress, medborgarskap, civilstånd och vissa släktskap och familjerelationer.

De grundläggande krav som ställs på folkbokföringen är att den ska kunna tillgodose samhällets behov av korrekta och aktuella personuppgifter av baskaraktär.¹⁵⁴ Det främsta målet med folkbokföringen är att bistå samhället i stort med uppgifter om fysiska personer i Sverige.¹⁵⁵ Dess främsta syfte är dock att bestämma om och var en person ska anses bosatt.¹⁵⁶ I förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket 2 § framkommer det att uppgifterna i folkbokföringen ska göra så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Regeringen har i sitt svar på EU-piloten även uttryckt att folkbokföringen är av

¹⁵⁴ Prop. 1990/91:153, s. 88.

¹⁵⁵ Prop. 2012/13:120, s. 35.

¹⁵⁶ Prop. 2012/13:120, s. 41f.

betydelse när det gäller förebyggande åtgärder mot och bekämpning av olika former av oegentligheter och fusk.¹⁵⁷ Med det menar regeringen angrepp mot såväl nationella system på bland annat bidrags- och skatteområdet som i internationella sammanhang gällande till exempel penningtvätt och terrorismfinansiering.¹⁵⁸

I FOL 18 § stadgas att för varje folkbokförd person ska fastställas ett personnummer vilket utgör en identitetsbeteckning. Detta innebär att ett personnummer tilldelas en person i samband med att personen folkbokförs i Sverige.¹⁵⁹ Regeringen har uttryckt att tilldelningen av personnummer sker för att göra det möjligt att identifiera en person och undvika förväxling av personer.¹⁶⁰ Ytterligare har regeringen framfört att personnumret används som ett unikt sökbegrepp i IT-system för att underlätta informationsutbyte mellan organisationer och myndigheter i Sverige.¹⁶¹ Liknande formuleringar om personnumrets ändamål framkommer i prop. 2008/09:111 där det även uttrycks att personnummer utgör en viktig komponent i statistikframställningar.¹⁶²

Det kan sägas finnas två huvudorsaker till att folkbokföring och samtidig tilldelning av personnummer blir aktuell. Den ena är födelse och den andra är inflyttning till Sverige. I FOL 2-2 a §§ regleras under vilka förutsättningar ett barn som fötts levande ska folkbokföras. I FOL 3-4 §§ finns regler som blir aktuella vid bedömning av om en person som flyttat till Sverige ska folkbokföras. Det är således de sistnämnda reglerna som är av mer intresse för uppsatsens ämne. Dessa kommer att behandlas mer utförligt i avsnitt 3.2.

För att en inflyttad person ska kunna bli folkbokförd och tilldelas ett personnummer krävs att personen anmäler sin inflyttning till Sverige hos Skatteverket. Detta ska göras senast en vecka efter att personen har uppehållit sig i Sverige i tre månader. Detta framgår av FOL 26 § 1 stycket. Regeln, gällande att anmälan ska göras senast en vecka efter att personen har uppehållit sig i Sverige i tre månader, innebär att det är möjligt att göra en anmälan innan dess men att anmälningsskyldigheten inträffar först efter tre månader.¹⁶³ Anmälan om inflyttning för

¹⁵⁷ Regeringskansliet, svar på EU-pilot, s. 2.

¹⁵⁸ Regeringskansliet, svar på EU-pilot, s. 2.

¹⁵⁹ Pettersson, Birgitta: [Folkbokföringslag (1991:481), kommentar till 18 §, not 32], i Karnov, internet 2018-01-24.

¹⁶⁰ Regeringskansliet, svar på EU-pilot, s. 2.

¹⁶¹ Regeringskansliet, svar på EU-pilot, s. 2.

¹⁶² Prop. 2008/09:111 s. 15.

¹⁶³ Pettersson, Birgitta: [Folkbokföringslag (1991:481), kommentar till 26 §, not 43], i Karnov, internet 2018-01-24; prop. 2012/13:120, s.110.

att bli folkbokförd ska göras skriftligen. Skatteverket har möjlighet att vid särskilda skäl begära att anmälan ska göras vid personlig inställelse. Detta framgår av FOL 23 §. I praktiken går det till så att när en person som flyttat till Sverige ska göra en anmälan om flytt till Sverige, för att folkbokföra sig, behöver personen personligen besöka ett av Skatteverkets servicekontor och fylla i blanketten SKV 7610.¹⁶⁴ På blanketten uppger personen bland annat namn, födelsedatum, födelseland, medborgarskap, om hen har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd, adress i Sverige, vilket land hen senast var bosatt i och hur länge personen har för avsikt att stanna i Sverige och varför.¹⁶⁵ Vad som enligt lag ska finnas med i anmälan framgår av FOL 28 §. Om personen är en EU-medborgare behöver personen också uppge på vilken grund hen anser sig ha uppehållsrätt och visa upp dokument och handlingar som stödjer detta.¹⁶⁶ Att sådana handlingar behöver visas upp framgår av folkbokföringsförordningen (1991:749) (FOF) 9 §. En EU-medborgare behöver också visa upp att hen har ett giltigt pass eller nationellt identitetskort.¹⁶⁷ Detta framgår också av FOF 9 §. För en svensk medborgare, oavsett om personen varit folkbokförd och bosatt i Sverige tidigare eller först nu flyttar till Sverige, krävs att personen visar upp sitt pass eller identitetskort.¹⁶⁸ Normalt sett krävs inga andra handlingar (såvida personen inte är gift, ändrat civilstånd eller har barn).¹⁶⁹ Således ställs olika krav på vilka och antalet handlingar som ska lämnas in beroende på om anmälan rör en svensk medborgare eller en medborgare från en annan EU-medlemsstat.

När anmälningsblanketten tillsammans med handlingarna lämnats in skickar servicekontorspersonalen vidare dessa till någon av de folkbokföringsenheter som hanterar invandringsärenden.¹⁷⁰ Efter anmälan gjorts och skickats vidare ska Skatteverket fatta beslut i ärendet. Att beslut ska fattas stadgas i FOL 34 §. Beslut i invandringsärenden tas på handläggarnivå.¹⁷¹ Enligt uppgift från Skatteverket är den normala handläggningstiden för EU-invandringar 4-8 veckor. Skatteverket har haft som mål att handläggningen av invandringsärenden generellt ska vara klara inom 30 dagar i 95 procent av fallen. Detta har dock inte uppnåtts, främst på grund av att inlämnat underlag ofta har brister och därför kräver

¹⁶⁴ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 7.

¹⁶⁵ Skatteverket, blankett SKV 7610, Anmälan Flyttning till Sverige/Notification Moving to Sweden, s. 1 [cit. Blankett SKV 7610].

¹⁶⁶ Blankett SKV 7610, s. 2; Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 39.

¹⁶⁷ Blankett SKV 7610, s. 1.

¹⁶⁸ Skatteverket, Privat, Folkbokföring: Du är svensk medborgare som flyttar ensam.

<https://skatteverket.se/privat/folkbokforing/flyttatillsverige/svenskmedborgare/duflyttarensam.4.3810a01c150939e893f31e6.html> (hämtad 2018-03-06) [cit. Skatteverket, Du är svensk medborgare som flyttar ensam].

¹⁶⁹ Skatteverket, Du är svensk medborgare som flyttar ensam.

¹⁷⁰ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 7.

¹⁷¹ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 7.

komplettering.¹⁷² Handläggningstiden kan dock vara så kort som 2 till 6 dagar om inga, eller så gott som inga, kompletteringar behöver göras.¹⁷³

Enligt FOL 35 § gäller beslutet om folkbokföring från flyttningsdagen om anmälan gjorts inom en vecka från inflyttningen till Sverige. Om anmälan kommer in senare gäller istället folkbokföringen från och med den dag då anmälan kom in.

3.1.1 Sammanfattning avsnitt 3.1 och slutsatser om folkbokföringens syfte

Skatteverket är ansvarig myndighet för folkbokföringen. För att en inflyttad person ska bli folkbokförd måste hen i praktiken personligen besöka ett av Skatteverkets servicekontor för att göra en anmälan om flytt till Sverige. Där fyller personen i en blankett och handlingar och dokument som krävs för att bli folkbokförd visas upp. Om Skatteverket beslutar att personen ska bli folkbokförd ska denne tilldelas ett personnummer som utgör en unik identitetsbeteckning. Att få respektive att ha ett personnummer är alltså tätt sammanlänkat med att bli respektive att vara folkbokförd.

Folkbokföringens främsta syfte är att bestämma om och var en person ska anses bosatt. Folkbokföringen ska också kunna tillgodose samhällets behov av korrekta och aktuella personuppgifter av baskaraktär. Folkbokföringen anses också ha betydelse för att bekämpa och förebygga fusk och oegentligheter. Personnummer tilldelas bland annat för att möjliggöra identifiering av personer och undvika personförväxling. Detta underlättar informationsutbyte mellan myndigheter och organisationer.

3.2 FOL 3 § och 4 §

För att en person som flyttar till Sverige ska kunna folkbokföras måste personen i fråga kunna antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i Sverige under minst ett år. Detta gäller oavsett om personen är svensk medborgare eller EU-medborgare. Bestämmelsen återfinns i FOL 3 § 1 stycket och kan förkortat kallas för ettårskravet eller ettårsregeln. Den regelmässighet som åsyftas är att personen i fråga ska, under sin normala livsföring, tillbringa sin dygnsvila i

¹⁷² Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 7f.

¹⁷³ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden s. 8.

Sverige minst en gång i veckan eller i samma omfattning men under annan förläggning i tid. Detta framgår av andra stycket i samma paragraf.

I FOL 4 § sägs att en utlänning, alltså en person som inte är svensk medborgare, måste ha uppehållsrätt, uppehållstillstånd eller det annars måste råda synnerliga skäl för att bli folkbokförd. Där inkluderas således EU-medborgare från andra EU-medlemsstater. För EU-medborgare är utgångspunkten att de ska ha uppehållsrätt för att uppfylla kravet i FOL 4 §. Genom FOL 4 § ställs alltså ytterligare krav upp på EU-medborgare på grund av att de är utlänningar. Således görs i FOL en skillnad på inflyttande personer beroende på om de är svenska medborgare eller EU-medborgare från andra medlemsstater.

När en svensk medborgare flyttar till Sverige och anmäler sig för att bli folkbokförd blir endast en bedömning av FOL 3 §, alltså ettårskravet, aktuell. Ur ett perspektiv där en EU-medborgare flyttar till Sverige blir det däremot aktuellt att göra en bedömning av om kraven i både FOL 3 § och 4 § är uppfyllda. Både ettårskravet i FOL 3 § såväl som kravet på uppehållsrätt i 4 § måste vara uppfyllt för att EU-medborgaren ska kunna folkbokföras. I sin prövning lägger Skatteverket stor vikt vid att fokus ska ligga på själva slutresultatet.¹⁷⁴ Det innebär att när Skatteverket prövar en EU-medborgares uppehållsrätt sker det utifrån huruvida personen kan folkbokföras eller inte.¹⁷⁵ I Skatteverkets rättsliga vägledning gällande ”När ger uppehållsrätten rätt till folkbokföring?” framkommer att Skatteverket vid en inflyttningsanmälan gjord av en EU-medborgare ska göra en prövning av om personens uppehållsrätt har en sådan varaktighet att det kan antas att EU-medborgaren kommer att vistas i Sverige i minst ett år.¹⁷⁶ Att anmärka här är att Skatteverket i 2018 års vägledning¹⁷⁷ ändrat sin formulering gällande när uppehållsrätten ger rätt till folkbokföring. I vägledningarna från år 2015 till 2017 är formuleringen något mer tydlig och, enligt min åsikt, strängare. Skatteverket använder sig där istället av denna formulering: ”Detta innebär att Skatteverket vid anmälan om inflyttning måste kunna anta att EES-medborgarens uppehållsrätt kommer att bestå under minst ett år.”¹⁷⁸ I de

¹⁷⁴ Skatteverket: Rättsavdelningen folkbokföring, internt ställningstagande, Upphållsrätt, version 11, 2018-02-05, s. 7 [cit. Skatteverket, internt ställningstagande].

¹⁷⁵ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 7.

¹⁷⁶ Skatteverket Rättslig vägledning, Upphållsrätt EES-medborgare, 2018. Detta framkommer även av Skatteverket, internt ställningstagande, s. 7 och 14f.

¹⁷⁷ Skatteverket utkommer med en ny årsutgåva av sin vägledning i februari varje år. Skatteverket Rättslig vägledning, Så fungerar rättslig vägledning, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/13001.html> (hämtad 2018-02-21).

¹⁷⁸ Skatteverket Rättslig vägledning, Folkbokföring, Flytta till Sverige: Upphållsrätt för EES-medborgare, 2017. <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2017.7/330422.html> (hämtad 2018-02-02); Skatteverket Rättslig vägledning, Folkbokföring, Flytta till Sverige: Upphållsrätt för EES-medborgare, 2016.

tidigare vägledningarna är det alltså tydligt att *uppehållsrätten* måste kunna antas bestå i ett år. Nuvarande formulering är något vagare och talar om en varaktighet i uppehållsrätten för att kunna anta att *vistelsen* varar ett år. Beroende på hur man ser på det kanske det inte låter som en så stor skillnad. Det synes fortfarande gå att se på det så att uppehållsrätten måste bestå ett år. Det går också att se det som att det finns andra saker som kan vägas in och att uppehållsrätten visserligen måste bestå en viss tid framöver men nödvändigtvis inte ett år. Oavsett hur det ligger till så synes någon form av varaktighet i uppehållsrätten krävas för att bli folkbokförd och att det rör sig om en framåtsyftande bedömning av denna. Skatteverket har även uttalat sig om att det är tydligt, enligt förarbetena, att de ska göra en framåtsyftande prövning av en persons uppehållsrätt.¹⁷⁹ Troligen är det propositionen 2012/13:120 Folkbokföringen i framtiden som Skatteverket syftar på. Det var den proposition som föregick lagändringen i FOL 4 § år 2014 då ett uttryckligt stadgande om uppehållsrätt infördes. I propositionen uttalas att uppehållsrätt ska utgöra en förutsättning för folkbokföring.¹⁸⁰ I propositionen uttalas också att de allmänna förutsättningarna för folkbokföring måste vara uppfyllda.¹⁸¹ Med detta åsyftas ettårskravet i FOL 3 §. I propositionen uttrycks därför att personen som vill folkbokföra sig måste kunna visa att de förhållanden som uppehållsrätten grundar sig i, till exempel en anställning, har en sådan varaktighet att det kan antas att EU-medborgaren kommer att bo i Sverige i minst ett år.¹⁸² Därför ska Skatteverket i sin bedömning av om en EU-medborgare ska bli folkbokförd inkludera ett antagande om hur det kommer ligga till med uppehållsrätten i framtiden.¹⁸³ Precis som Skatteverket framfört så uttrycker således propositionen att en framåtsyftande bedömning ska göras.

I och med det ovan sagda förefaller det vara så att FOL 3 § och 4 § är förhållandevis tätt sammanlänkade i Skatteverkets tillämpning. Det synes som att en bedömning av uppehållsrätten måste göras för att kunna bedöma ettårskravet. Det går alltså inte att se på dessa paragrafer helt separat.

<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2016.13/330422.html#> (hämtad 2018-02-02); Skatteverket Rättslig vägledning, Folkbokföring, Flytta till Sverige: Uppehållsrätt för EES-medborgare, 2015, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2015.16/330422.html> (hämtad 2018-02-02).

¹⁷⁹ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden s. 56.

¹⁸⁰ Prop. 2012/13:120, s. 37.

¹⁸¹ Prop. 2012/13:120, s. 41 och 148.

¹⁸² Prop. 2012/13:120, s. 41 och 148.

¹⁸³ Prop. 2012/13:120, s. 41.

Hur man ska se på den nya formuleringen i 2018 års vägledning kan komma att klargöras till viss del av de uttalanden som Skatteverket gör i sin promemoria avseende redovisningen av det regeringsuppdrag som nämnts i inledningskapitlet. Av denna promemoria framgår att Skatteverket även har ett ställningstagande som endast publiceras internt.¹⁸⁴ I promemorian sägs att skrivningarna i detta interna ställningstagande, gällande ettårskravet för folkbokföring, har ändrats för att betona att det rör sig om ett *antaglighetskrav*.¹⁸⁵ Därmed alltså inget styrkt krav på att personen kommer att vistas i Sverige ett år eller att personen ska kunna bevisa denna ettåriga vistelsetid.¹⁸⁶ Däremot sägs i promemorian att en EU-medborgare måste *styrka* sin uppehållsrätt och att den har en viss varaktighet.¹⁸⁷ Upphållsrättsvaraktigheten i sig synes, enligt formuleringen i promemorian, påverka huruvida det kan antas att EU-medborgaren kommer vistas i Sverige i minst ett år.¹⁸⁸ Således synes styrkandet av en viss varaktighet i uppehållsrätten vara en förutsättning för att nå upp till det nämnda antaglighetskravet. Enligt mig blir vilken nivå på kravet som ska gälla förvirrande eftersom en utländsk EU-medborgare å ena sidan måste styrka en varaktighet i sin uppehållsrätt men å andra sidan bara behöver göra sin ettåriga vistelse antaglig. Med hänsyn till hur tätt sammanlänkade FOL 3 § och 4 § förefaller vara, i Skatteverkets tillämpning, så tycks en sammanblandning av kraven vara ofrånkomlig. I Skatteverkets interna ställningstagande framgår dessutom att Skatteverket prövar uppehållsrätten utifrån ettårskravet i FOL 3 §.¹⁸⁹

I detta sammanhang förefaller det också vara värt att uppmärksamma den tidigare nämnda lagändringen som skedde år 2014. Innan dess fanns det inte något uttryckligt krav i FOL 4 § på att en EU-medborgare behövde ha uppehållsrätt för att kunna folkbokföras. Till en början innebar det att Skatteverket endast tillämpade 3 § och dess ettårskrav på EU-medborgare.¹⁹⁰ Det räckte då med att EU-medborgare visade pass eller nationellt identitetskort och uppgav att de hade för avsikt att stanna i Sverige i minst ett år. Inga ytterligare handlingar eller uppgifter krävdes normalt för att kunna folkbokföra en EU-medborgare. Ingen prövning av om uppehållsrätt förelåg gjordes.¹⁹¹ Skatteverket ändrade sin tillämpning hösten 2010 på så sätt att

¹⁸⁴ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 22.

¹⁸⁵ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 4 och 56.

¹⁸⁶ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 4 och 57.

¹⁸⁷ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 57.

¹⁸⁸ Jmf Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 56f.

¹⁸⁹ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 15.

¹⁹⁰ Prop. 2012/13:120, s. 40.

¹⁹¹ Skatteverket Rättslig vägledning, ställningstagande, Folkbokföring av EES-medborgare och deras familjemedlemmar, diarienummer 131 380303-10/111, 2010-05-03, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/353355.html?date=2010-06-01> (hämtad 2018-02-02) [cit. Skatteverkets ställningstagande, 2010].

det krävdes att en EU-medborgare skulle ha uppehållsrätt för att kunna folkbokföras.¹⁹² Som jag förstår Skatteverkets ställningstagande från år 2010¹⁹³ respektive 2013¹⁹⁴ tillämpades dock ettårskravet och uppehållskravet var för sig. En EU-medborgare kunde ha avsikt att stanna i Sverige i minst ett år och uppge det medan personens uppehållsrätt bedömdes i vad som gällde i bedömningsögonblicket och var inte framåtsyftande. Uppehållsrätten behövde alltså varken bestå i minst ett år eller ha någon viss varaktighet. Andra förhållanden än själva uppehållsrätten kunde vägas in för att bedöma om personen kunde antas komma att tillbringa sin dygnsvila i Sverige under minst ett år. I och med detta är min uppfattning att det är först i och med att det uttryckliga stadgandet i 4 §, om uppehållsrätt, införs som ett krav på en ettårig eller varaktig uppehållsrätt börjar tillämpas av Skatteverket. Detta blir också förhållandevis tydligt om en jämförelse görs av ställningstagandena från 2010 och 2013 med den nuvarande rättsliga vägledningen på området. I de två förstnämnda står det att bedömning *dels* ska göras av ettårskravet i FOL 3 § och *dels* av uppehållsrättskravet i FOL 4 §.¹⁹⁵ I det sistnämnda, som nämnts ovan, står att ”Skatteverket vid anmälan om flyttning till Sverige ska pröva om EES-medborgarens uppehållsrätt har en sådan varaktighet att det kan antas att EES-medborgaren kommer att vistas här i minst ett år”.¹⁹⁶ Av detta drar jag slutsatsen att det i och med Skatteverkets förändrade tillämpning av ettårskravet och uppehållsrättskravet blivit svårare för EU-medborgare att folkbokföra sig och därmed få ett personnummer. Detta eftersom kriterierna i FOL 3 och 4 §§ till synes, åtminstone delvis, slagits samman och inflyttande EU-medborgare därför måste visa på att uppehållsrätten har en sådan varaktighet som nämns i vägledningen och det interna ställningstagandet för att kunna uppfylla ettårskravet.

Av Skatteverkets vägledning och interna ställningstagande framgår också att det är EU-medborgaren själv som måste kunna visa att förutsättningarna för folkbokföring i FOL 3 och 4 §§ är uppfyllda.¹⁹⁷ Av dessa material framgår också att Skatteverket ska avslå anmälan om

¹⁹² Prop 2012/13:120 s. 40.

¹⁹³ Skatteverkets ställningstagande, 2010.

¹⁹⁴ Skatteverket Rättslig vägledning, ställningstagande, Folkbokföring av EES-medborgare och deras familjemedlemmar, diarienummer 131 297826-13/111, 2013-05-06, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/323636.html?date=2013-05-06> (hämtad 2018-03-30) [cit. Skatteverkets ställningstagande, 2013].

¹⁹⁵ Skatteverkets ställningstagande, 2010; Skatteverkets ställningstagande, 2013.

¹⁹⁶ Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018.

¹⁹⁷ Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018; Skatteverket, internt ställningstagande, s. 7 och 14.

flytt till Sverige om EU-medborgaren inte kan styrka att hens uppehållsrätt har tillräcklig varaktighet.¹⁹⁸ Avslaget görs då enligt reglerna i FOL 3 och 4 §§ med hänvisning till UtL.¹⁹⁹

Av FOF 9 § framkommer att när en EU-medborgare ska bevisa sin uppehållsrätt, i samband med folkbokföringsanmälan, får Skatteverket begära att personen ska visa upp giltigt pass eller nationellt identitetskort. Beroende på vad personen har för avsikt med sin vistelse i Sverige får Skatteverket även begära att ytterligare handlingar och bevis visas upp. För arbetstagare får Skatteverket begära att handlingar visas upp som styrker att personen har en anställning. Som jag kan se och förstå det finns det ingen punkt i FOF 9 § som tar upp vilka handlingar och bevis, utöver pass, som får begäras att en arbetssökande. En motsatsläsning av FOF 9 § med innebörden att inga handlingar får krävas in av en arbetssökande skulle då kunna göras.

3.2.1 Sammanfattning av avsnittet FOL 3 § och 4 § och slutsatser kring Skatteverkets tillämpning av ettårskravet

Ettårskravet återfinns i FOL 3 §. Enligt lagtexten innebär det att en person anses bosatt i Sverige om hen kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila här i landet under minst ett år. Denna regel gäller för såväl EU-medborgare som (åter)invandrande svenska medborgare. Ettårskravet är sammanlänkat med det krav på uppehållsrätt i FOL 4 § som uppställs för EU-medborgare. Ett uttryckligt uppehållsrättskrav infördes år 2014. Vid en inflyttninganmälan gjord av en EU-medborgare gör Skatteverket en prövning av om EU-medborgarens uppehållsrätt har en sådan varaktighet att det kan antas att personen kommer vistas i Sverige i minst ett år. Skatteverket gör en bedömning av hur det kommer ligga till med uppehållsrätten i framtiden. Skatteverket har i sitt interna ställningstagande betonat att det rör sig om ett *antaglighetskrav* och inget styrkt krav på ett års vistelse. En EU-medborgare måste trots detta styrka en varaktighet i sin uppehållsrätt. Styrkandet av en viss varaktighet i uppehållsrätten synes vara en förutsättning för att nå upp till det nämnda antaglighetskravet i FOL 3 §. Med tanke på den relativt starka kopplingen mellan FOL 3 § och 4 § och att de inte tillämpas separat av Skatteverket så blir nivån på kravet otydligt.

¹⁹⁸ Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018; Skatteverket, internt ställningstagande, s. 7f.

¹⁹⁹ Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018; Skatteverket, internt ställningstagande, s. 8.

Beroende på vad EU-medborgaren har för avsikt med sin vistelse i Sverige får Skatteverket, enligt FOF 9 §, begära att handlingar och dokument visas upp som styrker uppehållsrätten. Eftersom handlingarna som får begäras in enligt FOF 9 § används för att bedöma uppehållsrättskravet i FOL 4 §, med dess varaktighetskrav, är bestämmelsen även av betydelse för ettårskravet. Detta eftersom FOF 9 § informerar om vilka ramar, avseende bevishandlingar, Skatteverket har att förhålla sig till när de begär in bevis för uppehållsrätten vars varaktighet har betydelse för om ettårskravet är uppfyllt. Därför kan det ses som att dessa handlingar även är bevishandlingar för huruvida ettårskravet är uppfyllt.

Slutsatsen blir att FOL 3 § och 4 § inte kan ses separat från varandra när en undersökning av Skatteverkets tillämpning av ettårskravet görs. Varaktighetskravet på uppehållsrätten påverkar uppfyllandet av ettårskravet. Av betydelse för Skatteverkets tillämpning av ettårskravet är också hur Skatteverket förhåller sig till de bevishandlingar som omnämns i FOF 9 §. Troligt är att dessa är av betydelse för bedömningen av ettårskravet trots att de bara ska utgöra bevishandlingar för uppehållsrätten.

3.3 Skatteverkets bedömning av och krav på arbetstagare

I sin bedömning av om någon har uppehållsrätt som arbetstagare säger sig Skatteverket utgå från den praxis EU-domstolen utvecklat om vem som är arbetstagare.²⁰⁰ Denna praxis om det EU-rättsliga arbetstagarbegreppet har behandlats i avsnitt 2.3. Skatteverket uttalar i sitt interna ställningstagande och sin rättsliga vägledning att vad ett arbete kallas inte är avgörande.²⁰¹ Det avgörande är att kriterierna för det EU-rättsliga arbetstagarbegreppet uppfylls.

Som nämnts i avsnitt 3.2 är det personen själv som ska visa att hen har uppehållsrätt och uppfyller förutsättningarna i FOL 3 § och 4 § för att bli folkbokförd. Det är således även upp till personen att lämna in handlingar som styrker att hen är en arbetstagare. Enligt Skatteverket finns det ett flertal handlingar som kan bevisa att en person är en arbetstagare. Exempel på sådana är anställningsavtal, tjänstgöringsintyg eller motsvarande.²⁰² Av Skatteverkets interna

²⁰⁰ Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018.

²⁰¹ Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018; Skatteverket, internt ställningstagande, s. 17.

²⁰² Skatteverket, internt ställningstagande, s. 18.

ställningstagande framkommer att Skatteverket vid behov begär att fler handlingar visas upp.²⁰³ Exempel på sådana är lönespecifikationer, kontoutdrag som visar löneutbetalningar, personalliggare, dokumentation på att skatt och sociala avgifter betalas in m.m.

Vid bedömning av om en arbetstagares uppehållsrätt ger rätt till folkbokföring gör Skatteverket en kontroll av arbetsgivaren.²⁰⁴ Detta för att se om det rör sig om en stabil och seriös anställning och därmed vad som kan sägas om uppehållsrättens varaktighet. En arbetsgivares ekonomiska situation kan påverka bedömningen, till exempel hur inbetalning av skatter och avgifter sköts eller om företaget är nära att gå i konkurs.²⁰⁵

Beroende på vilken typ av anställning det rör sig om och när denna är tänkt att påbörjas beaktas olika saker i bedömningarna. Något som särskilt beaktas är anställningarnas varaktighet.²⁰⁶ Detta eftersom hur lång anställningen är utgör en form av grund för hur länge Skatteverket kan anta att personen kommer att vistas i Sverige.²⁰⁷ Det är således ett hjälpmedel för att bedöma om ettårskravet är uppfyllt.

I Skatteverkets vägledning framgår att en anställning på sex månader eller mer tyder på att ettårskravet är uppfyllt, såvida EU-medborgaren också angett att hen tänker vistas i Sverige i minst ett år.²⁰⁸ Det har att göra med de regler för arbetstagare som handlar om bibehållen uppehållsrätt, där sex månaders anställning är tillräckligt för att medföra uppehållsrätt i ett år.²⁰⁹ Bibehållen uppehållsrätt har behandlats i avsnitt 2.1.2 om uppehållsrätt.

När det gäller provanställningar (i upp till sex månader) som avser att övergå i tillsvidareanställningar anser Skatteverket att uppehållsrätten i ett sådant fall normalt sett kan antas ha en varaktighet av sådant slag att arbetstagaren kan folkbokföras.²¹⁰

²⁰³ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 18.

²⁰⁴ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 21.

²⁰⁵ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 39f; Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018; Skatteverket, internt ställningstagande, s. 24f.

²⁰⁶ Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018.

²⁰⁷ Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018.

²⁰⁸ Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018; Skatteverket, internt ställningstagande, s. 26.

²⁰⁹ Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018; Skatteverket, internt ställningstagande, s. 20.

²¹⁰ Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018; Skatteverket, internt ställningstagande, s. 18.

Om en EU-medborgare kommer påbörja en anställning inom de tre månader då endast krav på giltigt pass ställs upp för vistelse, kan en framtida anställning utgöra en grund för folkbokföring.²¹¹ Detta beror på att det inte blir något glapp i EU-medborgarens lagliga rätt att vistas i Sverige eftersom tremånaders-uppehållsrätten övergår i en fortsatt uppehållsrätt på grund av anställningen.²¹² Detta gäller dock med reservation för att anställningen inte har tillräcklig varaktighet.²¹³ I fall med framtida anställning gör Skatteverket en extra noggrann kontroll av arbetsgivare och beaktar särskilt anställningsformen på den framtida anställningen.²¹⁴ Råder det efter detta några tveksamheter om anställningen avslår Skatteverket anmälan om flytt till Sverige.²¹⁵ EU-medborgaren får då återkomma och göra en ny anmälan när hen påbörjat sin anställning.²¹⁶

När det kommer till tim- och behovsanställningar anser Skatteverket att det endast utifrån ett anställningskontrakt är svårt att i förväg avgöra arbetets omfattning. Ett sådant kontrakt, anser Skatteverket, kan inte ensamt visa på den varaktighet i uppehållsrätten som krävs för att EU-medborgaren ska kunna folkbokföras.²¹⁷ Det krävs att personen kommer in med ytterligare bevis på att arbete har utförts och att framtida arbete kan garanteras. Samtidigt måste detta visa på en sådan varaktighet som krävs för att folkbokföring ska bli aktuell.²¹⁸ Har personen inte börjat jobba och inget framtida arbete kan garanteras har personen inte uppehållsrätt och därmed kan personen inte folkbokföras.²¹⁹ Det resonemang som Skatteverket för om denna typ av anställning synes ha kopplingar till vad som framgår av EU-domstolens mål *Raulin*.²²⁰

3.3.1 Några slutsatser om arbetstagare

Som framkommit i avsnitt 3.2 och 3.3 är en anställnings längd av betydelse när Skatteverket gör en bedömning av uppehållsrättens varaktighet och om ettårskravet kan anses uppfyllt. För arbetstagare med en tillsvidareanställning eller en anställning som varar mer än ett år förefaller ettårskravet inte utgöra något problem. Genom att visa upp ett anställningsavtal synes de lätt

²¹¹ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 18.

²¹² Skatteverket, internt ställningstagande, s. 18.

²¹³ Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018.

²¹⁴ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 18.

²¹⁵ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 18f.

²¹⁶ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 19.

²¹⁷ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 19.

²¹⁸ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 19.

²¹⁹ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 19.

²²⁰ Mål C-357/89 *Raulin*. Se avsnitt 2.3.

kunna visa att de tänkt stanna i Sverige i minst ett år. Arbetstagarna visar ju då tydligt att deras uppehållsrätt har en sådan varaktighet som Skatteverket kräver för att de ska kunna uppfylla ettårskravet.

Det verkar dock som att även anställningar som understiger ett år kan klara av att uppfylla varaktighetskravet och ettårskravet med hänsyn till reglerna om bibehållen uppehållsrätt. I vart fall om arbetstagaren uppger att hen planerat att stanna i Sverige efter avslutad anställning och att den totala vistelsen kommer uppgå till minst ett år. Vid kortare anställning än sex månader finns det tecken på att avgörande om en person kan uppfylla ettårskravet och bli folkbokförd beror på vilken anställningsform det rör sig om. Om en person har en provanställning som är tänkt att övergå i en tillsvidareanställning verkar det nämligen finnas en chans att denne kan uppfylla ettårskravet och bli folkbokförd och få ett personnummer. Detta även om provanställningen understiger sex månader.

Med hänsyn till vad Skatteverket framför om möjligheterna att folkbokföras på grund av en framtida anställning synes det i alla fall teoretiskt att en anställning, som inte är en provanställning, på under sex månader men minst tre månader skulle kunna ge rätt till folkbokföring. Personen har uppehållsrätt de tre första månaderna, då hen inte jobbar, på grund av sitt unionsmedborgarskap, därefter uppehållsrätt på grund av status som arbetstagare i tre månader och därefter sex månaders uppehållsrätt på grund av bibehållen uppehållsrätt. Detta blir totalt ett år. I fall med framtida anställning verkar dock Skatteverket vara extra stränga. Det gäller också att personen som ska arbeta får en exakt matchning i tiden med att alla tidsintervaller med uppehållsrätt som behöver beaktas följer på varandra. Att en person folkbokförs på grund av detta scenario förefaller därför, enligt mig, inte vara alltför troligt eller vanligt. Jag bortser därför från detta framöver i uppsatsen.

I och med detta drar jag slutsatsen att de arbetstagare som främst får problem med att uppfylla ettårskravet, när Skatteverket tillämpar det, är sådana som har en anställning kortare än sex månader vilken inte utgör en provanställning.

3.4 Skatteverkets bedömning av arbetssökande

När det gäller bedömningen om huruvida en person som kommit till Sverige för att söka arbete ska folkbokföras uttrycker sig Skatteverket kort. ”Anmälan om flyttning till Sverige för

arbetssökande kan normalt avslås utan vidare utredning eftersom personen inte kan visa att han eller hon har rätt att vistas i Sverige under minst ett år på den grunden.”²²¹ Detta grundar Skatteverket på målet *Antonissen* där EU-domstolen slog fast att arbetssökande har uppehållsrätt i (minst) sex månader för att söka arbete.²²² I och med detta menar Skatteverket att även om den arbetssökande har uppehållsrätt kan det inte antas att hen kommer att vistas i Sverige i minst ett år.²²³ Jag förstår det som att Skatteverket menar att det endast går att avgöra säkert att en arbetssökande har laglig rätt att vistas i Sverige under sex månader. Vad som händer därefter går inte att förutsäga. Antaglighetskravet på ett års vistelse tycks vara högt ställt här. Skatteverket anser att den arbetssökande får komma tillbaka och göra en anmälan om flytt till Sverige när denne har fått en anställning.²²⁴ När en arbetssökande tidigare haft ett jobb i Sverige kan andra regler gälla som gör att Skatteverket i vissa fall gör en annan bedömning. Se avsnitt 2.1.2 och 3.3.

3.4.1 Sammanfattande slutsats

Utländska EU-medborgare som har kommit till Sverige för att söka arbete anses i Skatteverkets tillämpning aldrig kunna uppfylla ettårskravet. Arbetssökande utestängs därmed helt från att bli folkbokförda och kan därför inte erhålla ett personnummer.

3.5 Varför just ettårskravet och dess inneboende dygnsviloprincip?

I den gamla folkbokföringslagen (1967:198) (GFOL) 12 § fanns regler om att regelmässig dygnsvila utgjorde grund för var en person skulle anses vara bosatt. I SOU 1990:50 diskuterades om andra anknytningsmoment kunde användas än dygnsviloprincipen för att bestämma var någon var bosatt och om hen skulle vara folkbokförd i Sverige. Bland annat togs det upp förhållandet att en person hade en bostad i Sverige, att personen hade ekonomiskt engagemang eller en näringsverksamhet i Sverige och att personen hade svenskt medborgarskap. Alla dessa grunder ansågs ha sina brister och inte motsvara det som folkbokföringen skulle spegla och finnas till för.²²⁵ Folkbokföringskommittén ansåg att ett bosättningsbegrepp som grundade sig på andra faktorer än dygnsvilan skulle bli konstlat och svåraccepterat hos allmänheten.²²⁶ De

²²¹ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 7.

²²² Mål C-292/89 *Antonissen*, p 21; Skatteverket, internt ställningstagande, s. 32.

²²³ Skatteverket Rättslig vägledning, Upphållsrätt EES-medborgare, 2018.

²²⁴ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 32.

²²⁵ SOU 1990:50, s. 67-71.

²²⁶ SOU 1990:50, s. 70.

ansåg även att en ändring skulle hindra en fortsättning av det nordiska folkbokföringssamarbetet och att en ändring skulle få svåröverblickbara konsekvenser med hänsyn till rättigheter och skyldigheter som baserade sig på folkbokföringen.²²⁷ De stannade därför för att dygnsviloprincipen skulle behållas som anknytningsbegrepp för bosättning.

I den efterföljande propositionen omnämns endast kort att andra grunder än dygnsvilan och den faktiska vistelsen skulle kunna utgöra grunder för bosättning. I propositionen, med liknande resonemang som i SOU:n, drogs slutsatsen att dygnsviloprincipen var det bästa att utgå från när det skulle avgöras var en person ansågs bosatt.²²⁸ Detta hade ett starkt samband med viljan att säkerhetsställa att folkbokföringen, för samhällsfunktioners räkning, innehöll korrekta och aktuella uppgifter om personer som verkligen befann sig i Sverige.²²⁹ Därför behövde personen komma att vistas regelbundet i Sverige.²³⁰ Ett annat starkt skäl för att använda dygnsviloprincipen som anknytningsbegrepp för bosättning ansågs vara att platsen där en person tillbringar sin regelmässiga dygnsvila normalt sett är att betrakta som personens hem.²³¹ Samma åsikt hade uttryckts av folkbokföringskommittén i den föregående SOU:n.²³²

Dygnsviloprincipen kom alltså att fortsätta vara grunden för var en person skulle anses vara bosatt. I GFOL 12 § fanns dock inget uttryckligt tidskrav på när den regelmässiga dygnsvilan skulle leda till folkbokföring.²³³ Av prop. 1990/91:153 framgår dock att det enligt praxis var ett år som ställdes upp som tidskrav.²³⁴ Vilken praxis som åsyftas framkommer inte av propositionen. I SOU:n framkommer dock att det vid tiden för SOU:n inte fanns några rättsfall på området som slagit fast någon praxis om när en inflyttande person skulle anses bosatt i Sverige.²³⁵ Praxisen tycks istället vara grundad på Riksskatteverkets allmänna råd om att giltighetstiden för uppehållstillstånd, för utlänningar som var tvungna att ha ett sådant, behövde

²²⁷ SOU 1990:50, s. 70f.

²²⁸ Prop. 1990/91:153, s. 87f.

²²⁹ Prop. 1990/91:153, s. 88.

²³⁰ Prop. 1990/91:153, s. 88.

²³¹ Prop. 1990/91:153, s. 88.

²³² SOU 1990:50, s. 70.

²³³ SOU 1990:50, s. 53.

²³⁴ Prop. 1990/91:153, s. 90.

²³⁵ SOU 1990:50, s. 53.

vara ett år för att kyrkobokföring skulle ske.²³⁶ I SOU:n skrivs också att Riksskatteverkets allmänna råd inte är bindande.²³⁷

I SOU 1990:50 la folkbokföringskommittén fram förslaget att vistelser på sex månader skulle föranleda folkbokföring.²³⁸ I propositionen framkommer att flera remissinstanser hade åsikter eller uttalade sig kritiskt om en ändring av det ettårskrav som utformats i praxis.²³⁹ Dåvarande Riksförsäkringsverket (nu Försäkringskassan) fann det otillfredsställande med skilda bosättningsbegrepp inom socialförsäkringsområdet respektive folkbokföringen. Dåvarande Riksskatteverket (nu Skatteverket) hävdade att det skulle leda till merarbete. Dåvarande Invandrarverket (nu Migrationsverket) menade att det skulle kunna bli en risk att utlänningar på besök folkbokfördes. Statistiska centralbyrån förde fram att ettårspraxisen stämde överens med FN:s rekommendationer om statistik och att det inte var bra att frångå internationella rekommendationer. Kammarrätten i Stockholm avstyrkte förslaget på sex månader med motiveringen att det stred mot den allmänna rättsuppfattningen av vad bosättning innebär.²⁴⁰ Föredragande, statsråd Åsbrink, förespråkade också att ettårskravet som utvecklats i praxis skulle kvarstå. Hans främsta argument var att det var önskvärt att bosättningsbegreppet enligt folkbokföringslagen sammanföll med bosättningsbegreppet i andra lagar, särskilt de på socialförsäkringens område.²⁴¹ Ettårskravet från praxis stod således fast och infördes därefter uttryckligen i den nya folkbokföringslagens 3 §.

3.5.1 Sammanfattande slutsatser och reflektioner om bakgrunden till ettårskravet och dygnsviloprincipen

Att dygnsviloprincipen, med den bakomliggande tanken om faktisk vistelse, blev det som fick utgöra anknytningsmoment för bosättning och folkbokföring synes ha haft att göra med att inget annat anknytningsmoment levde upp till de krav som man i SOU:n och propositionen ville skulle ställas på folkbokföringen och dess innehåll och ändamål. Inte heller fanns en vilja att ändra anknytningsmomentet då det förutspåddes att detta skulle leda till oöverskådliga konsekvenser.

²³⁶ SOU 1990:50, s. 53.

²³⁷ SOU 1990:50, s. 71.

²³⁸ SOU 1990:50, s. 72.

²³⁹ Prop. 1990/91:153, s. 89f.

²⁴⁰ Prop. 1990/91:153, s. 90.

²⁴¹ Prop. 1990/91:153, s. 90.

Att ett ettårskrav på vistelsen och dygnsvilan ställdes upp förefaller ha sin grund i gamla allmänna råd från Riksskatteverket. Med hänsyn till remissinstansernas uttalanden blev det heller ingen ändring till att sex månader skulle utgöra en tillräckligt lång vistelse, så som folkbokföringskommittén föreslagit. Vissa av argumenten för bibehållande av ettårskravet tycks i nutid vara obsoleta. Bosättningsbegreppen i socialförsäkringsbalken (2010:110) (SFB) respektive FOL är inte exakt samma. När Försäkringskassan ska göra en bedömning av om en EU-medborgare är bosatt i Sverige, och därmed har rätt till vissa förmåner enligt SFB, ska Försäkringskassan göra en bedömning utifrån det EU-rättsliga bosättningsbegreppet.²⁴² Där vägs diverse olika förhållanden in för att avgöra var personen har ett varaktigt centrum för sina intressen.²⁴³ I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009²⁴⁴ artikel 11 finns en icke uttömmande lista på omständigheter som kan beaktas. Det rör sig bland annat om familjeförhållanden, boendeförhållanden, längden på vistelsen, var personen betalar skatt m.m. En annan sak är att huruvida en EU-medborgare är folkbokförd kan vägas in i den bedömning som görs.²⁴⁵ Det ska dock inte vara avgörande i bedömningen.²⁴⁶ Att en person är folkbokförd betyder inte automatiskt att denne också anses bosatt enligt det EU-rättsliga bosättningsbegreppet.²⁴⁷ Något särskilt tungt argument eller någon tungt vägande praxis tycks således inte ligga bakom ettårskravet. Jag skulle till och med vilja påstå att det är anmärkningsvärt att den ursprungliga grunden till ettårskravet tycks gå att finna i Riksskatteverkets *oförbindande* allmänna råd. Intressant är också att dessa råd gällde att uppehållstillståndets giltighetstid skulle vara minst ett år för att folkbokföring skulle bli aktuellt - en administrativ praxis som genom HFD 2017 ref 32 förefaller vara omkullkastad. I rättsfallet uttalade HFD bland annat att det inte är nödvändigt att ett uppehållstillståndets giltighetstid är minst ett år, för att en person ska bli folkbokförd, eftersom ett sådant krav inte framgår av lagtexten.²⁴⁸

²⁴² Försäkringskassan: Rättsavdelningen, Rättslig uppföljning 2015:5: EU-rättslig bosättningsbedömning, Rättslig kvalitetsrapport, s. 6 [cit. Försäkringskassan, EU-rättslig bosättningsbedömning].

²⁴³ Försäkringskassan, EU-rättslig bosättningsbedömning s. 9.

²⁴⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning EG nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

²⁴⁵ Försäkringskassan, EU-rättslig bosättningsbedömning s. 5.

²⁴⁶ Försäkringskassan, EU-rättslig bosättningsbedömning s. 5.

²⁴⁷ Försäkringskassan, EU-rättslig bosättningsbedömning s. 20.

²⁴⁸ Se vidare i avsnitt 4.3.

3.6 Den tidigare registreringen hos Migrationsverket

I rörlighetsdirektivet artikel 8 tillåts EU-medlemsstaterna att ålägga EU-medborgare att registrera sig hos behörig myndighet i medlemsstaten när deras vistelse överstiger tre månader. Detta gäller dock inte för arbetssökande eftersom skyldigheten endast gäller de personer som har uppehållsrätt enligt rörelsedirektivet artikel 7. Tidigare utnyttjade Sverige denna möjlighet och EU-medborgare skulle då registrera sig hos Migrationsverket. Detta stadgades tidigare i UtL 3 a kap. 10 § 1 st men togs bort och slutade gälla 1 maj 2014.²⁴⁹ Detta förefaller ha haft samband med den kritik som EU-kommissionen riktat mot Sverige om att EU-medborgare behövde registrera sig hos Migrationsverket och även registrera sig hos Skatteverket för att folkbokföras.²⁵⁰ Denna dubbelregistreringproblematik diskuterades i prop. 2012/13:120 och prop. 2013/14:81.²⁵¹ Där framkommer även att Migrationsverkets inställning var att registreringskravet var till föga nytta.²⁵² Samma år som registreringsförfarandet upphörde hos Migrationsverket, men i januari, infördes uppehållsrättskravet i FOL 4 § och Skatteverket började registrera uppehållsrätt i fall där folkbokföringen baserades på detta.²⁵³

Min uppfattning är att det är en annan typ av registrering att bli registrerad i folkbokföringsdatabasen som folkbokförd än den registrering som avses i rörlighetsdirektivet artikel 8.²⁵⁴ Detta eftersom det enligt FOL 26 § endast är personer som ska folkbokföra sig som är skyldiga att göra en anmälan om flytt till Sverige. En skyldighet att göra en anmälan finns således bara för en EU-medborgare om denne uppfyller kraven för folkbokföring i FOL 3 och 4 §§. Det rör sig alltså om att en person ska registrera sig hos Skatteverket för att bli folkbokförd om hen har uppehållsrätt och antagligen kommer vistas i Sverige i minst ett år. I rörlighetsdirektivet handlar det om att personer, i uppsatsens fall arbetstagare, ska registrera sig om de ska stanna i en medlemsstat i mer än tre månader. Rörelsedirektivets registrering har inget folkbokföringssyfte. De två typerna av registreringar tjänar således olika syften. I det i avsnitt 1.1 nämnda EU-pilotärendet uttalar EU-kommissionen att rörelsedirektivet visserligen inte hindrar medlemsstaterna från att ställa upp krav på att inflyttande EU-medborgare registrerar sig i värdlandets folkbokföringsregister.²⁵⁵ Även uttalande av EU-domstolen i målet

²⁴⁹ Prop. 2013/14:81 s. 4 och 15-18; SFS 2014:198 Lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

²⁵⁰ EU-kommissionen, EU-pilotärende, s. 1.

²⁵¹ Prop. 2012/13:120, s. 39f; prop. 2013/14:81 s. 15-18.

²⁵² Prop. 2012/13:120, s. 40; prop. 2013/14:81 s. 16f.

²⁵³ Skatteverket Rättslig vägledning, Upphållsrätt EES-medborgare, 2018.

²⁵⁴ Jmf EU-kommissionen, EU-pilotärende, s. 8.

²⁵⁵ EU-kommissionen, EU-pilotärende, s. 8.

Watson och Belmann tyder på att medlemsstaterna har behörighet att ha en registrering som möjliggör för nationella myndigheter att inhämta uppgifter om befolkningens rörelser inom landet.²⁵⁶ Däremot, framför EU-kommissionen, får ett sådant registreringsförfarande inte vara mer tidskrävande och betungande än det registreringsförfarande som framgår och tillåts av artikel 8 i rörlighetsdirektivet.²⁵⁷ Av *Watson och Belmann* framgår också att juridiska formaliteter och kontrollförfaranden som den nationella registreringen baserar sig på inte får begränsa rätten till fri rörlighet.²⁵⁸

3.6.1 Slutsatser och reflektioner om avsnitt 3.6

Ett särskilt registreringsförfarande tillåts enligt rörlighetsdirektivet artikel 8. Folkbokföringen utgör inte en sådan sorts registrering. Däremot får folkbokföringsregistreringen inte vara mer krävande än den registrering som tillåts enligt artikel 8. Inte heller får registreringen juridiska formaliteter vara ett hinder för den fria rörligheten.

4 Förhållandet mellan folkbokföringen och rätten till fri rörlighet för arbetstagare och arbetssökande, frågeställning 5

4.1 Folkbokföringen och EU-rättens likabehandlingsprincip

Likabehandlingsprincipen är genomgående och uttrycks på ett eller annat sätt i de EU-rättsakter jag behandlat ovan i kapitel 2. I detta avsnitts analys och diskussion behandlas den därför främst utan att uttryckligen kopplas till någon särskild bestämmelse i EU-rätten.

Först och främst vill jag börja med att lägga fram att det inte är helt enkelt att avgöra vem jämförelsepersonen i förhållande till en EU-medborgare som är arbetssökande eller arbetstagare ska vara i folkbokföringssammanhang. Är det en svensk medborgare som återinvandrar eller flyttar till Sverige för första gången och därför ska folkbokföra sig? Eller är det en arbetstagare

²⁵⁶ Mål C-118/75 *Lynne Watson och Alessandro Belmann*, EU:C:1976:106, p 17 [Mål C-118/75 *Watson och Belmann*].

²⁵⁷ EU-kommissionen, EU-pilotärende, s. 8.

²⁵⁸ Mål C-118/75 *Watson och Belmann*, p 18.

eller arbetssökande som är svensk medborgare som redan är folkbokförd och har ett personnummer? Som framkommit tidigare i denna uppsats uppstår problem för EU-medborgare i såväl anmälningssituationen som när de försöker ta sig fram i det svenska samhället utan personnummer. Rimligtvis anser jag att det ska råda likabehandling såväl i anmälningssituationen som i en situation där en EU-medborgare jobbar eller söker jobb på den svenska arbetsmarknaden. Det skulle också gå att säga att det inte krävs en jämförelseperson. Detta utifrån domstolens praxis om marknadshinder och hinder för fri rörlighet eller företeelser i ett medlemsland som avskräcker personer från att flytta dit, uppehålla sig och ta sig in på arbetsmarknaden där.

Jag börjar med att undersöka likabehandlingsprincipen i förhållande till anmälningssituationen när en person flyttar till Sverige. Jämförelsepersonen blir då en svensk medborgare som flyttar till Sverige och ska folkbokföra sig. Lagtexten i FOL 3 § där ettårskravet återfinns är nationalitetsneutral. I lagtexten görs ingen skillnad på om någon är svensk medborgare eller medborgare i ett annat EU-land. Lagtextmässigt och ur ett direkt diskrimineringsperspektiv förefaller det således inte finnas något problem i FOL 3 §.

Som framgått tidigare finns dock en förhållandevis stark koppling mellan FOL 3 § och 4 § när Skatteverket gör sin bedömning av huruvida en EU-medborgare ska folkbokföras. I FOL 4 § finns kravet på att utländska EU-medborgare ska ha uppehållsrätt för att kunna folkbokföras. Här görs alltså en distinktion mellan svenska medborgare och medborgare från andra EU-medlemsstater på grund av att de sistnämnda är utländska medborgare. Denna distinktion med sitt uppehållsrättskrav påverkar Skatteverkets bedömning av ettårskravet i FOL 3 § när en EU-medborgare har gjort en anmälan om flytt till Sverige. Eftersom FOL 4 § inte blir aktuell för svenska medborgare blir det i praktiken en skillnad i Skatteverkets bedömning av ettårskravet beroende på om det rör sig om en svensk medborgare eller en annan EU-medborgare. Förutom att uppehållsrättskravet blir ytterligare ett krav att uppfylla så blir det, på grund av ettårskravet i FOL 3 §, tal om att uppehållsrätten ska ha en viss varaktighet. En EU-medborgare måste genom olika handlingar och dokument göra det antagligt att denne kommer tillbringa sin dygnsvila här i landet under minst ett år. För arbetstagare synes det räcka att de visar att de har ett anställningsförhållande som varar sex månader.²⁵⁹ Detta på grund av reglerna om bibehållen uppehållsrätt vid ofrivillig arbetslöshet i UtL 3 a kap. 5 a § och rörlighetsdirektivet artikel 7

²⁵⁹ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 26. Eventuellt räcker en kortare anställningsperiod om det rör sig om en provanställning. Se avsnitt 3.3 och 3.3.1.

punkt 3. En arbetssökande som inte tidigare har haft arbete i Sverige anses, enligt Skatteverket, aldrig kunna göra antagligt att denne kommer tillbringa sin dygnsvila här i landet under minst ett år.²⁶⁰ Arbetssökande anses bara kunna göra en vistelse på sex månader antaglig på grund av EU-domstolens mål *Antonissen*²⁶¹. Det spelar därför ingen roll om eller vilka dokument eller handlingar en förstagångsarbetssökande visar upp. En sådan arbetssökande kommer inte bli folkbokförd.²⁶² Därmed kan en arbetssökande EU-medborgare inte heller få ett personnummer.

Medan utländska EU-medborgare genom olika handlingar, till exempel anställningskontrakt, måste bevisa att de uppfyller uppehållsrättskravet i FOL 4 §, för att uppfylla antaglighetskravet i FOL 3 § på ett års vistelse, behöver svenska medborgare inte visa upp några sådana dokument. Svenska medborgare behöver endast visa upp giltigt pass eller nationellt identitetskort och uppge på blankett SKV 7610 att de planerar att bo i Sverige i minst ett år.²⁶³ Svenska medborgare tycks alltså uppfylla antaglighetskravet på ett års vistelse genom att endast uppge att de tänkt bo i Sverige under minst ett år. Det finns inte heller något internt ställningstagande eller någon rättslig vägledning som specifikt avser folkbokföring av (åter)invandrande svenska medborgare. Det kanske är för drastiskt att, utifrån detta, dra slutsatsen att Skatteverket i sin tillämpning tar ganska lätt på ettårskravet när det kommer till (åter)invandrande svenskar men jag anser ändå att det pekar i denna riktning. Detta kan nämligen jämföras med att Skatteverket har ett omfattande internt ställningstagande, och ytterligare mängder av material, som berör frågan om EU-medborgares uppehållsrätt och vad som krävs av dem för att de ska uppfylla ettårskravet. Att det finns sådant material skulle kunna tyda på att Skatteverket bedömt detta som en svårare fråga och något som behöver undersökas mer ingående av handläggarna när de ska fatta beslut i EU-invandringsärenden.

Ettårskravet i sig, så som det är formulerat i FOL 3 §, tycks inte vara diskriminerande eftersom det är nationalitetsneutralt. Däremot när vägen via FOL 4 § måste tas, för att flyttanmälan rör en EU-medborgare från ett annat EU-land, blir bedömningen en annan. Skatteverket ställer upp större och fler krav på EU-medborgaren gällande bevisning av sin uppehållsrätt. Särskilt problematiskt är att de ska visa att denna uppehållsrätt ska ha en viss varaktighet för att uppfylla ettårskravet. Högre beviskrav ställs således på dem än på svenska medborgare för att uppnå

²⁶⁰ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 32.

²⁶¹ Mål C-292/89 *Antonissen*.

²⁶² Skatteverket, internt ställningstagande, s. 32.

²⁶³ Blankett SKV 7610 s. 1; Skatteverket, Du är svensk medborgare som flyttar ensam.

antaglighetskravet på ett års vistelse i FOL 3 §. Kombinationen av FOL 3 och 4 §§ i Skatteverkets tillämpning gör alltså att det görs en skillnad mellan svenska medborgare och andra EU-medborgare. Effekten blir att det är lättare för svenskar att folkbokföra sig och, om det är första gången, få ett personnummer. Således gynnas svenska medborgare framför utländska EU-medborgare. Min slutsats blir alltså att ettårskravet är diskriminerande gentemot utländska EU-medborgare. Om inte direkt diskriminerande så i vart fall indirekt diskriminerande på grund av den effekt FOL 3 och 4 §§ får tillsammans.

Jag vill dock påpeka att det inte är uppehållsrättskravet i sig, för att få folkbokföra sig, som utgör ett problem. Enligt rörelsedirektivet artikel 24 är ju uppehållsrätt en förutsättning för att rätten till likabehandling ska vara ”aktiverad”. Detta är något som Kommerskollegium instämmer i.²⁶⁴ Det som är väsentligt i sammanhanget, säger Kommerskollegium, är att bedömningen görs på ett sätt som är förenligt med EU-rätten.²⁶⁵ Problematiken, som jag ser det, ligger istället i kombinationen med ettårskravet då det blir fråga om ett varaktighetskrav på uppehållsrätten.

Samma resultat, att ettårskravet är diskriminerande, går att få om EU-domstolens marknadshindersperspektiv tillämpas. För arbetssökande och personer med anställningskontrakt kortare än sex månader är det (så gott som) omöjligt att uppfylla ettårskravet och således kan de inte folkbokföra sig och få ett personnummer. Svårigheterna med att uppfylla kraven för folkbokföring kan verka avskräckande för en EU-medborgare att utnyttja sin rätt till fri rörlighet för att flytta till och vistas i Sverige. Detta i synnerhet med de många problem som en person utan personnummer kan vänta sig att stöta på i det svenska samhället när hen fått avslag på sin anmälan om flytt till Sverige. Det kan bli svårt att bli en riktig del av och integrera sig i samhället och i vissa fall även att ta sig in på arbetsmarknaden.²⁶⁶ Att personer stöter på dessa svårigheter anser jag kan ses som ett hinder mot att ta sig in på den svenska marknaden. Således utgör det ett hinder mot den fria rörligheten. Därmed utgör såväl anmälningsförfarandet, då EU-medborgaren måste uppfylla ettårskravet, som att nekas och därefter leva utan personnummer ett sådant marknadshinder som EU-domstolen kommit fram till utgör diskriminering.

²⁶⁴ Kommerskollegium, När personnummer blir ett hinder s. 7.

²⁶⁵ Kommerskollegium, När personnummer blir ett hinder s. 7.

²⁶⁶ Se avsnitt 1.1.

Marknadshindersperspektivet tycks dessutom vara det mer lämpliga perspektivet att tillämpa på situationer då en EU-medborgare utan personnummer försöker ta sig fram i det svenska samhället. Det kan med detta perspektiv helt enkelt sägas att de många problem och svårigheter en sådan person stöter på verkar avskräckande på att utnyttja rätten till fri rörlighet och utgör hinder för denna. Det skulle dock kunna vara en slags mix mellan diskriminerings- och marknadshindersperspektivet. Detta eftersom hinder som utländska EU-medborgare upplever torde vara ovanliga för svenska medborgare som är födda och uppvuxna i Sverige och som nu jobbar eller är arbetsökande. Sådana personer har ju tilldelats ett personnummer strax efter sin födelse. Detta eftersom ett barn som föds i Sverige vars mamma är folkbokförd här eller vars pappa är folkbokförd här och vårdnadshavare också ska folkbokföras här (FOL 2 §). Dessa svenska medborgare har då fördelen med att ha ett personnummer och vara folkbokförda redan från starten av sitt liv. Inget ettårskrav finns i lagtexten i FOL 2 §. Skillnaden i möjligheter i det svenska samhället för en svensk medborgare som är arbetsökande eller arbetstagare och folkbokförd sedan födseln i jämförelse med en inflyttande EU-medborgare som inte är folkbokförd, och har nekats att bli det, synes vara stor om man ser till de problem som hopar sig för EU-medborgaren. EU-medborgaren stöter därför på avsevärda problem. Således har svenska medborgare i så gott som alla fall lättare att uppfylla krav på personnummer när de ställs inför situationer då aktörer ställer krav på ett sådant.

Det förhållandet att det ändå finns flertalet EU-medborgare som tar sig förbi och uppfyller ettårskravet, till exempel om de har en anställning som löper över mer än ett år (eller i vissa fall sex månader), och får personnummer gör inte att kravet kan ses som icke-diskriminerande. Det är fortfarande så att ettårskravet väsentligen, eller åtminstone till större del, drabbar utländska EU-medborgare än svenska medborgare. De förstnämnda drabbas även på detta vis när aktörer ställer upp personnummer som villkor i olika sammanhang. På så sätt utgör ettårskravet och aktörernas personnummervillkor indirekt diskriminering i enlighet med vad EU-domstolen uttalat i bland annat målet *O'Flynn*.²⁶⁷ Att ettårskravet har störst betydelse gällande inflyttande EU-medborgare, trots sin nationalitetsneutralitet, torde även vara ett rimligt antagande att göra med hänsyn till att det gissningsvis är fler utländska EU-medborgare som flyttar hit än svenska medborgare som (åter)invandrar till Sverige. När en bestämmelse får en sådan effekt är den indirekt diskriminerande.²⁶⁸ Det är inte heller nödvändigt att fastställa att ettårskravet rent

²⁶⁷ Mål C-237/94 *O'Flynn*, p 18.

²⁶⁸ Mål C-33/88 *Pilar Allué och Carmel Mary Coonan mot Università degli studi di Venezia*, EU:C:1989:222, p 11-12.

faktiskt drabbar utländska EU-medborgare hårdare. Det räcker med att fastställa att en sådan risk finns.²⁶⁹ En sådan risk anser jag finns fastställd genom att problemet löpt så långt att det blivit ett EU-pilotärende hos EU-kommissionen.

Slutsatsen i detta avsnitt är att folkbokföringens ettårskrav, så som det tillämpas av Skatteverket, inte är förenligt med EU:s likabehandlingsprincip, som är en del av rätten till fri rörlighet, och att regeln genom EU-domstolens marknadshindersperspektiv utgör ett hinder mot rätten till fri rörlighet för arbetssökande och arbetstagare. Detta gäller såväl i anmälningssituationen som i fall då den utländska EU-medborgaren försöker ta sig fram i det svenska samhället utan personnummer.

4.2 Anmälan om flytt till Sverige för att bli folkbokförd i förhållande till registreringsförfarandet enligt rörelsedirektivet artikel 8

När Skatteverket gör en prövning av om en EU-medborgare ska folkbokföras kan de visserligen komma fram till att en person har uppehållsrätt men samtidigt också komma fram till att denne inte ska folkbokföras. Detta beror på att personen inte uppfyller det krav på varaktighet av uppehållsrätten som Skatteverket ställer som krav för att ettårskravet ska anses uppfyllt. Egentligen ställer alltså Skatteverket inga ytterligare krav för att en person ska ha uppehållsrätt. De ställer ytterligare krav för att personen ska kunna folkbokföras. Det rör sig således om två olika saker. Folkbokföringsregistreringen och dess förfarande är således inte av samma slag som den registrering som behandlas i rörlighetsdirektivet artikel 8. Att folkbokföringen och rörlighetsdirektivet har olika syften framgår också av prop. 2012/13:120.²⁷⁰ Folkbokföringen sägs syfta till att fastställa var och om en person ska anses bosatt i landet och till att registrera uppgifter om folkbokförda personer i folkbokföringsdatabasen.²⁷¹ Det sägs att rörlighetsdirektivet syftar till att reglera rätten att uppehålla sig på medlemsstaternas territorier och vilka administrativa åtgärder som då är tillåtna att åläggas EU-medborgarna. Rörlighetsdirektivet innehåller dock inga regler om när en EU-medborgare ska anses bosatt i ett land eller hur bosättning ska fastställas.²⁷² I propositionen framförs dock att regleringarna har vissa direkta beröringspunkter. Gällande dessa framförs att det måste garanteras att folkbokföringen inte strider mot rörlighetsdirektivet och att den inte heller begränsar eller

²⁶⁹ Mål C-237/94 O'Flynn, p 21

²⁷⁰ Prop. 2012/13:120, s. 41f.

²⁷¹ Prop. 2012/13:120, s. 41f.

²⁷² Prop. 2012/13:120, s. 41.

försvårar möjligheterna att uppehålla sig i Sverige.²⁷³ Det ansågs finnas en beröringspunkt mellan skyldigheten i FOL att anmäla flytt till Sverige och begränsningar i rörlighetsdirektivet med avseende på administrativa skyldigheter som får åläggas EU-medborgare. I propositionen skrevs: ”I detta avseende måste tillförsäkras att det vid den utredning som ska företas i samband med folkbokföring av en person som påstår sig ha uppehållsrätt, inte ställs andra eller större krav på den enskilde än vad som är tillåtet enligt rörlighetsdirektivet.”²⁷⁴ Detta trots att registrering i folkbokföringsdatabasen inte är av samma natur som registreringen enligt rörlighetsdirektivet. EU-kommissionen har även gjort liknande uttalanden om att folkbokföringsregistreringen inte får vara mer tidskrävande och betungande än registreringsförfarandet i rörelsedirektivet artikel 8.²⁷⁵ Det är svårt att säga huruvida propositionens och EU-kommissionens uttalanden bara syftar på administrativa formaliteter gällande att bevisa uppehållsrätten eller om de menar det administrativa förfarandet som helhet. Att döma av målet *Kommissionen mot Belgien* synes det vara hela förfarandet, bland annat organisation- och tidsaspekter, som ska tas i åtanke.²⁷⁶ Även vad som framgår av målet *Watson och Belmann* gällande att juridiska formaliteter och kontrollförfaranden inte får begränsa rätten till fri rörlighet anser jag pekar i denna riktning.²⁷⁷ Därför bör såväl bevisdokument som krav i författningar och administrativ praxis kunna beaktas i detta sammanhang.

I och med det ovan nämnda, och där berörda uttalanden, uppfattar jag det som att Skatteverket endast kan ställa krav på arbetstagare att lämna in sådana handlingar som framgår av rörlighetsdirektivet artikel 8 punkt 3 strecksats 1. Sådana handlingar är giltigt pass eller nationellt identitetskort och en bekräftelse från arbetsgivaren om anställning eller ett anställningsintyg. FOF 9 §, som berör vilka handlingar Skatteverket får begära att en EU-medborgare visar upp vid inflyttning som stöd för sin uppehållsrätt, är inte lika detaljerad i sin beskrivning. FOF 9 § punkt 2 a är mer allmänt hållen. Där framgår att handlingar som styrker att en EU-medborgare har en anställning får begäras för uppvisning. Det synes således kunna vara handlingar av diverse slag som tillåts begäras in bara de kan användas för att styrka en anställning. Det finns således en diskrepans mellan vilka handlingar som tillåts som bevishandlingar enligt den nationella regleringen i FOF 9 § respektive den EU-rättsliga i

²⁷³ Prop. 2012/13:120, s. 42.

²⁷⁴ Prop. 2012/13:120, s. 42.

²⁷⁵ EU-kommissionen, EU-pilotärende s. 8. Se avsnitt 3.6 om det tidigare registreringsförfarandet hos Migrationsverket.

²⁷⁶ Mål C-344/95 Europeiska kommissionen mot Konungariket Belgien, EU:C:1997:81, p 24.

²⁷⁷ Mål C-118/75 Watson och Belmann, p 18.

rörlighetsdirektivet artikel 8. Att Skatteverket för att kunna utreda ettårskravet och uppehållsrätten och dess varaktighet begär in till exempel lönespecifikationer, kontoutdrag på utbetalda löner och personalliggare från arbetstagaren eller granskar arbetsgivaren på ett djupare ekonomiskt plan²⁷⁸ förefaller enligt mig tveksamt i förhållande till EU-rätten. Detta går utöver vad som tillåts i rörelsedirektivet artikel 8. Den svenska regleringen tillåter således mer än vad som stadgas i rörelsedirektivet.

Med hänsyn till att folkbokföringsregistreringsförfarandet inte får vara mer krävande än det registreringsförfarande som omnämns i artikel 8 förefaller även ettårskravet i FOL 3 § vara betänkligt. Oavsett vad för typ av krav det är, antaglighetskrav eller ett styrkt krav på vistelse ett år framöver, så är det ändå ett krav. Därmed rör det sig om ytterligare ett villkor för att registreringen ska gå igenom och EU-medborgaren ska kunna nyttja sin rätt till fri rörlighet fullt ut. Det blir således ytterligare en börda. Att sådana ytterligare villkor finns skulle enligt EU-kommissionen innebära att hinder byggs upp för EU-medborgares rätt till fri rörlighet och vistelse i andra medlemsstater än sin egen.²⁷⁹ De ytterligare handlingar som nämnts ovan kan också ha en koppling till ettårskravet på så sätt att anledningen till att de begärs in är för att kontrollera varaktigheten av anställningen och således uppehållsrätten.²⁸⁰

Min slutsats sammanfaller med EU-kommissionens. Detta eftersom ytterligare krav ställs upp inom folkbokföringsregistreringen än i registreringen enligt rörlighetsdirektivet artikel 8 och därmed utgör en extra börda. Även ur detta perspektiv är således reglering som har samband med ettårskravet i FOL oförenlig med rätten till fri rörlighet för personer inom EU.

4.3 Skatteverkets varaktighetskrav på uppehållsrätten

Att Skatteverket ställer upp ett varaktighetskrav på uppehållsrätten är enligt mitt tycke ganska besynnerligt. Detta eftersom uppehållsrätten uppstår så fort en EU-medborgare uppfyller kraven som ställs upp i UtL 3 a kap. och rörlighetsdirektivet artikel 7 eller 14 punkt 4 b och varar så länge en person uppfyller dessa krav. Hur länge en person har uppehållsrätt är således

²⁷⁸ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 22-25. Även avsnitt 3.3 om bedömning av och krav på arbetstagare.

²⁷⁹ EU-kommissionen, EU-pilotärende, s. 8.

²⁸⁰ Skatteverket, internt ställningstagande, s. 21.

inte förutbestämt eller något som går att veta i förväg. Dessutom kan uppehållsrättsgrunden förändras och skifta mellan olika grunder under en EU-medborgares vistelse i Sverige. Det är inte som med ett uppehållstillstånd där det på en tillståndshandling, ett uppehållstillståndskort, framgår hur länge en person får uppehålla sig och stanna i Sverige och på vilken grund.

I och med det ovan sagda förefaller det ur ett uppehållsrättsperspektiv underligt att handläggare på Skatteverket ska sia om uppehållsrättens varaktighet. Uppehållsrätten är antingen något en person har eller inte har och det är vad som gäller här och nu i stunden som är relevant för om en person har den. För mig förefaller det som att varaktighetskravet för att ettårskravet ska vara uppfyllt går emot tanken med uppehållsrättens konstruktion.

Intressant i detta sammanhang, och som jämförelseaspekt, är också utfallet i rättsfallet HFD 2017 ref 32. En kvinna hade kommit till Sverige från Iran för att leva med sin man som var doktorand här. Han hade varit folkbokförd i flera år i Sverige och hans doktorandtjänst skulle vara i ytterligare minst ett år och nio månader sedan hans fru kommit till Sverige. I folkbokföringsanmälan uppgav kvinnan att hon skulle leva med sin make permanent i Sverige och ingav ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på nio månader. Skatteverket beslutade att kvinnan inte skulle folkbokföras på grund av att hennes uppehållstillstånd hade en giltighetstid på under ett år. HFD var dock av en annan mening. HFD menade att eftersom det inte uttryckligen stadgades i FOL att ett uppehållstillstånd skulle vara giltigt i ett år för att innehavaren skulle kunna folkbokföras var en sådan giltighetstid ingen nödvändig förutsättning för folkbokföring. Avgörande för utfallet blev istället den av kvinnan uppgivna avsikten i flyttningsanmälan med hänsyn till övriga förhållanden kring hennes mans doktorandtjänst. Annat än uppehållstillståndets giltighetstid vägdes således in och i och med det kunde det antas att kvinnan skulle komma att tillbringa sin regelmässiga dygnsvila i Sverige under ett år. Ettårskravet var därför uppfyllt och HFD meddelade att kvinnan skulle folkbokföras.

Jag menar att rättsfallet även är relevant i folkbokföringsärenden där uppehållsrätt blir aktuellt. Med rättsfallet vill jag peka på att annat än varaktigheten av uppehållsrätten behöver beaktas vid bedömning av om ettårskravet är uppfyllt. Så som HFD la fokus på annat än uppehållstillståndets giltighetstid. Mer fokus bör, i Skatteverkets tillämpning av FOL, läggas vid hur länge personen har uppgett att hen har för avsikt att stanna i Sverige. Det bör, precis som för svenska inflyttande medborgare, räcka med att EU-medborgaren uppger att denne har för avsikt att stanna i Sverige i minst ett år. Även andra förhållanden än de som uppehållsrätten

baserar sig på borde vägas in. Jag tänker mig till exempel familjeförhållanden, hur boende är ordnat (till exempel om bostaden är köpt eller hur lång tid hyreskontraktet sträcker sig), vilka övriga kopplingar personen har till Sverige och så vidare. Om inget uppenbart tyder på motsatsen till den uppgivna avsikten anser jag, utifrån lagtextens ordalydelse i FOL, att en EU-medborgare ska folkbokföras så länge hen kan visa på att den har uppehållsrätt vid anmälningstillfället. Kraven på uppehållsrätt och ett års vistelse bör vara åtskilda från varandra. I lagtexten synes de vara åtskilda men i praktiken, genom Skatteverkets tillämpning, är de inte det. På detta sätt skulle troligen fler passera igenom ettårskravet. Problem som nämnts i inledningskapitlet skulle dock bestå för de som inte uppfyller ettårskravet, där något alltså uppenbart talar emot en ettårig vistelse, och de därför inte kan folkbokföras och få ett personnummer. Det tyder på att oavsett hur ettårskravet tillämpas så skulle det skapa problem för åtminstone en del EU-medborgare.

En annan intressant aspekt avseende HFD 2017 ref 32 är att Skatteverket i sitt uppdrag från regeringen²⁸¹ skulle överväga om några slutsatser kunde dras av rättsfallet när det gäller folkbokföring av EU-medborgare.²⁸² Skatteverket framför i sin redovisning av regeringsuppdraget att utgången i målet är i linje med deras nuvarande prövning av ärenden med uppehållsrätt och att inga ändringar i prövningen av sådana ärenden behöver göras.²⁸³ De hävdar att HFD- domen innebär att en prognos ska göras avseende rätten att vistas i Sverige när en person har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och att andra omständigheter än tillståndets längd kan göra en ettårig vistelse antaglig.²⁸⁴ Skatteverket menar att de idag redan gör en sådan prognos i ärenden med uppehållsrätt. Detta sägs vara med hänsyn till att Skatteverket i sådana ärenden utgår från en bedömning av varaktigheten av uppehållsrätten och ett antagande om vistelsetiden istället för att den aktuella personen ska behöva styrka sin uppehållsrätt för hela vistelsetiden.²⁸⁵ Det är möjligt att se så på saken men jag anser att de glömmer bort att det av rättsfallet även framgår att andra saker än grunden för den lagliga vistelsen, för en EU-medborgare uppehållsrätten och grunden för den, kan beaktas för att göra ett antagande om ettårig vistelse. Skatteverket förefaller inte titta på andra förhållanden än de som är grunden för personens uppehållsrätt. Med grunden menar jag till exempel ett anställningsförhållande och dess längd utifrån ett anställningskontrakt.

²⁸¹ Se avsnitt 1.1

²⁸² Regeringen, Regeringsbeslut: Uppdrag till Skatteverket, s. 4.

²⁸³ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 56.

²⁸⁴ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 55f.

²⁸⁵ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 55f.

Precis som med uppehållstillstånd framgår det inte heller av lagtexten att uppehållsrätten behöver vara ett år. Inte ens att det skulle krävas någon form av varaktighet i uppehållsrätten framgår i lagtexten i FOL. Kanske går det rentav att dra det så långt att det går att säga att Skatteverket både går emot den uttryckliga ordalydelsen i lagtexten, den högsta rättskällan, och HFD:s praxis när de tillämpar kombinationen av FOL 3 § och 4 §. Det förefaller dessutom som att Skatteverket har gett förarbetena en avgörande roll som rättskälla avseende hur tillämpningen av FOL 3 § och 4 § ska ske. Skatteverket har framfört att det enligt förarbetena är tydligt att de ska göra en framåtsyftande prövning av en persons uppehållsrätt.²⁸⁶ Förarbetena har då fått så mycket inflytande att det blir som att de står över lag. Detta eftersom lagtexten inte uttrycker något varaktighetskrav när det kommer till uppehållsrätten.

Min slutsats blir därför att varaktighetskravet på uppehållsrätten går emot ordalydelsen av lagtexten i FOL och att Skatteverket har gett rättskällor av lägre rang avgörande betydelse för sin tillämpning av FOL 3 § och 4 §. Skatteverket har dessutom, enligt min åsikt, gjort en delvis underlig bedömning av innebörden HFD 2017 ref 32 och valt att endast se till vissa delar av rättsfallet. Att ställa upp ett varaktighetskrav på uppehållsrätten förefaller även gå emot uppehållsrättens konstruktion då denna är något en person har så länge hen uppfyller villkoren för uppehållsrätt. Hur länge den varar är inte förutbestämt.

4.4 Sammanfattande slutsatser

Genom vad som framförts i de olika avsnitten ovan i kapitel 4 har flera tveksamheter i folkbokföringsregleringen och -förfarandet, som har koppling till tillämpningen av ettårskravet, tonat upp sig i förhållande till EU-rätten. Detta särskilt med hänsyn tagen till EU-rättens genomgående likabehandlingsprincip, hur krävande ett registreringsförfarande får vara enligt rörelsedirektivet artikel 8 samt uppehållsrättens konstruktion. Den övergripande slutsatsen är alltså att Skatteverkets tillämpning av ettårskravet och där tillhörande regler och förfaranden inte är förenligt med rätten till fri rörlighet för arbetssökande och arbetstagare inom EU.

²⁸⁶ Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, s. 56.

5 Undantag och rättfärdiganden, frågeställning 6

Som nämnts tidigare så utgör Skatteverkets tillämpning av ettårskravet i FOL 3 § och därtill anknytande regler och procedurer ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare och arbetssökande och strider mot likabehandlingsprincipen. Det finns vissa möjligheter att rättfärdiga sådana hinder och sådan diskriminering. Det ska klargöras att dessa möjligheter till att begränsa den fria rörligheten och rättfärdiga diskriminering utgör undantag till den fria rörligheten. Eftersom de utgör undantag ska de tolkas och tillämpas mycket restriktivt.²⁸⁷

I FEUF artikel 21 punkt 1 framgår att rätten till fri rörlighet och att uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, som tillkommer unionsmedborgare, under vissa förutsättningar kan begränsas. Dessa begränsningar kommer till uttryck i rörlighetsdirektivet artikel 27 punkt 1. Inskränkningar av rätten till fri rörlighet kan göras med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. I samma bestämmelse sägs att dessa grunder för begränsningar inte får åberopas för att tjäna ekonomiska syften. Undantagen som gäller allmän ordning, säkerhet och hälsa brukar kallas för de uttryckliga generella undantagen.²⁸⁸ De uttryckliga undantagen går att använda som sådana i alla fall som rör ett brott mot eller oförenlighet med EU-rätten. Det handlar om såväl att neka rätt till inresa och vistelse som i fall med diskriminering och begränsning av rätten till fri rörlighet.²⁸⁹ Frågan är dock om de går att tillämpa i förhållande till folkbokföringens ettårskrav.

Eftersom folkbokföringen inte har några uttalade hälsosyften blir detta undantag inte aktuellt att behandla. Vad gäller allmän ordning och säkerhet så måste åtgärder som grundar sig i dessa undantag beakta omständigheter i det enskilda fallet. Motiveringar som tar allmänpreventiva hänsyn är inte godtagbara. Detta framkommer av rörlighetsdirektivet artikel 27 punkt 2. Eftersom det är frågan om FOL 3 § med sammankopplade bestämmelser kan rättfärdigas i allmänhet och inte i något enskilda fall kan inte heller undantagen om allmän säkerhet eller ordning bli tillämpliga.

Vad gäller rättfärdigande av diskriminering så ska några saker först klargöras. FOL 3 § är nationalitetsneutral men FOL 4 § gör skillnad mellan svenska medborgare och utlänningar. På

²⁸⁷ Bernitz och Kjellgren, 2018, s. 403; Nyström, 2017, s. 248.

²⁸⁸ Barnard, 2016, s. 449.

²⁸⁹ Barnard, 2016, s. 482.

grund av att sambandet mellan dessa bestämmelser gör det något oklart vilken typ av diskriminering det rör sig om behandlar jag här hur båda typerna av diskriminering kan rättfärdigas.

När det gäller direkt diskriminering kan sådan endast rättfärdigas då det finns uttryckliga undantagsbestämmelser.²⁹⁰ Av FEUF artikel 45 punkt 3 framgår att den fria rörligheten för arbetstagare, och den där i inneboende rätten till likabehandling, kan begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Som framkommit ovan kan dessa uttryckliga undantag inte bli aktuella i fallet med folkbokföringen och dess ettårskrav.

När det kommer till indirekt diskriminering och sådana förhållanden och åtgärder som hindrar fri rörlighet eller begränsar marknadstillträde finns ytterligare möjligheter för undantag.²⁹¹ Eftersom icke-diskriminering, rätt till fri rörlighet och främjande av fri rörlighet är genomgående inom den EU-rätt som behandlas i uppsatsen görs ingen specifik uppdelning av denna analys och diskussion vad gäller bestämmelser i FEUF och rörlighetsdirektivet.

Bernitz och Kjellgren säger att indirekt diskriminering vanligen kan rättfärdigas genom att visa att det uppställda kravet verkligen har objektivt godtagbara syften och att diskrimineringen endast är en olycklig bieffekt av kravets tillämpning.²⁹² I målen *Meints* och *O'Flynn* uttalade EU-domstolen att en indirekt diskriminerande bestämmelse i nationell rätt kan godtas om den är objektivt motiverad och står i proportion till det eftersträvade syftet.²⁹³ Den motiverade åtgärden eller bestämmelsen måste vara ägnad att säkerhetsställa att det legitima målet som eftersträvas uppnås.²⁹⁴ Att bestämmelsen eller kravet ska ha ett objektivt godtagbart syfte synes enligt målet *Gebhard* innebära att det ska handla om ett trängande allmänintresse.²⁹⁵ I och med proportionalitetskravet får åtgärden eller bestämmelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.²⁹⁶ För att ett indirekt diskriminerande krav inte ska utgöra ett fördragsbrott ska det också tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.²⁹⁷

²⁹⁰ Bernitz och Kjellgren, 2017, s. 161.

²⁹¹ Barnard, 2016, s. 482.

²⁹² Bernitz och Kjellgren, 2017, s. 161.

²⁹³ Mål C-57/96 *Meints*, p 45; mål C-237/94 *O'Flynn*, p 19-20.

²⁹⁴ Mål C-73/08 *Bressol m.fl.*, p 48.

²⁹⁵ Mål C-55/94 *Reinhard Gebhard mot Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, EU:C:1995:441, p 37 [cit. mål C-55/94 *Gebhard*].

²⁹⁶ Mål C-73/08 *Bressol m.fl.*, p 48.

²⁹⁷ Mål C-55/94 *Gebhard*, p 37.

I en cirka fem sidor lång lista sammanställd av Barnard utifrån avgöranden från EU-domstolen framkommer att vad som kan vara objektivt godtagbara syften kan vara väldigt många olika saker och förefaller vara beroende på situation.²⁹⁸ Det gör det mycket svårt att säga och sia om folkbokföringens huvudsyften, att bestämma om och var en person ska anses bosatt och att bistå samhället med basuppgifter som underlag för beslut och åtgärder, är tillräckligt för att utgöra sådana objektivt godtagbara syften. Den svårigheten finns även när det gäller personnumrets syften – att vara ett unikt identifikations- och sökbegrepp för att undvika personförväxling och underlätta informationsutbyte. Om jag ser till vad som nämnts om målet *Gebhard* ska dessutom frågan om det rör sig om ett *trängande* allmänintresse ställas. Ett allmänintresse är det, enligt mig, absolut fråga om. Detta med hänsyn till att det förefaller finnas ett intresse från staten och det allmännas sida att få en överblick av sina invånare och vilka som är bosatta här och kunna identifiera dem på ett särskiljande och relativt lätt och praktiskt sätt. Detta förefaller inte heller vara ett allmänintresse som är oväsentligt. Att det kan vara ett trängande allmänintresse kan därför inte helt uteslutas. Att beakta i detta sammanhang är EU-domstolens strikta inställning till undantag och rättfärdigande. Det är därför möjligt att syftena med personnummer och folkbokföring inte når upp till de höga krav, på bland annat trängande allmänintresse, som ställs för att undantag och rättfärdiganden ska få tillämpas.

Om jag reflekterar vidare så är min uppfattning att ettårskravet är en del av metoden och processen för att uppnå folkbokföringens och personnumrets syfte. Det i sig har som syfte att fastställa huruvida någon ska anses bosatt i Sverige. Är då ettårskravet, med sin dygnsviloprincip, som bestämmelse och åtgärd ägnat att säkerhetsställa att det, eventuellt, legitima målet som eftersträvas, folkbokföringens och personnumrets syften, uppnås? En del av denna fråga är huruvida ettårskravet är lämpligt. Niamh Nic Shuibhne²⁹⁹ hävdar att detta är något som EU-domstolen oftast berör väldigt ytligt och inte för något djupare resonemang om.³⁰⁰ Bland annat har EU-domstolen uttalat att en bestämmelse i nationell rätt som inskränker den fria rörligheten är lämplig om de ”medel som föreskrivs i bestämmelsen är ägnade att leda till att det åsyftade målet uppnås”.³⁰¹ Eftersom det inte synes finnas något som talar för att folkbokföringen och personnumret, via vägen om ettårskravet, inte skulle uppnå sina syften får

²⁹⁸ Barnard, 2016, s. 283-287.

²⁹⁹ Professor i EU-rätt vid University of Edinburgh.

³⁰⁰ Nic Shuibhne, Niamh, *Exceptions to the free movement rules*, Barnard, Catherine och Peers, Steve (red.), European Union Law, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 495 [cit. Nic Shuibhne, 2014].

³⁰¹ Mål C-463/01 Europeiska Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2004:797, p 78.

det antas att dessa bestämmelser och åtgärder är ägnade att uppnå sina mål och syften. Därmed bör de i EU-domstolens mening vara lämpliga.

Ett test av åtgärdernas nödvändighet och proportionalitet ska också göras.³⁰² Som nämnts ovan i avsnitt 3.5.1 är bosättningsbegreppet olika i olika författningar såväl inom EU-rätten som nationell rätt. Bland annat finns det ett EU-rättsligt bosättningsbegrepp på socialförsäkringsområde som Försäkringskassan använder sig av där flertalet olika faktorer spelar roll och vägs in när bosättning ska bedömas. Det finns således alternativ till ettårskravet för att bestämma bosättning. Detta tyder på att det skulle kunna finnas andra sätt som kan vara mer proportionerliga för att uppnå målet med folkbokföringen och samtidigt kunna vara mer förenliga med rätten till fri rörlighet för arbetstagare och arbetssökande. Detta dock med reservation för att jag inte har undersökt hur andra bosättningsbegrepp och bedömningar fungerar i praktiken och vad de har för utfall på den fria rörligheten. Om ett annat slags bosättningsbegrepp tillämpades på alla inflyttade personer, där inte ett varaktighetskrav av något slag ställdes upp, kanske det inte hade blivit aktuellt att tala om diskriminering enligt EU-rätten och hinder för den fria rörligheten. Det faktum att regeringen i sitt svar på EU-pilotärendet även medger att andra länder har register över likande uppgifter som finns i den svenska folkbokföringen men att dessa länder har organiserat det på ett annat sätt tyder också på att det finns andra vägar att gå.³⁰³ Det finns också exempel på fall, om än på andra rättsområden, där EU-domstolen gjort jämförelser med hur det ser ut i andra medlemsstater och deras lagstiftning för att kunna bedöma proportionaliteten.³⁰⁴ Samtidigt ska det påpekas att EU-domstolen har uttalat sig, i målet *Alpine Investments*, att det förhållandet att andra medlemsstater uppställer andra krav eller har andra lösningar för att uppnå ett visst mål inte nödvändigtvis gör det aktuella medlemslandets åtgärder oproportionerliga.³⁰⁵ Utfallet av proportionalitetstestet är således oklart. Med tanke på att det synes finnas flertalet andra åtgärder och upplägg för att nå samma mål som ettårskravet, och i förlängningen folkbokföringen och personnumren, syftar till så anser jag att det ändå kan tyda på att det kan vara oproportionerligt. I så fall går inte den indirekta diskrimineringen att rättfärdiga eftersom den faller på proportionalitetskravet.

³⁰² Nic Shuibhne, 2014, s. 495.

³⁰³ Regeringskansliet, svar på EU-pilot, s. 6.

³⁰⁴ Mål C-333/08 Europeiska kommissionen mot Franska republiken, EU:C:2010:44, p 105; mål C-126/91 Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft e.V. mot Yves Rocher GmbH, EU:C:1992:191, p 18.

³⁰⁵ Mål C-384/93 Alpine Investments BV mot Minister van Financiën, EU:C:1995:126, p 51.

En annan infallsvinkel är också att det inte är nödvändigt att först avgöra om folkbokföringen och ettårskravet är *lämpliga* åtgärder för att uppnå det eftersträvade målet med dessa om det går att avgöra att *de inte är nödvändiga* för att uppnå målet. Denna strategi använde sig EU-domstolen av i målet *De Coster* och gav exempel på åtgärder som var mindre inskränkande men ändå kunde uppnå målet.³⁰⁶ Att det finns alternativ till folkbokföringen och ettårskravet kan då eventuellt ses som att dessa inte är nödvändiga för ändamålet och tyda på att det skulle kunna finnas alternativ som är mer proportionerliga för att uppnå syftet.

Slutsatser i denna del blir att de uttryckliga generella undantagen inte går att använda för att rättfärdiga användningen av ettårskravet. Vad gäller undantag med hjälp av objektivt godtagbara syften går det inte att utesluta att folkbokföringens och personnumrets syfte skulle kunna utgöra sådana. Viss tveksamhet kan dock finnas huruvida det rör sig om ett *trängande* allmänintresse. Detta i och med EU-domstolens strikta praxis och syn på undantag och rättfärdiganden. Även det förhållandet att det finns andra metoder och organisatoriska möjligheter att uppnå syftena och målen med folkbokföringen, personnumren och ettårskravet talar emot att ett undantag av detta slag skulle kunna bli tillämpligt. Detta särskilt när det kommer till prövningen av proportionaliteten. Eftersom undantag enligt EU-rätten ska användas och tillämpas restriktivt på rätten till fri rörlighet blir därför min slutsats att det är mer troligt att även rättfärdiganden av denna sort inte kan bli tillämpliga. Därmed kan oförenligheten med rätten till fri rörlighet och likabehandlingsprincipen inte rättfärdigas. Folkbokföringens ettårskrav, och därtill sammanlänkade bestämmelser och procedurer, är således fortsatt oförenligt med EU-rätten och den däri inneboende rätten till fri rörlighet för arbetstagare och arbetssökande.

6 Oförenlighetens konsekvenser för Skatteverkets tillämpning av ettårskravet, frågeställning 7

6.1 EU-rättsliga utgångspunkter

I fördraget om Europiska unionen (FEU) artikel 4 punkt 3 stadgas principen om lojalt samarbete. Här framkommer att medlemsstaterna och unionen ska bistå och respektera varandra

³⁰⁶ Mål C-17/00 François De Coster mot Collège des bourgmestres et échevins de Watermael-Boitsfort, EU:C:2001:651, p 37-38.

när de fullgör uppgifter som framgår av fördragen. För att säkerhetsställa att skyldigheter enligt fördragen och övriga EU-rättsakter uppfylls ska medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för detta ändamål. Medlemsstaterna ska även hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter. I detta ingår att medlemsstaterna ska avstå från alla åtgärder som kan riskera att unionens mål inte uppnås. Medlemsstaterna ska även, enligt FEUF artikel 291 punkt 1, vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som krävs för att genomföra bindande EU-rättsliga lagstiftningsakter. I principen om lojalt samarbete finns ett övergripande krav på EU-rättens verkan och enlighet i EU-medlemsstaternas rättssystem.³⁰⁷ Detta övergripande krav har lett fram till utvecklingen av principen om EU-rättens företräde som för första gången kom till uttryck i målet *Costa mot E.N.E.L*³⁰⁸. I rättsfallet uttalade sig domstolen om att principen innebär att EU-rätten inte kan stå i konflikt med bestämmelser i nationell rätt. Det innebär att EU-rätten ska ges företräde framför nationell rätt. Carl Fredrik Bergström och Jörgen Hettne³⁰⁹ skriver att principen om EU-rättens företräde ofta har varit central när EU-domstolen fortsatt sitt arbete med att utveckla principen om lojalt samarbete. Särskild betydelse har företrädesprincipen haft när EU-domstolen utvecklat kompletterande skyldigheter som gör att principen om lojalt samarbete får omedelbara konsekvenser för enskilda.³¹⁰

Bergström och Hettne skriver att principen om EU-rättens företräde främst blir aktuell när medlemsstaterna och deras offentliga organ inte gjort vad som förväntas av dem med hänsyn till principen om lojalt samarbete. Det kan handla om att de antagit nationell lagstiftning som strider mot EU-rättslig lagstiftning eller låtit bli att tolka nationella bestämmelser på ett sätt som är förenligt med EU-rättens krav.³¹¹ I sådana situationer får principen innebörden att offentliga organ inte får tillämpa de nationella bestämmelser som går emot EU-lagstiftningen. De ska alltså underlåta att tillämpa sådan inhemsk rätt som strider mot EU-rätten.³¹² Detta gäller alla bestämmelser i medlemsstaternas inhemska rättsordningar samt all lagstiftnings-, förvaltnings och domstolspraxis när en sådan kan försvaga EU-rättens genomslagskraft.³¹³ De offentliga

³⁰⁷ Bergström, Carl Fredrik och Hettne, Jörgen, *Introduktion till EU-rätten*, Studentlitteratur, Lund, 2014 [cit. Bergström och Hettne, 2014].

³⁰⁸ Mål C-6/64 *Flamino Costa mot E.N.E.L*, EU:C:1964:66.

³⁰⁹ Bergström är professor i europarätt vid Uppsala universitet. Hettne är verksam inom Sieps och docent i EU-rätt vid Lunds universitet. Båda deras primärforskningsområden berör bland annat EU-rättens principer och samspelet mellan EU-rätt och nationell rätt.

³¹⁰ Bergström och Hettne, 2014, s. 100.

³¹¹ Bergström och Hettne, 2014, s. 117f.

³¹² Mål C-106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal SpA*, EU:C:1978:49, p 21 [cit. Mål C-106/77 *Simmenthal*].

³¹³ Mål C-106/77 *Simmenthal*, p 22.

organen är då istället ansvariga för att se till att EU-rättens bestämmelser får fullt genomslag.³¹⁴ EU-domstolen har i flera rättsfall påpekat att ansvaret för att principen om EU-rättens företräde inte bara ligger hos de nationella domstolarna. EU-domstolen har klargjort att detta ansvar även åligger alla förvaltningsorgan och lokala myndigheter i medlemsstaterna.³¹⁵ Detta ansvar, hos alla de offentliga organen, föreligger hela tiden och i fall av oförenlighet ska dessa inte avvakta upphävande av nationella bestämmelser eller annat konstitutionellt förfarande.³¹⁶ I sådana fall medför principen om EU-rättens företräde att motstridiga bestämmelser i den nationella rätten blir automatiskt otillämpbara.³¹⁷ Av rättsfallet *Simmenthal* framgår att anspråket på EU-rättens företräde gäller såväl fördragsbestämmelser som förordningar. De sistnämnda på grund av deras direkta tillämpbarhet i medlemsstaterna.³¹⁸ Som framgår nedan och av rättsfallet *van Duyn* kan även direktiv under vissa förutsättningar, då de kan ha direkt effekt, omfattas av principen om EU-rättens företräde.³¹⁹

Genom principen om EU-rättens företräde har läran om direkt effekt utvecklats. Bergström och Hettne hävdar att denna lära har tillämpats pragmatiskt av EU-domstolen. Detta på så sätt att grundtanken har varit att EU-rättsliga bestämmelser som är användbara vid inhemsk rättstillämpning ska kunna användas.³²⁰ Såväl bestämmelser i fördrag, förordningar som direktiv kan ha direkt effekt under vissa förutsättningar som kan skilja sig lite beroende på vilken typ av rättsakt bestämmelsen finns i. Vad gäller direktivbestämmelser så kan dessa endast ha direkt effekt då tidsfristen för implementering löpt ut eller de inte har implementerats på ett korrekt sätt.³²¹ Det som är gemensamt för alla bestämmelser, oavsett vilken typ av rättsakt de finns i, är att de måste vara precisa och ovillkorliga för att kunna ha direkt effekt.³²² De får inte lämna utrymme för skön eller valmöjligheter.³²³ Vanligen handlar det då om bestämmelser som grundar rättigheter för någon där domstolarna, såväl de nationella som EU-domstolen, har till uppgift att skydda dessa.³²⁴ Bestämmelsen måste dock inte uttryckligen stadga en rättighet.

³¹⁴ Bergström och Hettne, 2014, s. 118.

³¹⁵ Mål C-224/97 *Erich Ciola mot Land Vorarlberg*, EU:C:1999:212, p 30; mål C-103/88 *Fratelli Costanzo SpA mot Milano kommun*, EU:C:1989:256, p 30-33; Bergström och Hettne, s. 404.

³¹⁶ Mål C-106/77 *Simmenthal*, p 24.

³¹⁷ Mål C-106/77 *Simmenthal*, p 17.

³¹⁸ Bergström och Hettne, 2014, s. 119; mål C-106/77 *Simmenthal*, p 14-17.

³¹⁹ Mål C-41/74 *Yvonne van Duyn mot Home Office*, EU:C:1974:133, p 12-13; Bergström och Hettne, 2014, s. 119.

³²⁰ Bergström och Hettne, s. 400.

³²¹ Mål C-397-C-403/01 *Pfeiffer m.fl.*, p103; Bergström och Hettne, 2014, s. 408f.

³²² Bergström och Hettne, 2014, s. 400 och 407f.

³²³ Bergström och Hettne, 2014, s. 401.

³²⁴ Bergström och Hettne, 2014, s. 400.

Det kan istället röra sig om att bestämmelsen uttrycker skyldigheter för medlemsstaterna vilket i sin tur kan innebära att enskilda kan grunda rättigheter på dessa skyldigheter.³²⁵

Bergström och Hettne menar att EU-domstolen har antytt att direkt effekt inte är en förutsättning för att EU-rättsliga bestämmelser ska ha företräde.³²⁶ De menar också att domstolen i sin antydan har tagit avstamp i att principen om EU-rättens företräde utgör en konstitutionell egenskap och ett karaktärsdrag hos EU-rätten.³²⁷ Konsekvensen blir då att oavsett direkt effekt får en nationell EU-rättsstridig bestämmelse inte tillämpas.³²⁸ I målet *CIF* begränsade sig EU-domstolen inte heller till att principen om EU-rättens företräde bara skulle avse en viss typ av EU-rättsliga bestämmelser eller sådana med direkt effekt.³²⁹ EU-domstolen uttryckte ”att enligt fast rättspraxis medför gemenskapsrättens företräde att varje nationell bestämmelse som strider mot en *gemenskapsbestämmelse* inte får tillämpas”.³³⁰

EU-domstolen har utvecklat ett antal skyldigheter med utgångspunkt i principen om lojalt samarbete (och EU-rättens företräde). Bland annat finns en skyldighet för medlemsstaternas offentliga organ att göra konform tolkning av EU-rätten. Dessa organ har också skyldigheter avseende att de inte får vidta vissa åtgärder.³³¹ I målet *Von Colson* uttalade domstolen att sådana lämpliga åtgärder som nämns i FEU artikel 4 punkt 3, och som är en del av principen om lojalt samarbete, ska vidtas av alla myndigheter i medlemsstaterna.³³² I detta avseende rörde målet vilka åtgärder som kunde anses vara lämpliga och effektiva för att uppnå ett föreskrivet resultat med ett visst direktiv. Domstolen kom fram till att det, vid genomförandet av ett direktiv, finns en skyldighet att tolka den nationella rätten mot bakgrund av det aktuella direktivets syfte och ordalydelse.³³³ Den konforma tolkningen gäller dock bara så långt som det är möjligt att göra en sådan. Det krävs inte att en konstlad eller krystad tolkning av nationell rätt görs.³³⁴

³²⁵ Mål C-26/62 van Gend en Loos mot Administratie der Belastingen, EU:C:1963:1.

³²⁶ Bergström och Hettne, 2014, s. 404.

³²⁷ Bergström och Hettne, 2014, s. 403f.

³²⁸ Bergström och Hettne, 2014, s. 404.

³²⁹ Bergström och Hettne, 2014, s. 404.

³³⁰ Mål C-198/01 Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, EU:C:2003:430, p 48. Min kursivering.

³³¹ Bergström och Hettne, 2014, s. 100.

³³² Mål C-14/83 Sabine von Colson och Elisabeth Kamann mot Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:1984:153, p 26 [Mål C-14/83 von Colson].

³³³ Mål C-14/83 von Colson, p 26.

³³⁴ Bergström och Hettne, 2014, s. 101.

Bergström och Hettne framför att principen om konform tolkning har varit av särskild betydelse vad gäller tillämpningen av direktivbestämmelser i medlemsstaterna.³³⁵ Detta gäller speciellt för sådana bestämmelser som inte har direkt effekt. Sådana bestämmelser har då trots avsaknaden av direkt effekt kunnat få betydelse.³³⁶ Konform tillämpning ska bland annat göras i situationer då ett direktiv inte införlivats i tid eller har införlivats på ett felaktigt sätt.³³⁷ Med en jämförelsehänvisning till målet *Marks & Spencer*³³⁸ framför Bergström och Hettne att det har tydliggjorts att direktiv ska tolkas även mot bakgrund av EU-rätten som helhet och därmed dess allmänna rättsprinciper.³³⁹ Det har också genom rättsfall klargjorts att även om direktivkonform tolkning främst rör de bestämmelser som införlivats i nationell rätt på grund av ett direktiv så måste de nationella domstolarna beakta hela den nationella rätten vid sådan tolkning. Detta ska göras för att kunna bedöma i vilken uträkning nationell rätt kan tillämpas utan att det får ett resultat som går emot direktivets mål.³⁴⁰ Konform tolkning ska göras även om det finns uppgifter i förarbeten om tolkningen som går emot vad som vill uppnås med ett visst direktiv.³⁴¹

Principen om EU-rättens företräde sträcker sig dock inte hur långt som helst. Den begränsas av rättssäkerhetsprincipen vari principen om berättigade förväntningar inkluderas.³⁴²

Nationella bestämmelser som strider mot EU-rätten ska rensas bort eller modifieras.³⁴³

6.2 De EU-rättsliga utgångspunkternas applicering på ettårskravet

Skatteverket är en myndighet i Sverige. Som myndighet, och därmed offentligt organ, i en EU-medlemsstat ska Skatteverket tillämpa och följa ovan nämnda principer. På grund av principerna om lojalt samarbete och EU-rättens företräde har Skatteverket ett ansvar att se till att EU-rätten får full genomslagskraft. Som framgått ovan kan detta ske på några olika och till viss del skilda sätt.

³³⁵ Bergström och Hettne, 2014, s. 413.

³³⁶ Bergström och Hettne, 2014, s. 413.

³³⁷ Bergström och Hettne, 2014, s. 413

³³⁸ Mål C-62/00 *Marks & Spencer plc* mot *Commissioners of Customs & Excise*, EU:C:2002:435.

³³⁹ Bergström och Hettne, 2014, s. 413.

³⁴⁰ Förenade målen C-397-C-403/01 *Bernhard Pfeiffer m.fl. mot Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, EU:C:2004:584, p 115 [cit. Mål C-397-C-403/01 *Pfeiffer m.fl.*].

³⁴¹ Mål C-371/02 *Björnekulla Fruktindustrier AB* mot *Procordia Food AB*, EU:C:2004:275, p 13.

³⁴² Bergström och Hettne, 2014, s. 404 och 432.

³⁴³ Bergström och Hettne, 2014, s. 441.

6.2.1 I förhållande till rörlighetsdirektivet

FOL och dess bestämmelser baseras inte på rörelsedirektivet. De bestämmelser som rör uppehållsrätt, och som Skatteverket har att förhålla sig till i sin uppehållsrättsbedömning, är implementerade genom UtL 3 a kap. I och med att bestämmelserna i FOL 3 § (och 4 §) och rörelsedirektivet behandlar olika saker och har olika ändamål blir det svårt att se hur principen om EU-rättens företräde skulle kunna få genomslagskraft genom tillämpningen av direkt effekt. Det finns så att säga ingen bestämmelse i rörelsedirektivet, om den skulle ha direkt effekt, som skulle kunna ersätta FOL 3 § och tillämpas istället för att bestämma om, när och var någon ska anses bosatt. Det finns så att säga inte några regler som är helt motstridiga varandra – till exempel om det hade funnits en regel i rörelsedirektivet som sa att det var sex månader som skulle gälla för att någon skulle anses bosatt. Då hade det varit enkelt att säga att rörelsedirektivets regel hade direkt effekt och skulle tillämpas istället för ettårsregeln för att den förstnämnda är EU-rättslig. Med beaktande av det ovan framförda är min uppfattning att läran om direkt effekt inte kan bli tillämplig i denna situation.

Oberoende av att läran om direkt effekt inte kan bli tillämplig ska ändå EU-rätten ges genomslag i den nationella rätten enligt principen om lojalt samarbete. En väg att gå är då att göra en konform tolkning av den nationella rätten, i detta fall FOL, med hänsyn till EU-rätten, i detta fall rörelsedirektivet. Enligt uttalanden i målet *Von Colson* måste Skatteverket då ta hänsyn till rörlighetsdirektivets syfte och ordalydelse när de tolkar och tillämpar ettårskravet i FOL 3 §. Vid konform tolkning spelar det ingen roll att ettårskravet inte är en bestämmelse som införts på grund av rörlighetsdirektivet.³⁴⁴ Detta eftersom hela den nationella rättens förenlighet ska beaktas vid direktivkonform tolkning för att se i vilken utsträckning den nationella rätten kan och får tillämpas. Jag anser att det kan finnas flera möjliga vägar att göra konform tolkning i fallet med ettårskravet.

Det är möjligt att dra den konforma tolkningen mycket långt genom att säga att EU-rätten får företräde på så sätt att ettårskravet inte alls får eller ska tillämpas. Det skulle nämligen gå att hävda att FOL 3 § skulle kunna fungera utan ettårskravet. Även utan ettårskravet framgår det trots allt av FOL 3 § att den som efter inflyttning anses bosatt i Sverige ska folkbokföras här.

³⁴⁴ Mål C-397-C-403/01 Pfeiffer m.fl, p 115.

Den delen av FOL 3 § skulle eventuellt kunna fortsätta tillämpas. Ettårskravet kan sägas endast utgöra en hjälpregel för att definiera vem som ska anses bosatt. Med en sådan här konform tolkning skulle bosättningen behöva grundas på något annat istället. Fram tills att eventuellt ny lagstiftning kommer på området hade det troligen varit upp till domstolarna att utveckla vad som ska läggas i rekvisitet bosatt.

En annan möjlighet vid konform tolkning skulle vara att ta hänsyn till uppehållsrättens konstruktion. Med det menar jag att antingen har en person uppehållsrätt eller så har hen det inte och därmed ska det inte sias om dess varaktighet. Upphållsrätten varar ju så länge en person uppfyller de villkor som ställs upp för uppehållsrätt (rörlighetsdirektivet artikel 14 punkt 2) och det finns ingen förutbestämd sluttidpunkt. Med en sådan konform tolkning kan inget varaktighetskrav ställas på uppehållsrätten. Det blir då tydligare att uppehållsrättskravet och ettårskravet är två separata förutsättningar och krav för att en person ska bli folkbokförd.

Ettårskravet bör i och med den konforma tolkningen även tolkas i ljuset av rätten till likabehandling som finns i artikel 24. Ettårskravet och där sammanhängande bestämmelser skulle då kunna tolkas konformt med rörlighetsdirektivet på ett sådant sätt att tillämpningen sammanfaller med vad som gäller för svenska inflyttande medborgare så att likabehandling uppnås. Eftersom uppehållsrätt är ett krav på likabehandling kan detta inte bortses ifrån men för att undvika olikbehandling i övrigt bör inget varaktighetskrav tillämpas. Inte heller ska beviskraven för att nå upp till antaglighetskravet vara olika för svenska medborgare och utländska EU-medborgare, främst i avseendet vilka handlingar som visas upp och i vilket syfte Skatteverket får använda sig av dessa. För att uppnå likabehandling förefaller det endast som att de får använda dessa för att bedöma om en person har uppehållsrätt men inte för att sia om hur länge denna kommer vara. Vad som får användas som bevis för uppehållsrätt i Skatteverkets bedömning måste följa rörlighetsdirektivets regler. Således måste reglerna i FOF 9 § korrigeras och göras mer tydliga och detaljerade. I väntan på det synes en lämplig lösning vara att tolka FOF 9 § direktivkonformt. Något som förefaller kunna göras förhållandevis lätt och på ett okonstlat sätt då bestämmelsen inte är helt olik den i rörelsedirektivet.

Att riktlinjer för tolkning och tillämpning av ettårs- och uppehållsrättskravet ställs upp i förarbeten, prop. 2012/13:120, som går emot en tolkning som främjar rörlighetsdirektivets och EU-rättens mål, avseende fri rörlighet, ska bortses från. Konform tolkning ska ändå göras.

Slutsatsen blir att vid en konform tolkning är det inte helt klart att ettårskravet som helhet ska sluta tillämpas av Skatteverket. Däremot krävs det att en tolkning och tillämpning av ettårskravet görs på ett EU-rättsligt konformt sätt.

6.3 Slutsatser

Sammantaget tycks de EU-rättsliga aspekterna vara oförenliga med att Skatteverket fortsätter tillämpa ettårskravet så som de gör idag. Detta med hänsyn till principerna om lojalt samarbete och EU-rättens företräde. Skatteverket måste göra en direktivkonform tolkning av ettårskravet och där sammanlänkade bestämmelser i den nationella rätten. Detta för att deras tillämpning ska vara förenlig med EU-rätten vad gäller rätten till fri rörlighet för arbetstagare och arbetssökande inom EU. Den konforma tolkningen kan dras olika långt och på så sätt få olika långtgående konsekvenser för Skatteverkets tillämpning av ettårskravet

Eftersom ettårskravet som det är och tillämpas nu, av Skatteverket, går emot EU-rätten synes det först och främst vara motiverat att Skatteverket ändrar sin tillämpning av detta. För att genomföra denna förändring förefaller det viktigt att Skatteverket ändrar sitt interna ställningstagande. Detta eftersom detta speglar tillämpningen av FOL och är det som handläggarna förhåller sig till när de gör sin bedömning och tolkning av om någon uppfyller ettårskravet och ska folkbokföras. För att undvika oförenlighet i framtiden synes det även vara värt för lagstiftaren att överväga en modifikation av regeln eller avskaffa den och byta ut den mot något annat. Rimligen något som kan uppfyllas lika lätt och på lika villkor av såväl svenska medborgare som EU-medborgare. Hur detta ska eller bör se ut ligger dock utanför uppsatsen syfte och lämnas till undersökning av någon annan eller i ett annat sammanhang.

7 Sammanfattning med slutsatser

Såväl arbetstagare som arbetssökande har rätt till fri rörlighet inom EU på grund av sitt unionsmedborgarskap enligt FEUF artikel 21. De omfattas också av diskrimineringsförbudet i

FEUF artikel 18. Även artikel 45 i FEUF har betydelse för arbetstagares och arbetssökandes fria rörlighet och rätt till likabehandling. Rätten till fri rörlighet och likabehandling utvecklas vidare i EU:s sekundärrätt där rörelsedirektivet har en framträdande roll. Där framkommer att de två personkategorierna, enligt artikel 5 och 6, har möjlighet att resa in och vistas i en medlemsstat, där de inte är medborgare, under tre månader endast under villkoret att de har ett giltigt pass. Denna rätt baseras på deras unionsmedborgarskap. För att få stanna längre i en annan medlemsstat behöver arbetstagare uppfylla villkoren i rörlighetsdirektivet artikel 7 och arbetssökande villkoren i artikel 14 punkt 4 b. Så länge de uppfyller dessa villkor har de rätt att stanna i medlemsstaten. Inga handlingar behöver utfärdas för att de ska ha denna rätt. För arbetstagare innebär villkoren att denne måste anses vara arbetstagare enligt den EU-rättsliga definitionen som EU-domstolen slagit fast. Villkoren för arbetssökande är att de får stanna i den andra medlemsstaten så länge de kan styrka att de fortfarande söker arbete och har en verklig möjlighet att få arbete. Bestämmelserna om uppehållsrätt har implementerats i svensk rätt genom UtL 3 a kap.

Av rörelsedirektivet artikel 24 framgår att uppehållsrätt är en förutsättning för likabehandling. Inom EU-rätten är så väl direkt som indirekt diskriminering förbjuden. Direkt diskriminering är sådan där det uttryckligen framgår av en nationell bestämmelse att skillnad ska göras mellan personer på grund av medborgarskap. Vid indirekt diskriminering görs ingen uttrycklig skillnad i den aktuella nationella bestämmelsen mellan svenska medborgare och utländska EU-medborgare men effekten blir ändå att det görs en skillnad mellan dem. EU-domstolen har även behandlat hinder för den fria rörligheten, försvårande av marknadstillträde och åtgärder som avskräcker personer att utnyttja sin fria rörlighet som indirekt diskriminering. Enligt likabehandlingsprincipen får Sverige inte behandla utländska EU-medborgare sämre än sina egna medborgare. Rättigheter och friheter inom området för fri rörlighet ska tolkas extensivt medan det jämförelsevis finns ett mycket litet utrymme för undantag på detta område.

I kontexten fri rörlighet för personer har begreppen arbetstagare och avlönad verksamhet en EU-rättslig innebörd som är bindande för alla medlemsstater. EU-domstolen har uttalat sig om arbetstagarbegreppet i otaliga mål. Grunden för ett anställningsförhållande är att ”en person, under viss tid, mot ersättning utför arbete av ekonomiskt värde åt någon annan under dennes ledning”.³⁴⁵ Det arbete som utförs måste vara faktiskt och verkligt. En person kan vara

³⁴⁵ Mål C-66/85 Lawrie-Blum, p 17.

arbetstagare trots att den drygar ut sin inkomst med andra medel eller väljer att leva på under vad som anses vara existensminimum. Arbetet kan också vara ett deltidsarbete men får inte vara i så liten omfattning att det utgör ett marginellt komplement till de andra medel som personen lever på. Arbetet måste utgöra en genuin ekonomisk aktivitet. Ersättning för arbetet kan utgå i annat än pengar. Vad gäller en definition av arbetssökande och vad en verklig möjlighet till arbete innebär ger varken EU-rätten eller svensk rätt något tydligt svar. Tolkningsutrymmet förefaller därför vara stort i dessa avseenden.

För att en person som flyttar till Sverige ska kunna folkbokföras måste personen, enligt FOL 3 §, kunna antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i Sverige under minst ett år. Enligt FOL 4 § måste en EU-medborgare även ha uppehållsrätt. På denna uppehållsrätt ställer Skatteverket upp ett varaktighetskrav som påverkar huruvida ettårskravet är uppfyllt. I Skatteverkets tillämpning är således FOL 3 § och 4 § tätt sammanlänkade. Formuleringen i Skatteverkets rättsliga vägledning avseende detta lyder att ”Skatteverket vid anmälan om flyttning till Sverige ska pröva om EES-medborgarens uppehållsrätt har en sådan varaktighet att det kan antas att EES-medborgaren kommer att vistas här i minst ett år”.³⁴⁶ Det rör sig om en framåtsyftande prövning av uppehållsrätten. Problematiken med ettårskravet synes främst drabba arbetssökande och arbetstagare som har en anställning som är kortare än sex månader. De anses inte kunna visa på en tillräcklig varaktighet i sin uppehållsrätt för att uppfylla ettårskravet. Därför kan de inte folkbokföras och därmed får de inget personnummer. FOL 3 § och 4 § kan även kopplas till FOF 9 § om vilka handlingar Skatteverket får begära in för bevisning av uppehållsrätten. En länk kan också dras mellan folkbokföringen, med dess ettårskrav och gällande vilka handlingar som ska visas upp enligt FOF 9 §, och det registreringsförfarande som tillåts enligt rörelsedirektivet artikel 8.

Grundläggande krav som ställs på folkbokföringen är att den ska kunna tillgodose samhällets behov av korrekta och aktuella personuppgifter av baskaraktär gällande personer som bor i Sverige. Dess främsta syfte är att bestämma om och var en person ska anses bosatt. Personnummer ska göra det möjligt att identifiera personer och undvika personförväxling. Det underlättar informationsutbyte mellan organisationer och myndigheter i Sverige och används även i statistikframställningar.

³⁴⁶ Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018.

Dygnsviloprincipen fanns redan i GFOL. Den fick vara kvar när FOL infördes då inget annat alternativ ansågs uppfylla de krav som ställdes på folkbokföringen och vad som skulle speglas av denna. Ett uttryckligt ettårskrav infördes i FOL. Tidigare hade ett sådant endast tillämpats på grund av administrativ praxis från Riksskatteverket. Remissinstanserna var emot det förslag på en sexmånadersregel som Folkbokföringskommittén lämnat. Bland annat ville remissinstanserna att folkbokföringens bosättningsbegrepp skulle motsvara socialförsäkringens. Det är ett argument som idag förefaller vara obsolet i förhållande till EU-medborgare.

Den övergripande slutsatsen kring Skatteverkets tillämpning av ettårskravet, och med det sammanlänkade bestämmelser, är att det inte är förenligt med EU-rätten avseende fri rörlighet för arbetstagare och arbetssökande. Detta har att göra med att svenska medborgare behandlas mer förmånligt vid anmälningsförfarandet och vid bedömning av ettårskravet. Även det förhållande att ettårskravet går utöver de krav som tillåts ställas upp vid ett registreringsförfarande enligt rörelsedirektivet artikel 8 kan ifrågasättas. Dessutom förefaller det krav på varaktighet Skatteverket ställer upp på uppehållsrätten underligt med hänsyn till uppehållsrättens konstruktion. Detta särskilt med hänsyn till att den inte har någon förutbestämd sluttidpunkt. Varken några av de uttryckliga generella undantagen eller rättfärdiganden med hänsyn till objektiva godtagbara syften synes kunna göra oförenligheterna med EU-rätten godtagbara.

Konsekvenserna av att Skatteverkets tillämpning av ettårskravet inte är förenlig med rätten till fri rörlighet för arbetstagare och arbetssökande blir att Skatteverket inte får tillämpa ettårskravet på det sätt som de gör i dagsläget. Med hänsyn till principen om lojalt samarbete och EU-rättens företräde måste Skatteverket göra en konform tolkning, utifrån rörelsedirektivet, av ettårskravet och bestämmelser som är sammanlänkade med detta.

8 Avslutande tankar och reflektioner

I samband med skrivandet av uppsatsen har flertalet tankar väckts och reflektioner gjorts som inte redovisats i uppsatsen då de fallit utanför uppsatsens syften. I detta kapitel redovisas några av dessa.

Något jag funderat på är huruvida HFD i rättsfallet HFD 2014 ref 6 borde ha begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende om FOL 3 § är förenlig med EU-rätten och särskilt rätten till fri rörlighet. Efter att ha skrivit denna uppsats framstår det som att HFD tog lite väl lätt på denna fråga och att det kanske hade krävts ett förhandsavgörande för att få klarhet i frågan.

I ett annat sammanhang hade det kunnat vara intressant att mer utförligt undersöka regeringens och Skatteverkets åsikter samt argumentation angående ettårskravets och folkbokföringens förenlighet med rätten till fri rörlighet. Eftersom de kom till en annan slutsats än jag hade det säkerligen varit givande att se hur hållbar deras argumentation är och hur denna skulle kunna bemötas. Tankar har också väckts kring att det förefaller troligt att Skatteverket ändrat formuleringen i sin vägledning, och trycker på att det rör sig om ett *antaglighetskrav* vad gäller ettårskravet, i samband med eller på grund av den utredning de gjort och redovisat i sin promemoria. Kanske har utredningen trots allt påverkat och varit en liten tankeställare för Skatteverket när det kommer till att de måste beakta EU-rätten.

Under arbetets gång har jag vid ett flertal gånger stött på och läst om Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen. Denna förordnings artikel 3 och artikel 7 hade varit mycket intressanta att undersöka vidare. Artikel 3 behandlar att nationella bestämmelser och administrativ praxis i vissa fall inte ska gälla om de får effekten att en utländsk EU-medborgare inte kan påbörja eller fullfölja en anställning. Det hade varit intressant att beakta om ettårskravet, tillsammans med Skatteverkets administrativa praxis kring detta, hade kunnat utgöra en sådan regel som inte ska gälla. Än mer intressant hade varit att undersöka om personnummer skulle kunna ses som en social förmån (på engelska ”social advantage”) enligt artikel 7 punkt 2 i förordningen. En sådan social förmån kan nämligen vara väldigt många och vitt skilda saker enligt EU-domstolens praxis. Huruvida något utgör en social förmån kan bland annat vara beroende av om företeelsen kan bidra till att integrera EU-medborgaren i värdlandet.³⁴⁷ Det kan dessutom räcka att företeelsen blir aktuell för en person för att denne är bosatt i värdlandet.³⁴⁸ Med hänsyn till att personnummer tilldelas

³⁴⁷ Barnard, 2016, s. 260; jmf mål C-137/84 Ministère Public mot Mutsch, EU:C:1985:335.

³⁴⁸ Mål C-207/78 Ministère Public mot Even, EU:C:1979:144, p 21.

för att en person anses bosatt i Sverige enligt FOL och öppnar upp till en lättare vardag i det svenska samhället kanske det hade kunnat vara möjligt att se det som en social förmån enligt artikel 7 punkt 2. I och med EU-rättens företräde, förordningars direkta tillämplighet och att deras bestämmelser ofta har direkt effekt skulle detta troligen leda till omvälvande konsekvenser för den fortsatta tillämpningen av folkbokföringsregleringen och systemet med personnummer. Att undersöka detta mer noggrant och ingående lämnas dock till någon annan att göra eller att genomföra i ett annat sammanhang. Det finns ytterligare ett flertal aspekter av förordningen som hade kunnat vara intressanta att utforska vidare. Till exempel de artiklar som vidareutvecklar likabehandling i diverse avseenden och att arbetssökande inkluderas i arbetstagarbegreppet i förordningens första kapitel avsnitt ett.³⁴⁹ Eventuellt hade ett vidare perspektiv kunnat tas på frågan gällande vem som anses vara arbetstagare respektive arbetssökande, i kontexten fri rörlighet för personer, om förordningen hade inkluderats i uppsatsens undersökning.

En reflektion jag gjort i sammanhanget med arbetssökandes uppehållsrätt är att den fastslagna EU-praxisen om sex månader utan ytterligare krav än att inneha giltigt pass inte syns i UtL 3 a kapitlets lagtext. Genom att bara läsa lagtexten i UtL 3 a kap. 1 § och 3 § punkt 2 kan det uppfattas som att det ytterligare kravet på verklig möjlighet att få en anställning gäller redan efter tre månader. Således finns det en diskrepans mellan vad som sägs i lagtexten och vad som gäller sedan länge enligt EU-domstolens praxis.³⁵⁰ Det hade kunnat vara spännande att undersöka vidare om bestämmelsen i rörlighetsdirektivet om arbetssökandes uppehållsrätt har implementerats på ett korrekt sätt i UtL 3 a kap. med hänsyn till EU-domstolens praxis.

Som nämnts i avgränsningsavsnittet valde jag att inte behandla de specifika och avvikande regler som kan gälla för nordiska medborgare i folkbokföringssammanhang. Att utforska dessa regler hade dock troligen kunnat bidra till en vidare dimension när det gäller diskussionen om likabehandling. Detta eftersom medborgare i de nordiska länderna i vissa folkbokföringssammanhang kan anses få en förmånligare behandling än andra EU-medborgare. Till exempel behöver nordiska medborgare inte uppfylla kravet på uppehållsrätt för att kunna bli folkbokförda.³⁵¹

³⁴⁹ Mål C-138/02 Collins, p 31-32 och 58; mål C-39/86 Lair, p 32.

³⁵⁰ Se mål C-292/89 Antonissen.

³⁵¹ Skatteverket, internt ställningstagande s. 14.

Käll-, litteratur- och rättsfallsförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1990/91:153 Om ny folkbokföringslag m.m.

Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.

Prop. 2005/06:77 Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

Prop. 2008/09:111 Personnummer och samordningsnummer.

Prop. 2012/13:120 Folkbokföringen i framtiden.

Prop. 2013/14:81 Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande.

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 1990:50 Ny folkbokföringslag.

SOU 2017:5 Svensk social trygghet i en globaliserad värld.

Författningar

Gamla folkbokföringslagen (1967:198)

Folkbokföringslagen (1991:481)

Folkbokföringsförordningen (1992:749)

Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Lag (2005:286) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring

Utlänningslagen (2005:716)

Utlänningsförordningen (2006:97)

Socialförsäkringsbalken (2010:110)

SFS 2014:198 Lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket

Myndighetsmaterial

Europeiska kommissionen, EU-pilotärende, Note for the Permanent Representation of Sweden to the European Union, Procedures for the registration in the Swedish Population Register of union citizens and their family members exercising rights of residence in Sweden: Questions regarding the application of Regulation (EU) n°492/2011, Directive 2004/38/EC, Directive 2006/123/EC and Directive 2014/92U as well as Articles 21, 45, 49 and 56 TFEU, ärendenummer JUST/C2/RG/mb(2016)s1225811, 2016-10-13 [cit. EU-kommissionen, EU-pilotärende].

Försäkringskassan: Rättsavdelningen, Rättslig uppföljning 2015:5: EU-rättslig bosättningsbedömning, Rättslig kvalitetsrapport [cit. Försäkringskassan, EU-rättslig bosättningsbedömning].

Kommerskollegium, Kommerskollegium 2013:8, Att flytta till Sverige – hinder för den fria rörligheten för EU-medborgare.

Kommerskollegium, Utredning: När personnummer blir ett hinder - förslag på lösningar för EU-medborgare i Sverige, Dnr 3.4.1-2016/1175-1, 2017-04-04 [cit. Kommerskollegium, När personnummer blir ett hinder].

Regeringskansliet, Finansdepartementet, svar på EU-pilot, EU-pilot – förfrågan av kommissionen angående personnummer (ärende JUST/C2/RG/mb(2016)s1225811), Diarienummer Fi2016/03726/S3, 2017-02-10 [cit. Regeringskansliet, svar på EU-pilot].

Regeringen, Finansdepartementet, Regeringsbeslut: Uppdrag för att tillgodose kraven på fri rörlighet för medborgare i Europeiska unionen och Ekonomiska samarbetsområdet, diarienummer Fi2017/02960/S3, 2017-07-06 [cit. Regeringen, Regeringsbeslut: Uppdrag till Skatteverket].

Skatteverket, blankett SKV 7610, Anmälan Flyttning till Sverige/Notification Moving to Sweden [cit. Blankett SKV 7610].

Skatteverket, redovisning av uppdrag, Promemoria: Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, Bilaga till Dnr 2 04 319440-17/113, 2018-02-26 [Tillgänglig via <https://skatteverket.se/omoss/varverksamhet/rapporterremissvarochskrivelser/skrivelser/2018/skrivelser2018/20431944017113.5.41f1c61d16193087d7f4931.html> (hämtad 2018-03-29)] [cit. Skatteverket, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden].

Skatteverket Rättslig vägledning, Folkbokföring, Flytta till Sverige: Uppehållsrätt för EES-medborgare, 2015,
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2015.16/330422.html> (hämtad 2018-02-02).

Skatteverket Rättslig vägledning, Folkbokföring, Flytta till Sverige: Uppehållsrätt för EES-medborgare, 2016,
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2016.13/330422.html#> (hämtad 2018-02-02).

Skatteverket Rättslig vägledning, Folkbokföring, Flytta till Sverige: Uppehållsrätt för EES-medborgare, 2017,
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2017.7/330422.html> (hämtad 2018-02-02).

Skatteverket Rättslig vägledning, Folkbokföring, Flytta till Sverige: Uppehållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar, 2018,
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2018.1/330422.html> (hämtad 2018-02-21) [cit. Skatteverket Rättslig vägledning, Uppehållsrätt EES-medborgare, 2018].

Skatteverket Rättslig vägledning, ställningstagande, Folkbokföring av EES-medborgare och deras familjemedlemmar, diarienummer 131 380303-10/111, 2010-05-03,
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/353355.html?date=2010-06-01> (hämtad 2018-02-02) [cit. Skatteverkets ställningstagande, 2010].

Skatteverket Rättslig vägledning, ställningstagande, Folkbokföring av EES-medborgare och deras familjemedlemmar, diarienummer 131 297826-13/111, 2013-05-06,
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/323636.html?date=2013-05-06> (hämtad 2018-03-30) [cit. Skatteverkets ställningstagande, 2013].

Skatteverket: Rättsavdelningen folkbokföring, internt ställningstagande, Uppehållsrätt, version 11, 2018-02-05 [cit. Skatteverket, internt ställningstagande].

Offentligt tryck från Europeiska unionen

Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén ”Arbetskraftens fria rörlighet bekräftas: rättigheter och viktiga utvecklingar”, KOM(2010)373 slutlig.

Författningar

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Fördraget om Europeiska unionen

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning EG nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.

Litteratur

Barnard, Catherine, *The substantive law of the EU: The four freedoms*, femte upplagan, Oxford University Press, Oxford, 2016 [cit. Barnard, 2016].

Bergström, Carl Fredrik och Hettne, Jörgen, *Introduktion till EU-rätten*, Studentlitteratur, Lund, 2014 [cit. Bergström och Hettne, 2014].

Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, sjätte upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2018 [cit. Bernitz och Kjellgren, 2018].

Fridström, Ingela: [Utlänningslag (2005:716), kommentar till 3 a kap. 1 §, not 35], i Karnov, internet 2018-01-30.

Fridström, Ingela: [Utlänningslag (2005:716), kommentar till 3 a kap. 5 §, not 50], i Karnov, internet 2018-02-07.

Nic Shuibhne, Niamh, *Exceptions to the free movement rules*, Barnard, Catherine och Peers, Steve (red.), European Union Law, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 473-503 [cit. Nic Shuibhne, 2014].

Nyström, Birgitta, *EU och arbetsrätten*, femte upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017 [cit. Nyström, 2017].

Pettersson, Birgitta: [Folkbokföringslag (1991:481), kommentar till 18 §, not 32], i Karnov, internet 2018-01-24.

Pettersson, Birgitta: [Folkbokföringslag (1991:481), kommentar till 26 §, not 43], i Karnov, internet 2018-01-24.

Påhlsson, Robert, *Riksskatteverkets rekommendationer: allmänna råd och andra uttalanden på skatteområdet*, Skrifter från juridiska fakulteten i Uppsala nr 47, Iustus Förlag, Uppsala, 1995 [cit. Påhlsson, 1995].

Påhlsson, Robert, *Likhet inför skattelag*, Iustus Förlag, Uppsala, 2007 [cit. Påhlsson, 2007].

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: Ämne, material, metod och argumentation*, tredje upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2015.

Vittoria, Fabrizio och Zhyla, Tetyana, *Free Movement Rights and Labour Market Integration of EU Citizens in Sweden*, FEANTSA Homeless in Europe spring 2006, s. 13-15.

Rättsfall

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2014 ref 6

HFD 2017 ref 32

Kammarrätterna

Kammarrätten i Jönköping, dom 2007-09-27 målnummer 3248-07

Länsrätterna

Länsrätten i Mariestad, dom 2007-09-05 målnummer 651-07

EU-domstolen

Mål C-26/62 van Gend en Loos mot Administratie der Belastingen, EU:C:1963:1.

Mål C-75/63 Unger mot Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten, EU:C:1964:19.

Mål C-6/64 Flaminio Costa mot E.N.E.L, EU:C:1964:66.

Mål C-41/74 Yvonne van Duyn mot Home Office, EU:C:1974:133, p 12-13.

Mål C-118/75 Lynne Watson och Alessandro Belmann, EU:C:1976:106, p 17 [Mål C-118/75 Watson och Belmann].

Mål C-106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal SpA, EU:C:1978:49 [cit. Mål C-106/77 Simmenthal].

Mål C-207/78 Ministère Public mot Even, EU:C:1979:144.

Mål C-53/81 Levin mot Staatssecretaris van Justice, EU:C:1982:105 [cit. Mål C-53/81 Levin].

Mål C-14/83 Sabine von Colson och Elisabeth Kamann mot Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:1984:153.

Mål C-137/84 Ministère Public mot Mutsch, EU:C:1985:335.

Mål C-139/85 Kempf mot Staatssecretaris van Justice, EU:C:1986:223.

Mål C-66/85 Lawrie-Blum mot Land Baden-Württemberg, EU:C:1986:284 [cit. Mål C-66/85 Lawrie-Blum].

Mål C-39/86 Sylvie Lair mot Universität Hannover, EU:C:1988:322 [cit. Mål C-39/86 Lair].

Mål C-197/86 Brown mot Secretary of State of Scotland, EU:C:1988:323.

Mål C-196/87 Steymann mot Staatssecretaris van Justice, EU:C:1988:475:222.

Mål C-33/88 Pilar Allué och Carmel Mary Coonan mot Università degli studi di Venezia, EU:C:1989:222.

Mål C-103/88 Fratelli Costanzo SpA mot Milano kommun, EU:C:1989:256.

Mål C-292/89 The Queen mot Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, EU:C:1991:80 [cit. Mål C-292/89 Antonissen].

Mål C-357/89 Raulin mot Minister van Onderwijs en Wetenschappen, EU:C:1992:87 [cit. Mål C-357/89 Raulin].

Mål C-126/91 Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft e.V. mot Yves Rocher GmbH, EU:C:1992:191.

Mål C- 384/93 Alpine Investments BV mot Minister van Financiën, EU:C:1995:126.

Mål C-55/94 Reinhard Gebhard mot Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, EU:C:1995:441 [cit. mål C-55/94 Gebhard].

Mål C-237/94 John O'Flynn mot Adjudication Officer, EU:C:1996:206 [cit. Mål C-237/94 O'Flynn].

Mål C-344/95 Europeiska kommissionen mot Konungariket Belgien, EU:C:1997:81.

Mål C-57/96 Meints mot Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, EU:C:1997:564 [cit. Mål C-57/96 Meints].

Mål C-85/96 Martínez Sala mot Freistaat Bayern, EU:C:1998:217 [cit. Mål C-85/96 Martínez Sala].

Mål C-224/97 Erich Ciola mot Land Vorarlberg, EU:C:1999:212.

Mål C-190/98 Volken Graf mot Filzmoser Maschinenbau GmbH, EU:C:2000:49.

Mål C-17/00 François De Coster mot Collège des bourgmestres et échevins de Watermael-Boitsfort, EU:C:2001:651.

Mål C-413/99 Baumbast och R mot Secretary of State for the Home Department, EU:C:2002:493.

Mål C-413/01 Ninni-Orasche mot Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst, EU:C:2003:600 [cit. Mål C-413/01 Ninni-Orasche].

Mål C-198/01 Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, EU:C:2003:430

Mål C-138/02 Brian Francis Collins mot Secretary of State for Work and Pensions, EU:C:2004:172 [cit. Mål C-138/02 Collins].

Mål C-456/02 Trojani mot Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), EU:C:2004:448.

Förenade målen C-397-C-403/01 Bernhard Pfeiffer m.fl. mot Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV, EU:C:2004:584, p 115 [cit. Mål C-397-C-403/01 Pfeiffer m.fl].

Mål C-463/01 Europeiska Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2004:797.

Mål C-258/04 Ioannidis mot office national de l'emploi, EU:C:2005:559.

Mål C-212/05 Gertraud Hartmann mot Freistaat Bayern, EU:C:2007:437. [cit. Mål C-212/05 Hartmann].

Mål C-152/05 Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2008:17.

Mål C-353/06 Grunkin och Paul, EU:C:2008:559.

Mål C-333/08 Europeiska kommissionen mot Franska republiken, EU:C:2010:44.

Mål C-14/09 Hava Genc mot Land Berlin, EU:C:2010:57.

Mål C-73/08 Nicolas Bressol m.fl. och Céline Chaverot m.fl. mot Gouvernement de la Communauté française, EU:C:2010:181 [cit. Mål C-73/08 Bressol m.fl.].

Mål C-391/09 Malgožata Runevič-Vardyn och Łukasz Paweł Wardyn mot Vilniaus miesto savivaldybės administracija m.fl., EU:C:2011:291.

Mål C-333/13 Elisabeta Dano och Florin Dano mot Jobcenter Leipzig, EU:C:2014:2358 [cit. Mål C-333/13 Dano]

Övriga källor

Internetkällor

Ecas, Press Release: EU Rights Clinic Refers Sweden to Commission for Breach of Free Movement Rules, 2017-11-14, <http://ecas.org/free-movement-sweden-complaint/> (hämtad 2018-05-07).

European Commission, The EU single market, EU pilot, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm (hämtad 2018-04-23).

Europeiska kommissionen, Sysselsättning, Socialpolitik och inkludering, Fri rörlighet för EU-medborgare, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=sv> (hämtad 2018-02-21) [cit. Europeiska kommissionen, Fri rörlighet för EU-medborgare].

Europeiska kommissionen, Europeiska kommissionens arbete, Överträdelseförfaranden, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_sv.htm (hämtad 2018-04-23).

Göteborgs kyrkliga stadsmission, Crossroads, Stöd kring migration och integration, <https://www.stadsmissionen.org/detta-gor-vi/migration-integration/crossroads/> (hämtad 2018-06-04).

Kommerskollegium, Om Kommerskollegium, <https://www.kommers.se/om-oss/> (hämtad 2018-03-27).

Kommerskollegium, Solvit - effektiv problemlösning på EU:s inre marknad, <https://www.kommers.se/verksamhetsomraden/EUs-inre-marknad/For-foretag/Solvit/> (hämtad 2018-03-27) [cit. Kommerskollegium, Solvit].

Skatteverket, Företag, Informationsutbyte mellan myndigheter: Navet - hämta uppgifter om folkbokföring, <https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/myndigheter/informationsutbytemellan myndigheter/navethamtauppgifteromfolkbokforing.4.18e1b10334ebe8bc80001754.html> (hämtad 2018-03-15).

Skatteverket Rättslig vägledning, Så fungerar rättslig vägledning, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/13001.html> (hämtad 2018-02-21).

Skatteverket, Privat, Folkbokföring: Du är medborgare i ett annat nordiskt land än Sverige, <https://skatteverket.se/privat/folkbokforing/flyttatillsverige/nordiskmedborgare.4.5a85666214dbad743ff11e6.html> (hämtad 2018-03-19).

Skatteverket, Privat, Folkbokföring: Du är svensk medborgare som flyttar ensam,
<https://skatteverket.se/privat/folkbokforing/flyttatillsverige/svenskmedborgare/duflyttarensam.4.3810a01c150939e893f31e6.html> (hämtad 2018-03-06) [cit. Skatteverket, Du är svensk medborgare som flyttar ensam].

Skatteverket, Privat, Folkbokföring: Du flyttar själv och ska arbeta.
<https://skatteverket.se/privat/folkbokforing/flyttatillsverige/medborgareuees/duskaarbetaisverige/duaranstalld/duflyttarsjalv.4.3810a01c150939e893f333f.html> (hämtad 2018-03-06)
[Skatteverket, Du flyttar själv och ska arbeta].

Statens personadressregister, Guider och vanliga frågor, Vad används SPAR till?
<https://www.statenspersonadressregister.se/root/guider--vanliga-fragor/generella-fragor-om-spar/2014-11-07-vad-anvands-spar-till.html> (hämtad 2018-03-15).

Statens personadressregister, Guider och vanliga frågor, Vem använder SPAR?,
<https://www.statenspersonadressregister.se/root/guider--vanliga-fragor/generella-fragor-om-spar/2014-11-07-vem-anvander-spar.html> (hämtad 2018-03-15).

Statens persondataregister, Om SPAR,
<https://www.statenspersonadressregister.se/huvudmeny/om-spar.html> (hämtad 2018-03-15).

Jag, Linn Johansson, registrerades på kursen första gången VT2018. Jag har inte omregistrerats och inte deltagit i något tidigare examinationstillfälle.