

Regler och rutiner i folkbokföringsärenden

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Bakgrund	5
1.1 Uppdrag	5
1.2 Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	6
1.3 Klagomål från unionsmedborgare	8
1.3.1 EU-piloten	8
1.3.2 SOLVIT	9
2 Gällande rätt	10
2.1 EU-rätt	10
2.1.1 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt	10
2.1.2 Rörlighetsdirektivet	10
2.1.3 Kommissionens meddelande KOM(2009) 313	12
2.2 Nationell rätt	14
2.2.1 Folkbokföring	14
2.2.2 Uppehållsrätt	15
2.2.3 Frågan om folkbokföringens överensstämmelse med EU-rätten	17
2.2.4 Tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring som förutsättning för uppehållsrätt	17
2.3 Jämförelse med de nordiska länderna	18
2.3.1 Danmark	18
2.3.2 Finland	18
2.3.3 Island	20
2.3.4 Norge	20
2.3.5 Sammanställning av reglerna i de nordiska länderna	21
3 Skatteverkets prövning av uppehållsrätt i folkbokföringsärenden	22
3.1 Skatteverkets styrdokument om uppehållsrätt	22
3.2 Handläggning av folkbokföringsärenden med uppehållsrätt	22
3.3 Ettårsgränsen som förutsättning för folkbokföring	23
3.3.1 Ettårsgränsen	24
3.3.2 HFD:s dom i mål nr 3113-16	24
3.3.3 Skatteverkets ställningstagande om folkbokföring vid uppehållstillstånd kortare än ett år	25
3.4 Tillräckliga tillgångar som förutsättning för uppehållsrätt	26
3.5 Heltäckande sjukförsäkring som förutsättning för uppehållsrätt	27
3.5.1 Heltäckande sjukförsäkring	27
3.5.2 Offentlig sjukförsäkring	28
3.5.3 Privat sjukförsäkring	29
3.5.4 Domar om privat sjukförsäkring	32
3.5.5 Europeiska sjukförsäkringskortet (EHIC)	35
3.6 Tillämpning för olika kategorier	37
3.6.1 Arbetstagare	37
3.6.2 Egen företagare	43
3.6.3 Tillhandahållare av tjänster	45
3.6.4 Arbetsökande	46
3.6.5 Studerande	47

3.6.6	Annan än ovanstående – tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring.....	48
3.6.7	Familjemedlemmar.....	49
3.7	Migrationsverkets prövning av uppehållsrätt.....	52
4	Skatteverkets bedömning.....	54
4.1	Ettårsgränsen för folkbokföring.....	54
4.1.1	Ettårsgränsen för folkbokföring i Sverige.....	54
4.1.2	Bör ettårsgränsen för folkbokföring ändras?.....	54
4.1.3	HFD:s dom i mål nr 3113-16.....	55
4.1.4	Bör Skatteverkets interna ställningstagande ändras?.....	56
4.2	Heltäckande sjukförsäkring som förutsättning för uppehållsrätt.....	57
4.2.1	Syftet med kravet på heltäckande sjukförsäkring.....	57
4.2.2	Skatteverkets och Migrationsverkets krav avseende heltäckande sjukförsäkring.....	58
4.2.3	Offentlig sjukförsäkring.....	58
4.2.4	Kraven för heltäckande privat sjukförsäkring.....	59
4.2.5	Genomförda ändringar av Skatteverkets interna ställningstagande Uppehållsrätt.....	60

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 6 juli 2017 (Fi2017/02960/S3) att uppdra åt Skatteverket att utreda hur de regler och rutiner som tillämpas i folkbokföringsärenden avseende EU- och EES-medborgare förhåller sig till de krav som unionsrätten ställer för att garantera den fria rörligheten. Skatteverket ska undersöka hur de regler och rutiner vad gäller prövningen av uppehållsrätten som man tillämpar i folkbokföringsärenden förhåller sig till kraven i unionslagstiftningen och nationell lagstiftning att medlemsstaterna inte får sätta upp hinder för etableringsfriheten eller den fria rörligheten för personer och tjänster när det gäller EU- och EES-medborgare. Vid bedömningen av denna fråga bör övervägas om några slutsatser beträffande folkbokföringen av EU- och EES-medborgare kan dras av Högsta förvaltningsdomstolens dom den 5 juni 2017 i mål nr 3113-16. Skatteverkets uppdrag redovisas i denna promemoria.

Den kritik som har framkommit avser främst följande områden:

1. Ettårsgränsen för folkbokföring.
2. Skatteverkets tillämpning vad avser kravet på heltäckande sjukförsäkring.
3. Problem med att använda samordningsnummer i samhället.

Skatteverket har de senaste åren gjort flera ändringar och förtydliganden av det interna ställningstagande som behandlar uppehållsrätt i folkbokföringsärenden.

Tidigare skrivningar om ettårsgränsen för folkbokföring har ändrats i syfte att betona att det är ett antaglighetskrav (och inte ett styrkt-krav) som gäller vad avser ett års vistelse som förutsättning för folkbokföring. Det är tydligt i förarbetena att Skatteverket ska göra en framåtsyftande prövning och bedöma personens uppehållsrätt framåt i tiden. Skatteverket ska mot denna bakgrund inte enbart pröva om det föreligger uppehållsrätt vid prövningstillfället (ögonblicksbild). Skatteverket bedömer att den nuvarande tillämpningen följer svensk intern rätt och de rättsfall som finns inom området.

Det har i olika sammanhang, bland annat av Kommerskollegium, föreslagits att ettårsgränsen för folkbokföring ska ändras till kortare tid eller tas bort. Den eventuella kopplingen mellan ettårsgränsen för folkbokföringen och ettårsgränsen i reglerna om socialförsäkringsförmåner, betalning av arbetsgivaravgifter eller annan lagstiftning ingår inte i regeringsuppdraget. I likhet med regeringens inställning, som har framförts i regeringens svar till EU-kommission i EU-pilotärendet, anser Skatteverket att ett upprätthållande av kraven för folkbokföring i 3 § FOL inte utgör ett hinder mot den fria rörligheten. Detta framgår även i avgörandet HFD 2014 ref. 6.

När det gäller frågan om heltäckande sjukförsäkring har Skatteverket genomfört flera förändringar avseende de krav som ställs på privata sjukförsäkringar, senast den 5 februari 2018. Skatteverket bedömer att de genomförda förändringarna av det interna ställningstagandet kommer att innebära att betydligt fler privata sjukförsäkringar än hittills kommer att anses heltäckande. Vilken effekt den förändrade tillämpningen kommer att få får utvärderas efter en tid, exempelvis via fortsatt dialog med Kommerskollegium.

En redogörelse för de problem som lyfts fram kopplat till avsaknaden av personnummer och frågor kring användbarheten i samhället av ett samordningsnummer kommer att behandlas i slutredovisningen i december 2018 av regeringsuppdragets övriga delar.

1 Bakgrund

1.1 Uppdrag

Regeringen beslutade den 6 juli 2017 (Fi2017/02960/S3) att uppdra åt Skatteverket att utreda hur de regler och rutiner som tillämpas i folkbokföringsärenden avseende EU- och EES-medborgare förhåller sig till de krav som unionsrätten ställer för att garantera den fria rörligheten.

Skatteverket ska undersöka hur de regler och rutiner vad gäller prövningen av uppehållsrätten som man tillämpar i folkbokföringsärenden förhåller sig till kraven i unionslagstiftningen och nationell lagstiftning att medlemsstaterna inte får sätta upp hinder för etableringsfriheten eller den fria rörligheten för personer och tjänster när det gäller EU- och EES-medborgare. Vid bedömningen av denna fråga bör övervägas om några slutsatser beträffande folkbokföringen av EU- och EES-medborgare kan dras av Högsta förvaltningsdomstolens dom den 5 juni 2017 i mål nr 3113-16.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 1 mars 2018. I den mån Skatteverkets utredning visar att det finns ett behov av författningsändringar, ska förslag till sådana lämnas.

Skatteverket ska även vidta åtgärder för att dels förbättra kunskapen hos olika aktörer och hos enskilda om samordningsnumren, dels förbättra numrens funktion i samhället. Skatteverket ska också utreda om det är lämpligt att ge fler aktörer och såvitt gäller medborgare i Europeiska unionen och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EU- och EES-medborgare) också de enskilda själva, möjlighet att begära samordningsnummer. Denna del av uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 31 december 2018.

Bakgrunden till uppdraget

Det har i flera sammanhang framförts kritik mot Sverige som föranletts av klagomål från unionsmedborgare som har angett att de har stött på svårigheter vid vistelse i Sverige på grund av att de inte har folkbokförts och därför inte har tilldelats personnummer. Klagomålen har att göra med allt från att inte få medlemskap i ett gym till att inte kunna öppna ett bankkonto.

Mot bakgrund av klagomålen har kommissionen i ett s.k. EU-pilotärende (Fi2016/03726/S3) ställt ett antal frågor till svenska myndigheter. Regeringen har med anledning av detta åtagit sig att utreda vilka möjligheter det finns att bättre säkerställa att unionsmedborgare hanteras i enlighet med de krav som direktiv 2004/38/EG¹ (det s.k. rörlighetsdirektivet), förordning (EU) nr 492/2011² och bakomliggande fördragsbestämmelser, direktiv 2006/123/EG³ (det s.k. tjänstedirektivet), direktiv 2014/92/EU⁴ (det s.k. betalkontodirektivet) samt

¹ 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.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.

förordning (EU) nr 910/214⁵ (den s.k. eIDAS-förordningen), ställer. Det arbete som pågår på nationell nivå och på EU-nivå avseende EU-kommissionens förslag KOM(2017) 256⁶ ska beaktas.

Denna promemoria innehåller en genomgång av rörlighetsdirektivet och förordning (EU) nr 492/2011. Övriga EU-rättsakter kommer att behandlas i deluppdraget som avser samordningsnummer och som ska rapporteras senast den 31 december 2018.

1.2 Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Av 1 § folkbokföringslagen (1991:481) framgår att folkbokföring sker genom Skatteverkets försorg. I folkbokföringsverksamheten skall det finnas en folkbokföringsdatabas (2 kap. 1 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Skatteverkets uppdrag avseende folkbokföringsverksamheten framgår av instruktionen och regleringsbrevet för Skatteverket.

Folkbokföring enligt folkbokföringslagen innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Det är av avgörande betydelse att uppgifterna är korrekta i register som ligger till grund för exempelvis utfärdande av identitetskort och körkort, beskattning och utbetalningar i välfärdssystemen. Skatteverkets uppdrag att tillhandahålla korrekta uppgifter om privatpersoner är beroende av andra myndigheters och privatpersoners vilja att medverka till korrekta register. Avsiktliga fel ska motverkas med systemåtgärder, tillräckligt omfattande och heltäckande kontroller samt kommunikation av dessa kontroller.

Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket

Av 2 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket (nedan kallad förordningen) framgår att Skatteverket ansvarar för frågor om folkbokföring och personnamn. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.

Skatteverket ska bidra till ett väl fungerande samhälle och utföra sina uppgifter på ett sätt som är rättssäkert, kostnadseffektivt och enkelt för såväl allmänhet och företag som Skatteverket (10 § förordningen).

Skatteverket ska tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information och service till allmänhet och företag (11 § förordningen).

Regleringsbrevet för budgetåret 2018 avseende Skatteverket

Av regeringens beslut av den 18 december 2017 om regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Skatteverket (Fi2017/00719/S3, Fi2017/01017/S3, Fi2017/02920/S3 m.fl.) framgår att Skatteverket ska bidra till att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

⁶ Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

för allmänhet och företag samt motverka brottslighet. Allmänhet och företag ska ha förtroende för Skatteverkets verksamhet och kvinnor och män ska ges samma möjligheter och villkor vid kontakter med myndigheten.

Områdesinriktning och verksamhetsmål för folkbokföringsverksamheten

Skatteverket har tagit fram en områdesinriktning för folkbokföringsverksamheten. Områdesinriktningen utgör underlag till Skatteverkets verksamhetsplan och ger en utförlig bild av vad som bör uppnås inom verksamhetsområdet folkbokföring under planeringsperioden 2018-2020. De tre områdesmålen för perioden är:

- Det är enkelt att ansöka om, ändra och ta del av korrekta folkbokföringsuppgifter.
- Korrekta register säkerställs genom systemåtgärder och genom trovärdig, legitim och effektiv kontroll.
- Vi förebygger och motverkar ekonomisk brottslighet och internationellt skatteundandragande.

Invandring/flyttning till Sverige

Skatteverkets hantering av ett ärende om flyttning till Sverige inleds genom att den som flyttar till Sverige besöker ett av Skatteverkets, Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans gemensamma servicekontor personligen. Vid besöket får den inflyttande fylla i en anmälningsblankett samt lämna de uppgifter och uppvisa den dokumentation som behövs för handläggningen av ärendet. Dessa mottagande servicekontor översänder sedan samtliga handlingar till någon av de fem orter som hanterar invandringsärenden. (Uppsala, Karlstad, Stockholm, Göteborg och Malmö). På dessa orter sker i normalfallet en förgranskning och fördelning av ärendena utifrån deras karaktär. Ärenden där uppehållsrätt anges som grund samsorteras i detta avseende.

Enligt Skatteverkets handläggningsordning ansvarar Folkbokföringsenheterna Mitt, Västra, Södra och Stockholm för handläggning av ärenden om flyttning till Sverige. Beslut i ärenden om flyttning till Sverige tas på handläggarnivå.

Antalet folkbokföringsärenden om flyttning till Sverige har ökat från ca 117 000 ärenden år 2014, till ca 142 000 ärenden år 2016 och 2017. Andelen ärenden med uppehållsrätt varierade mellan 23–25 procent under åren 2014–2017. Andelen avslag avseende uppehållsrätt varierade mellan 31–36 procent dessa år.

Totalt sett så arbetar omkring 120 årsarbetskrafter med området flyttning till Sverige, med något förhöjda nivåer under 2016–2017. Av dessa så är det cirka 50 årsarbetskrafter som arbetar med ärenden där prövning av uppehållsrätt ska ske.

Det ställs stora krav på att folkbokföringen innehåller korrekta uppgifter. Det är därför av stor vikt att den grundregistrering av uppgifter som Skatteverket gör i samband med en persons flyttning till Sverige är korrekt och avspeglar verkligheten. Folkbokföringen ska inte heller medverka till att personuppgifterna kan användas i bedrägligt syfte på olika sätt. Samtidigt medför den fria rörligheten krav på enkel och snabb etablering i Sverige och därmed höga skyndsamhetskrav på Skatteverkets handläggning. Skatteverket har under de senaste åren haft som ett av sina mål att 95 procent av ärendena om flyttning till Sverige ska vara klara inom 30 dagar, vilket inte har uppnåtts. Det kan primärt förklaras av att det finns brister i underlaget när det kommer till handläggande enhet, vilket framgår av Skatteverkets interna uppföljningar. Av bland annat den anledningen pågår ett utvecklingsarbete för att dels ge betydligt bättre stöd för de enskilda flyttande, dels för att förbättra och förenkla processen vid handläggande enheter.

Det kan konstateras att omkring 70 procent av de ärenden som kommer in till handläggande kontor har någon form av brister i underlagen. Det saknas idag uppföljning kring hur många ärenden som behöver kompletteras mer löpande. När det gäller antalet enskilda beslut under 2017 fattades beslut om avslag i 36 procent av samtliga ärenden om flyttning till Sverige där en prövning av uppehållsrätt gjorts. Detta är en hög nivå även i jämförelse med tidigare år. Anledningarna till att en anmälan avslås varierar. Det kan exempelvis bero på att sökanden inte har styrkt sin identitet, att sökanden inte har för avsikt att vistas i landet under tillräckligt lång tid, eller att sökanden inte har förmått styrka att hen har uppehållsrätt. Skatteverket saknar dock statistisk data över orsakerna till avslagsbesluten. Det går emellertid att utifrån erfarenheter i verksamheten och riktade insatser göra bedömningen att orsakerna till att andelen avslag är på en hög nivå bl.a. kan bero på

- svårigheter att kunna styrka heltäckande sjukförsäkring,
- att anmälningar i viss utsträckning görs av personer som inte har för avsikt att vistas i landet under tillräckligt lång tid för att kunna folkbokföras, och
- riktade kontroller mot oseriösa anställningar har genomförts.

Av genomströmningstiderna går att utläsa att de ärenden som hanteras inom två dagar i princip alltid är att anse som kompletta. Även de som hanteras inom sex dagar kan anses vara i stort sett kompletta. Om ärendena överstiger 14 dagar är bedömningen att majoriteten kräver ytterligare prövning eller komplettering i underlaget.

1.3 Klagomål från unionsmedborgare

1.3.1 EU-piloten

Som framgår av avsnitt 1.1 är bakgrunden till uppdraget att det i flera sammanhang har framförts kritik mot Sverige som föranletts av klagomål från unionsmedborgare som har angett att de har stött på svårigheter vid vistelse i Sverige på grund av att de inte har folkbokförts och därför inte har tilldelats personnummer. Klagomålen har att göra med allt från att inte få medlemskap i ett gym till att inte kunna öppna ett bankkonto. Kommissionen har i EU-piloten tagit upp följande praktiska problem för en EU-medborgare som saknar ett personnummer:

- Problem att utnyttja sin rätt att rösta i lokala val eller val till EU-parlamentet.
- Problem för arbetssökande att utnyttja tjänster som är avsedda att underlätta inträdet på arbetsmarknaden.
- Problem vid undertecknande av anställningsavtal.
- Problem att bedriva en enskild näringsverksamhet.
- Problem vid godkännande för anställning som lärare.
- Problem vid registrering av fordon.
- Problem att öppna ett bankkonto.
- Problem vid tecknande av Internet- och telefonabonnemang.
- Problem vid internetbaserade inköp.
- Problem med medlemskap i fackföreningar.
- Problem med medlemskap i föreningar, idrottsklubbar, gym etc.
- Problem vid undertecknande av hyresavtal.
- Problem att hämta paket från ett postkontor.
- Problem med deltagande i svenska språkkurser som anordnas av lokala myndigheter.

- Problem vid hyra av bil.

Dessa klagomål kommer att behandlas i slutrapporten av regeringsuppdraget, som ska lämnas av Skatteverket senast i december 2018.

1.3.2 SOLVIT

SOLVIT är ett informellt nätverk i Europeiska kommissionens regi som syftar till att lösa hinder för den grundläggande EU-rättigheten till fri rörlighet, dvs. att fritt kunna bo, arbeta, studera, exportera eller importera varor, erbjuda tjänster eller etablera sig i vilket EU-land som helst. Företag och privatpersoner som stöter på sådana problem, orsakade av en myndighet, får avgiftsfri hjälp.

I Sverige fungerar Kommerskollegium som ombudsman och SOLVIT-center. Kommerskollegium har inom ramen för SOLVIT-arbetet kartlagt hinder i Sverige för den fria rörligheten för EU-medborgare i rapporten Att flytta till Sverige – hinder för den fria rörligheten för EU-medborgare (Kommerskollegium 2013:8) och i utredningen När personnummer blir ett hinder – förslag på lösningar för EU-medborgare i Sverige (daterad 2017-04-04, dnr 3.4.1-2016/01175-1). Rapporten 2013:8 och utredningen 2017 listar olika situationer då personnummer krävts av EU-medborgare.

Kommerskollegium framförde vid ett möte med Skatteverket den 19 december 2017 följande två problem som de viktigaste hindren mot den fria rörligheten:

- Problemet för icke-ekonomiskt aktiva (t.ex. studenter, pensionärer eller andra med tillräckliga tillgångar) som flyttar till Sverige att hitta en privat heltäckande sjukförsäkring som uppfyller Skatteverkets krav, om personen inte kan få ett intyg om rätt till vårdförmåner (t.ex. intyg S1) eller EHIC från hemlandet. Den som då inte kan visa en heltäckande privat sjukförsäkring som gäller i minst ett år blir inte folkbokförd här.
- Problemet för arbetstagare som ska arbeta i Sverige kortare tid än ett år eller som ska söka arbete i Sverige att bli folkbokförda här.

Kommerskollegium uppgav vid ett möte med Skatteverket den 4 december 2017 att några av de problem som rör offentlig sektor till viss del har kunnat lösas, t.ex. tillgång till SFI för EU- och EES-medborgare. Andra problem beror på att privata aktörer ställer krav på personnummer i olika sammanhang. SOLVIT arbetar inte med hinder orsakade av privata aktörer och handlägger därför inte sådana ärenden. En tredje kategori problem beror på att personer som kommer till Sverige inte har med sig tillräcklig dokumentation från hemlandet för att kunna bli folkbokförda, t.ex. på grund av att hemlandet inte har utfärdat något intyg om rätt till vårdförmåner. Det kan då bli en fråga för SOLVIT-centret i personens hemland, även om personen berörs av problemet under vistelsen i Sverige.

Kommerskollegium har lämnat information om ärenden som varit aktuella inom SOLVIT under år 2017. De problem som lyfts fram i dessa ärenden överensstämmer i huvudsak med de problem som behandlas i Kommerskollegiums tidigare rapporter. Ärendena avser uppskattningsvis 30 enskilda klagoärenden.

2 Gällande rätt

2.1 EU-rätt

2.1.1 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Unionsmedborgarskapet medför rätt för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier på ungefär samma villkor som landets egna medborgare, se artiklarna 20 och 21 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nedan förkortat FEUF. Grundläggande regler om fri rörlighet för arbetstagare, egna företagare och tjänster finns i artiklarna 45, 49 och 56 FEUF.

2.1.2 Rörlighetsdirektivet

Europeiska unionens medborgare har rätt att röra sig fritt och bo i ett annat EU-land, underställt eventuella villkor som fastställs i EU:s fördrag. Den fria rörligheten för personer är en av EU:s grundläggande principer.

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 medlemsstaters territorier

Unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004⁷, nedan förkortat rörlighetsdirektivet. Ett av rörlighetsdirektivets syften är att uppnå större tydlighet genom att i en rättsakt samla merparten av reglerna rörande rätten för unionsmedborgare att resa in, vistas och stanna kvar i en annan medlemsstat. Rörlighetsdirektivet reglerar denna rätt för alla unionsmedborgare, oavsett om de utövar en ekonomisk verksamhet eller inte (prop. 2005/06:77 s. 35 f.). Grundprincipen är att unionsmedborgarna ska kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på ungefär samma sätt som när medlemsstaternas medborgare förflyttar sig och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna. Skyldigheter av administrativ eller rättslig natur ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt p.g.a. att personerna i fråga inte är medborgare i den stat de vistas i.

Syftet med rörlighetsdirektivet är bl.a. att fastställa villkor för rätten till fri rörlighet och vistelse (både tillfälligt och permanent) för EU:s medborgare och deras familjemedlemmar⁸. Genom direktivet fastställs gränser för dessa rättigheter utifrån allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän hälsa. Direktivet klarlägger ställningen för personer som är arbetstagare, egenföretagare, studerande eller inte arbetar mot betalning.

För EU-medborgare med giltigt identitetskort eller pass gäller följande:

- De får komma in i ett annat EU-land utan att det behövs utrese- eller inresevisum. Detsamma gäller deras familjemedlemmar, oavsett om dessa är EU-medborgare eller inte.

⁷ 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.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33152&from=SV>

- De får bo i ett annat EU-land upp till tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.
- De får bo i ett annat EU-land längre än tre månader underställt vissa villkor, beroende på deras ställning i värdlandet. De som är arbetstagare eller egenföretagare behöver inte uppfylla några andra villkor. Studerande och andra personer som inte arbetar mot betalning, till exempel pensionärer, måste ha tillräckliga resurser för sig själva och sin familj, för att inte belasta värdlandets sociala biståndssystem, samt en heltäckande sjukförsäkring.
- De måste registrera sig hos berörda myndigheter om de bor i landet längre än tre månader. Deras familjemedlemmar, om dessa inte är EU-medborgare, måste ha ett uppehållskort som gäller i fem år.
- De ska få permanent uppehållstillstånd om de har bott lagligt i ett annat EU-land under en kontinuerlig period på fem år. Detta gäller även för familjemedlemmar.
- De har rätt att behandlas på samma sätt som medborgarna i värdlandet. Värdlandets myndigheter är dock inte skyldiga att bevilja förmåner till EU-medborgare som inte arbetar mot betalning under de första tre månaderna av sin vistelse.

Utöver detta gäller följande:

- Familjemedlemmar kan under vissa förhållanden behålla rätten att bo i det berörda landet om EU-medborgaren avlider eller lämnar landet.
- EU-medborgare, eller familjemedlemmar, kan utvisas om de betar sig på ett sådant sätt att det allvarligt hotar något av de grundläggande samhällsintressena.
- De enda sjukdomar som motiverar att begränsa en persons rörelsefrihet är de som av Världshälsoorganisationen anses kunna vara epidemiska.

Kapitel III (artikel 6-15) i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 behandlar rätten för en förmånstagare att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium och vissa med uppehållsrätten sammanhängande administrativa åtgärder. Med mottagande medlemsstat avses den medlemsstat dit unionsmedborgaren reser för att utöva sin rätt att fritt röra sig eller uppehålla sig (artikel 2).

Alla unionsmedborgare med giltigt identitetskort eller pass och deras familjemedlemmar, som inte är medborgare i en medlemsstat, och som har giltigt pass, har rätt att lämna en medlemsstats territorium för att resa till en annan medlemsstat (artikel 4). Medlemsstater ska tillåta unionsmedborgare att resa in på deras territorium med giltigt identitetskort eller pass och tillåta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in på deras territorium med ett giltigt pass (artikel 5).

Unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass. Detta gäller även för familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat och som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren (artikel 6).

Av artikel 7 framgår att en unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

- a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller
- b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem

under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller

c) är inskriven vid en privat eller statlig institution med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller

d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.

Medlemsstaterna får inte fastställa något fast belopp som de anser vara ”tillräckliga tillgångar”, utan de måste ta hänsyn till den berörda personens personliga omständigheter. Detta belopp får i varje fall inte överstiga den beloppsgräns under vilket medborgare i den mottagande medlemsstaten är berättigade till socialt bistånd eller minimipensionen i den mottagande medlemsstaten (artikel 8 punkt 4).

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

Förordningen innehåller bestämmelser om rätt till anställning och likabehandling. Varje medborgare i en medlemsstat ska, oavsett var denne har sitt hemvist, ha rätt att ta anställning och arbeta inom en annan medlemsstats territorium i enlighet med de villkor som gäller för anställning av medborgare i denna stat (artikel 1). De regler som gäller enligt lagar och författningar i en medlemsstat eller en medlemsstats administrativa praxis ska inte gälla t.ex. när de inskränker rätten för utländska medborgare att ansöka om, påbörja eller fullfölja anställning eller gör dessa till föremål för villkor som inte gäller för deras egna medborgare.

2.1.3 Kommissionens meddelande KOM(2009) 313

Vad som avses med tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring anges i kommissionens meddelande KOM(2009) 313⁹.

Tillräckliga tillgångar

Begreppet ”tillräckliga tillgångar” ska tolkas mot bakgrund av direktivets mål att underlätta fri rörlighet så länge de personer som innehar uppehållsrätt inte utgör en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. Det första steget i bedömningen av om tillräckliga tillgångar finns, bör vara att undersöka om EU-medborgaren och familjemedlemmar vars uppehållsrätt härrör från denne skulle uppfylla de inhemska kriterierna för tilldelning av en grundläggande social biståndsförmån. EU-medborgares tillgångar är tillräckliga om de överstiger den beloppsgräns som i den mottagande medlemsstaten föranleder beviljande av socialt bistånd för att en person ska nå upp till existensminimum. Vid fall då detta kriterium inte är tillämpligt bör hänsyn tas till socialförsäkringspensionens miniminivå. I artikel 8.4 förbjuds medlemsstaterna att definiera ”tillräckliga tillgångar” i form av ett fast belopp – vare sig direkt eller

⁹ Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier

indirekt – under vilket uppehållsrätt automatiskt kan avslås. Myndigheterna i medlemsstaterna måste beakta den berörda personens personliga situation. Tillgångar från tredje man måste godtas.

Nationella myndigheter får vid behov kontrollera att tillgångar finns, att de är lagenliga, hur stora de är och hur tillgängliga. Tillgångarna behöver inte vara periodiska och kan bestå av ackumulerat kapital. Bevisningen för tillräckliga tillgångar får inte begränsas. Vid en bedömning av om en person vars tillgångar inte längre kan anses vara tillräckliga och som beviljats socialt bistånd för att nå existensminimum är eller har blivit en orimlig belastning måste medlemsstaternas myndigheter göra en proportionalitetsprövning. För detta ändamål får medlemsstaterna exempelvis ta fram ett punktbaserat diagram som indikator. I skäl 16 i direktiv 2004/38 anges tre kriterier för detta:

- Varaktighet
 - Hur länge beviljas bidraget?
 - Utsikter: Är det sannolikt att EU-medborgaren kommer att kunna lämna det sociala skydds nätet snart?
 - Hur länge har vistelsen varat i den mottagande medlemsstaten?
- Personlig situation
 - Vilken grad av anknytning har EU-medborgaren och dennes familjemedlemmar till samhället i den mottagande medlemsstaten?
 - Finns det några överväganden som hänför sig till ålder, hälsotillstånd, familjesituation och ekonomisk situation som måste beaktas?
- Belopp
 - Sammanlagt beviljat stödbelopp?
 - Har EU-medborgaren i fråga tidigare i stor utsträckning varit hänvisad till socialt bistånd?
 - Har EU-medborgaren i fråga tidigare bidragit till finansieringen av socialt bistånd i den mottagande medlemsstaten?

Så länge de personer som innehar uppehållsrätt inte utgör en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem kan de inte utvisas av detta skäl. Endast utbetalningar av socialt bistånd kan anses vara relevant för att avgöra om den berörda personen är en belastning för det sociala biståndssystemet.

Heltäckande sjukförsäkring

Följande anges avseende sjukförsäkring. Eventuell täckning av försäkring, privat eller offentlig, som tecknats i den mottagande medlemsstaten eller annorstädes är i princip godtagbar, så länge som den är heltäckande och inte belastar de offentliga finanserna i den mottagande medlemsstaten. När medlemsstaterna skyddar sina offentliga finanser under det att de bedömer allsidigheten i sjukförsäkringens täckning måste de iaktta de begränsningar som föreskrivs genom gemenskapens lagstiftning och i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen.

Pensionärer uppfyller villkoret om heltäckande sjukförsäkring om de har rätt till sjukvård via den medlemsstat som betalar deras pension.

Det europeiska sjukförsäkringskortet erbjuder en sådan allsidig täckning när den berörda EU-medborgaren inte flyttar, i den mening som avses med förordning (EEG) nr 1408/71, till den mottagande medlemsstaten, utan har avsikt att återvända, t.ex. vid studier eller arbetsplacering i en annan medlemsstat.

2.2 Nationell rätt

2.2.1 Folkbokföring

Bestämmelser om folkbokföring finns i folkbokföringslagen (1991:481), nedan förkortad FOL, och i folkbokföringsförordningen (1991:749), nedan förkortad FOF.

Syftet med folkbokföring

Folkbokföring är det enhetliga begreppet för den registrering av befolkningen som sker i det civila samhällets regi (prop. 2012/13:120 s. 34-35). Flera av ändamålen med behandling av personuppgifter i folkbokföringsverksamheten syftar till att tillgodose samhällets behov av uppgifter om enskilda och knyter an till det primära målet med folkbokföringen, nämligen att bistå samhället i stort med uppgifter om fysiska personer i Sverige.

Folkbokföring enligt FOL innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Folkbokföring och sådan registrering som avses i andra stycket sker genom Skatteverkets försorg (1 § FOL). En person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila. En person ska anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en fastighet där han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden (7 § FOL).

Folkbokföringen ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Folkbokföringsuppgifterna ligger till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter som kan vara avhängiga såväl *att* en person är folkbokförd som *var* personen är folkbokförd. En person som inte är folkbokförd kan omfattas av en författning som kräver folkbokföring endast om kravet på folkbokföring skulle strida mot EU-rättsliga bestämmelser eller andra överordnade bestämmelser.

Vistelsetid som förutsättning för folkbokföring vid inflyttning till Sverige

Av 3 § FOL framgår att den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige ska folkbokföras, såvida inte undantag i 4 och 5 §§ FOL ska tillämpas.

En person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här (3 § första stycket FOL).

En person ska anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila här i landet om han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan här minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden (3 § andra stycket FOL).

Uppehållsrätt som förutsättning för folkbokföring vid inflyttning till Sverige

En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras (4 § FOL).

Frågan om uppehållsrätt som villkor för folkbokföring behandlas bl.a. i prop. 2012/13:120 s. 41 f. där följande framgår.

”En grundläggande förutsättning för att en person ska folkbokföras måste vara att han eller hon uppfyller villkoren för att få vistas i landet. Det finns därför starka skäl för att införa uppehållsrätt som ett uttryckligt villkor för folkbokföring, vid sidan av uppehållstillstånd. Mot detta kan invändas att en prövning av uppehållsrätten enbart säger något om förhållandena vid prövningstillfället och att dessa förhållanden kan ändras därefter. Här kan dock konstateras att för att en person med uppehållsrätt ska bli folkbokförd måste, på motsvarande sätt som andra personer som flyttar hit, även de allmänna förutsättningarna för folkbokföring vara uppfyllda. En person med uppehållsrätt bör således kunna visa att de förhållanden som ligger till grund för uppehållsrätten, t.ex. en anställning, har en sådan varaktighet att det kan antas att personen kommer att bo här minst ett år.

Den bedömning som ska ske i samband med folkbokföring bör alltså innefatta ett antagande om hur det kommer att förhålla sig med uppehållsrätten även framåt i tiden. Bedömningen kommer därför att skilja sig något från den bedömning som Migrationsverket gör i samband med registrering och utfärdande av uppehållskort, vilken bedömning enbart avser läget i samband med ansökan. Det bör i detta sammanhang påpekas att en person behåller sin uppehållsrätt vid vissa förändringar av de förhållanden som legat till grund för uppehållsrätten, såsom sjukdomsfall eller arbetslöshet, 3 a kap. 1–4 §§ utlänningsförordningen (2006:97).

Sammanfattningsvis gör regeringen, i likhet med Folkbokföringsutredningen, bedömningen att uppehållsrätt, på motsvarande sätt som uppehållstillstånd, bör utgöra en förutsättning för folkbokföring.”

2.2.2 Uppehållsrätt

Bestämmelser om uppehållsrätt finns i utlänningslagen (2005:716), nedan förkortad UtL, och i utlänningsförordningen (2006:97), nedan förkortad UtLF. Någon bedömning av hur dessa bestämmelser förhåller sig till reglerna i rörlighetsdirektivet om heltäckande sjukförsäkring synes inte ha gjorts när bestämmelserna infördes. Det finns t.ex. inte någon analys av detta i prop. 2005/06:77.

Prövning av uppehållsrätt

EU- och EES-medborgare som vistades i Sverige i mer än tre månader var före den 1 maj 2014 skyldiga att anmäla sig för registrering hos Migrationsverket. Dåvarande lydelsen av 3 a kap. 10 § UtL (SFS 2006:219) innebar att en EES-medborgare som har uppehållsrätt och som avser att stanna i Sverige under längre tid än tre månader skulle registrera sig hos Migrationsverket. Bestämmelsen upphörde att gälla den 1 maj 2014 (SFS 2014:198). EU- och EES-medborgare som vistas i Sverige är därför inte längre skyldiga att anmäla sig för registrering av sin uppehållsrätt.

Om en EU- eller EES-medborgare vill folkbokföras i Sverige prövar Skatteverket om personen har uppehållsrätt i samband med folkbokföringsärendet, se ovan. Som framgår ovan är en förutsättning för folkbokföring att personen har rätt att vistas i Sverige. EU- och EES-medborgare som inte har uppehållsrätt ska därför inte folkbokföras i Sverige om inte personen har uppehållstillstånd för sin vistelse här.

Skatteverket prövar en inflyttande EES-medborgares uppehållsrätt som ett led i bedömningen av om personen uppfyller kraven för folkbokföring eller inte. Om Skatteverket beslutar att inte folkbokföra EES-medborgaren behöver det inte innebära att personen inte alls har uppehållsrätt. Skatteverkets beslut att inte folkbokföra personen kan ha sin grund i att sökanden visserligen har styrkt att hen har uppehållsrätt, men att sökanden inte har kunnat visa att de förhållanden som ligger till grund för uppehållsrätten har sådan varaktighet att EES-medborgarens vistelse i landet kan antas komma att uppgå till minst ett år. Med andra ord ska ett beslut om nekad folkbokföring inte uppfattas som ett beslut om att EES-medborgaren saknar uppehållsrätt i Sverige.

Upphållsrätt för EES-medborgare m.fl.

Bestämmelser om uppehållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar finns i 3 a kap. UtL (2 kap. 3 a § UtL). Med uppehållsrätt avses en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd (3 a kap. 1 § UtL).

Av 3 a kap. 3 § UtL, som motsvarar artikel 7 i rörlighetsdirektivet, framgår att en EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon

1. är arbetstagare eller egen företagare i Sverige,
2. har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning,
3. är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller
4. har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

En familjemedlem till en EES-medborgare har uppehållsrätt om EES-medborgaren har uppehållsrätt (3 a kap. 4 § UtL).

Upphållsrätten finns så länge villkoren är uppfyllda (3 a kap. 5 § UtL).

Styrkande av uppehållsrätt

I 9 och 10 §§ FOF anges vilka uppgifter Skatteverket får begära av den som anmäler inflyttning från utlandet. I samband med en anmälan enligt 26 § FOL av en medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-medborgare) som uppger sig ha uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 § UtL får Skatteverket begära att han eller hon visar upp

1. ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort, och
2. handlingar som styrker att han eller hon
 - a) har en anställning eller bedriver verksamhet som egen företagare i Sverige,
 - b) är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i

Sverige samt en försäkran om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning, eller

c) har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

Bestämmelsen om tillräckliga tillgångar i artikel 7 b i rörlighetsdirektivet skiljer sig endast i mindre detaljer från det direktiv som tidigare reglerat EES-medborgarens vistelserätt (prop. 2005/06:77 s. 43).

Uppehållskort för tredjelandsmedborgare

Migrationsverket utfärdar uppehållskort för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en EES-medborgare. Ett uppehållskort är ett bevis för att tredjelandsmedborgaren har uppehållsrätt vid tidpunkten för ansökan om kortet (ögonblicksbild). Skatteverket har i sin prövning att göra även en framåtsyftande bedömning av uppehållsrätten. Skatteverkets bedömning skiljer sig därför något från den bedömning som Migrationsverket gör i vid utfärdande av uppehållskort (jfr prop. 2012/13:120 s. 41).

2.2.3 Frågan om folkbokföringens överensstämmelse med EU-rätten

Frågan om bestämmelserna i 3 § FOL strider mot EU-rätten har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen i mål HFD 2014 ref. 6. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar sammanfattningsvis att ett beslut om folkbokföring inte i sig har några direkta rättsverkningar. 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 § FOL utgör därför inte ett hinder mot den fria rörligheten.

2.2.4 Tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring som förutsättning för uppehållsrätt

EES-medborgare som åberopar uppehållsrätt genom tillräckliga tillgångar måste också visa att de omfattas av en heltäckande sjukförsäkring (rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) artikel 7.1b) och 3 a kap. 3 § 4 UtL). Om det är fråga om en familj ska det visas att både EES-medborgaren och samtliga familjemedlemmar omfattas av en heltäckande sjukförsäkring. I annat fall anses varken EES-medborgaren eller familjemedlemmarna ha uppehållsrätt (3 a kap. 3 § 4 och 4 § första stycket UtL).

Av Kommissionens meddelande KOM(2009) 313 framgår att eventuell täckning av försäkring, privat eller offentlig, som tecknats i den mottagande medlemsstaten eller annorstädes i princip är godtagbar, så länge som den är heltäckande och inte belastar de offentliga finanserna i den mottagande medlemsstaten. När medlemsstaterna skyddar sina offentliga finanser under det att de bedömer allsidigheten i sjukförsäkringens täckning måste de iaktta de begränsningar som föreskrivs genom gemenskapens lagstiftning och i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen.

En EES-medborgare kan således styrka heltäckande sjukförsäkring med bevis antingen om en offentlig eller om en privat försäkring. Förarbetena till utlänningslagen ger dock ingen anvisning till tolkningen av begreppet heltäckande sjukförsäkring (jfr prop. 2005/06:77 s. 43, 112, 185 och 194).

2.3 Jämförelse med de nordiska länderna

Frågan om övriga nordiska länder har samma problem med klagomål har diskuterats vid möten med Finansdepartementet i olika sammanhang. De andra nordiska länderna har vid kontakt med Skatteverket angivit att de inte har problem med klagomål när det gäller uppehållsrättsärenden. Detta har även bekräftats av EU-kommissionen vid ett möte i januari 2018.

I det uppdrag Skatteverket har fått anges inte att Skatteverket ska göra en jämförelse med de nordiska länderna. Eftersom det kan vara värdefullt med en sådan jämförelse har Skatteverket gått igenom reglerna om uppehålls rätt och folkbokföring i de andra nordiska länderna. Skatteverket kan konstatera att lagstiftningen i Danmark, Finland och Norge är uppbyggd på motsvarande sätt som i Sverige. När det gäller Island har Skatteverket inte hittat tillräckligt med information för att kunna göra en bedömning.

Skatteverket har inte gjort någon djupare analys av vilka skäl som kan ligga till grund för att Sverige, men inte övriga nordiska länder, får klagomål från EU- och EES-medborgare när det gäller uppehålls rätt.

Frågan om hur personbeteckningar används i de nordiska länderna kommer att behandlas i slutredovisningen i december 2018 av regeringsuppdragets övriga delar.

2.3.1 Danmark

För att bli registrerad i Danmark krävs ett ”bevis om registrering” som utfärdas av kommunen där personen avser att bo. Registreringen förutsätter personligt besök hos kommunen. Personen måste även besöka International Citizen Services kontor som finns i Köpenhamn, Århus, Ålborg och Odense.

En person som flyttar till Danmark från utlandet ska registreras i det Centrale Personregistret (CPR) om vistelsetiden överstiger tre månader. Personen måste ha en fast bostad i landet och vistas där lagligt. Personer som kommer från ett annat nordiskt land, eller är medborgare i ett EU- eller EES-land eller Schweiz, eller personer från tredje land som omfattas av EU:s regler om fri rörlighet är dock skyldiga att anmäla flytt om vistelsetiden överstiger sex månader.

Upphålls rätt

Registrering i CPR av utomnordiska medborgare som flyttar till Danmark förutsätter att dessa antingen har uppehållstillstånd eller -bevis enligt den danska utlänningslagen, udlændingeloven nr 572 av den 31/05/2010 (17 §). Av 2 § fjärde och femte stycket danska utlänningslagen framgår att utlännings- och integrationsministern fastställer närmare bestämmelser om registreringsbevis och uppehållskort för EU-medborgare och tredjelandsmedborgare.

2.3.2 Finland

I Finland sköts registrering av EU-uppehålls rätt av Migrationsverket (före den 1 januari 2017 av polisen). Vid vistelser i Finland i över tre månader ska icke-nordiska EU-medborgare besöka Migrationsverkets kundservice för att låta registrera sin uppehålls rätt. Vid registreringen ska hen kunna dokumentera att hen uppfyller kraven för vistelse över tre månader (anställning, företagande, tillräckliga tillgångar, studier eller familjeband).

Dessutom ska den som flyttar till Finland göra en flyttanmälan till magistraten inom sju dagar från inflyttningen, om vistelsen varar i minst tre månader. På basis

av anmälan registrerar magistraten en permanent eller tillfällig inflyttning i befolkningsregistret. Vid permanent inflyttning heter det att man får hemkommun i Finland, vilket motsvarar vad som i Sverige avses med att bli folkbokförd. En permanent inflyttning kan det i regel bli fråga om då vistelsen i Finland varar i mer än ett år. Enligt lagen om hemkommun ska icke-nordiska EU-medborgare dessutom ha registrerat sin uppehållsrätt hos Migrationsverket. Ett undantag gäller vid familjeband: personer vars make/maka eller minderåriga barn eller minderåriga vars föräldrar har hemkommun i Finland kan också själva få hemkommun utan registrering av uppehållsrätten. Samboende jämställs med äktenskap ifall det finns gemensamma barn eller samboendet utomlands varat i minst två år.

Uppgifter om utländska medborgare ska registreras i befolkningsdatasystemet, om dessa i Finland har hemkommun och bostad där. Uppgifter om andra utländska medborgare kan registreras i befolkningsdatasystemet, om dessa har en tillfällig bostad i Finland och registreringen behövs för att de ska kunna göra sina rättigheter gällande och fullgöra sina skyldigheter när det gäller arbete, studier eller andra motsvarande omständigheter eller för att fullgöra sina skyldigheter enligt ett internationellt avtal. Vidare kan uppgifter om andra utländska medborgare registreras i befolkningsdatasystemet om registreringen behövs för att dessa medborgare ska kunna göra sina rättigheter gällande och fullgöra sina skyldigheter eller av andra motsvarande särskilda och motiverade skäl.

När uppgifter om en person första gången registreras i befolkningsdatasystemet ska personen tilldelas en personbeteckning. Beteckningen tilldelas automatiskt ur befolkningsdatasystemet, och Befolkningsregistercentralen ansvarar för tilldelandet. En rättad eller ändrad personbeteckning får inte ges någon annan. Personbeteckningen är individuell och består av födelsetid, individuellt nummer och kontrollbeteckning. Det individuella numret särskiljer personer som är födda samma dag och innehåller information om en persons könstillhörighet.

Upphållsrätt

Bestämmelserna om uppehållsrätt för EU- och EES-medborgare finns i utlänningslagen.

Unionsmedborgare får vistas i Finland i högst tre månader utan att registrera sin uppehållsrätt och utan några andra villkor och formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass (158 §). Varje unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig i Finland under längre tid än tre månader, om han eller hon bedriver ekonomisk verksamhet i egenskap av anställd eller egenföretagare, har tillräckliga tillgångar och vid behov sjukförsäkring för egen och sina familjemedlemmars räkning så att de inte blir en belastning för Finlands socialvårdssystem, är inskriven vid en erkänd läroanstalt i Finland med huvudsyftet att bedriva studier och har tillräckliga tillgångar och vid behov sjukförsäkring för egen och sina familjemedlemmars räkning, eller är familjemedlem till en unionsmedborgare (158 a §).

En unionsmedborgare som vistas i Finland över tre månader ska registrera sin vistelse genom att lämna in en registreringsansökan till Migrationsverket inom tre månader från inresan. När unionsmedborgaren lämnat utredning om att han eller hon uppfyller kraven för registrering ska ett bevis om registrering utfärdas omedelbart med uppgift om den registrerades namn och adress samt registreringsdatum (159 §).

Vid ansökan om registreringsbevis ska sökanden visa upp ett giltigt identitetskort eller pass samt

- 1) om det är fråga om förvärvsarbete, en bekräftelse från arbetsgivaren om anställning eller ett anställningsintyg,
- 2) om sökanden är egenföretagare, ett bevis på att han eller hon är egenföretagare,
- 3) om sökanden är unionsmedborgare som avses i 158 a § 1 mom. 2 punkten, en utredning om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning, och vid behov ett bevis på sjukförsäkring,
- 4) om sökanden är studerande som avses i 158 a § 1 mom. 3 punkten, ett bevis på att han eller hon är inskriven vid en erkänd läroanstalt i Finland och har tillräcklig sjukförsäkring samt en personlig försäkran eller annan utredning om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning; det får inte krävas att sökanden i sin personliga försäkran uppger ett visst belopp som tillgångar (159 a §).

2.3.3 Island

Personer som är medborgare i ett EES- eller EFTA-land och som har för avsikt att bo och/eller arbeta i Island kan stanna i landet i tre månader innan de registrerar hemvist i Island och i sex månader under tiden de söker arbete. En person som ska registreras måste personligen lämna ansökan och underlag hos myndigheten. Dessa personer kan behöva ett personnummer för att kunna använda vissa tjänster även innan de blivit registrerade.

2.3.4 Norge

En person som uppehåller sig lagligt i en norsk kommun i minst sex månader, registreras som bosatt i Norge. En person som flyttar till en norsk kommun registreras som bosatt när han eller hon har vistas lagligt i en norsk kommun och har för avsikt att vara där i minst sex månader. Vistelse i minst sex månader räknas som bosättning, även om vistelsen är tillfällig.

Uppehållsrätt

Bestämmelserna om uppehållsrätt för EU- och EES-medborgare finns i den norska utlänningslagen, Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven) LOV-2008-05-15-35.

En EES-medborgare som har giltigt identitetskort eller pass har uppehållsrätt i tre månader, förutsatt att personen inte blir en orimlig börda för offentlig välfärd (§ 111). EES-medborgare har uppehållsrätt i mer än tre månader om de är arbetstagare eller självständiga näringsidkare, säljer tjänster, har tillräckliga medel för att försörja sig själva och sina familjemedlemmar och omfattas av en heltäckande sjukförsäkring eller är inskriven i en godkänd utbildning och har tillräckliga medel för att försörja sig själva och sina familjemedlemmar (§ 112).

2.3.5 Sammanställning av reglerna i de nordiska länderna

Nedan följer en sammanställning av reglerna i de nordiska länderna. I de fall Skatteverket inte har någon information har fältet lämnats tomt.

Land	Sverige	Danmark	Finland	Island	Norge
Tidsgräns för folkbokföring	Ett år	Sex månader	Ett år	Tre eller sex månader	Sex månader
Registrering av uppehållsrätt	Nej	Ja	Ja		Ja
Krav för uppehållsrätt	Enligt rörlighetsdirektivet	Enligt rörlighetsdirektivet	Enligt rörlighetsdirektivet		Enligt rörlighetsdirektivet

3 Skatteverkets prövning av uppehållsrätt i folkbokföringsärenden

3.1 Skatteverkets styrdokument om uppehållsrätt

Skatteverkets rättsavdelning ansvarar för rättslig styrning och rättsligt stöd till Skatteverkets olika verksamhetsområden. Det sker genom att ta ställning till olika rättsfrågor, genom generella ställningstaganden eller genom ställningstaganden i svar direkt till en frågeställare. Rättsavdelningen har som uppgift att bestämma vad som ska vara Skatteverkets uppfattning i en rättsfråga vid en viss given tidpunkt. Ett ställningstagande är styrande för Skatteverkets verksamhet men vägledande för allmänheten. Exempelvis kan rättsfrågan tolkas annorlunda i samband med en domstolsprövning.

Rättslig vägledning¹⁰ är en del av Skatteverkets webbplats där Skatteverket löpande publicerar rättslig information.

Förutom informationen om uppehållsrätt vid invandring i Rättslig vägledning har Skatteverket ett internt publicerat ställningstagande, Upphållsrätt (version 11, daterad 2018-02-05), som tillämpas i samband med handläggning av ärenden om folkbokföring. Det interna ställningstagandet Upphållsrätt innehåller rättslig information samt metodstöd som handläggare tillämpar i handläggningen av ärenden, t.ex. exempel på hur vissa typer av ärenden ska bedömas. En närmare redogörelse för tillämpliga delar av det interna ställningstagandet Upphållsrätt lämnas i avsnitt 3.2-3.6 nedan.

Därutöver lämnar rättsavdelningen svar på enskilda frågor från verkets handläggare, samt genomför olika interna aktiviteter såsom exempelvis temadagar och dialogmöten med handläggarna.

Informationen i Rättslig vägledning och i det interna ställningstagandet Upphållsrätt arbetas om fortlöpande för att återspegla lagändringar, ny rättspraxis osv.

3.2 Handläggning av folkbokföringsärenden med uppehållsrätt

Följande avsnitt sammanfattar tillämpliga delar av Skatteverkets interna ställningstagande Upphållsrätt avseende handläggningen av folkbokföringsärenden med uppehållsrätt.

Skatteverkets prövning av en persons uppehållsrätt sker först och främst utifrån om EES-medborgaren ska folkbokföras eller inte. Den som anmäler inflyttning och åberopar uppehållsrätt måste därför kunna visa att de förhållanden som ligger till grund för uppehållsrätten (t.ex. en anställning) har en sådan varaktighet att det kan antas att personen kommer att bo i Sverige i minst ett år (prop. 2012/13:120 s. 41).

Den som anmält flyttning till Sverige ska alltså visa sin uppehållsrätt för så lång tid att vistelsen i Sverige kan antas komma att uppgå till minst ett år (3 och 4 §§ folkbokföringslagen (1991:481), förkortad FOL). Det är sökanden som har bevisbördan och ska kunna styrka sin uppehållsrätt.

När en EES-medborgare och deras familjemedlemmar anmäler inflyttning till Sverige ska Skatteverket pröva om

- förutsättningarna för folkbokföring enligt 3 § FOL är uppfyllda och om

¹⁰ <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2017.7/330374.html>

– personerna har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd, 4 § FOL.

Upphållsrätt innebär en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd (3 a kap. 1 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL). I en bedömning av om en person har uppehållsrätt eller inte är det viktigt att fokusera på själva slutresultatet, dvs. om personen kan folkbokföras här i landet eller inte.

Som ett led i prövningen av om personen ska folkbokföras behöver Skatteverket konstatera om, på vilken grund och med vilken varaktighet personen har uppehållsrätt. På vilken grund personen har uppehållsrätt är avgörande för vilka handlingar som sökanden behöver visa upp. Det ställs olika krav på en person som är ekonomiskt aktiv (det vill säga arbetstagare, egenföretagare eller tillhandahållare av tjänst) och på en som har uppehållsrätt på grund av tillräckliga medel eller som studerande.

Skatteverkets prövning av ett ärende om folkbokföring med uppehållsrätt

Skatteverkets uppdrag går ut på att samla in och värdera de uppgifter som lämnas in av den enskilde. Det ingår inte i Skatteverkets uppdrag att visa att den enskilde har uppehållsrätt som kan ligga till grund för folkbokföring - det är upp till den enskilde att visa. Om EES-medborgaren inte kan visa uppehållsrätt med sådan varaktighet att personens vistelse i Sverige kan antas komma att uppgå till minst ett år ska anmälan om flyttning till Sverige avslås. Detsamma gäller om någon annan förutsättning för folkbokföring inte är uppfylld, exempelvis att personen inte har inställt sig personligen i samband med anmälan eller av annan anledning inte kunnat styrka sin identitet.

Skatteverkets prövning sker normalt utifrån vad personen själv har uppgett vid sin anmälan om flyttning till Sverige. Alla grunder för uppehållsrätt som den inflyttande anger måste prövas.

Komplettering av ansökan

Om anmälan inte är komplett ska sökanden ges tillfälle att komplettera ärendet.

Skatteverket ska i begäran om komplettering och i beslut i regel utgå från den eller de grunder för uppehållsrätt som sökanden själv har angett. Likaså behöver Skatteverket i ett avslagsbeslut normalt endast pröva den eller de uppehållsrättsgrunder som sökanden har hänvisat till.

Beslut om avslag

Om sökanden efter komplettering inte har kunnat styrka uppehållsrätt för så lång tid att vistelsen i Sverige kan antas komma att uppgå till minst ett år, eller att sökanden inte uppfyller kraven för uppehållsrätt, ska anmälan avslås. Personen måste i sådant fall ha uppehållstillstånd för att kunna folkbokföras.

Om det i ett enskilt ärende är uppenbart att personen uppfyller kraven enligt någon annan grund för uppehållsrätt ska hänsyn tas till detta.

3.3 Ettårsgränsen som förutsättning för folkbokföring

Följande avsnitt sammanfattar tillämpliga delar av Skatteverkets interna ställningstagande Upphållsrätt avseende ettårsgränsen som förutsättning för folkbokföring.

En EES-medborgare har uppehållsrätt i tre månader utan några villkor eller formaliteter annat än att han eller hon har ett giltigt pass eller nationellt identitetskort, s.k. uppehållsrätt i högst tre månader (art. 6 i rörlighetsdirektivet). Detsamma gäller en familjemedlem till EES-medborgare som är tredjelandsmedborgare och följer med eller ansluter till EES-medborgaren förutsatt att denne har ett giltigt pass. Denna rätt gäller de tre första månaderna som EES-medborgaren eller familjemedlemmen vistas i Sverige, och räknas från dagen som personen kommer till Sverige.

För längre vistelser än tre månader krävs uppehållsrätt enligt 3 a kap. UtlL.

3.3.1 Ettårsgränsen

Som framgår av avsnitt 2.2.1 ska den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige folkbokföras, under förutsättning att övriga villkor för folkbokföring är uppfyllda. För att Skatteverket ska besluta att folkbokföra en person måste vissa förutsättningar vara uppfyllda.

Hur lång tid och i vilken omfattning en person kan antas komma att vistas i Sverige är avgörande för om personen kan bli folkbokförd eller inte. Skatteverket prövar uppehållsrätten utifrån ettårsriteriet i 3 § FOL. En person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år.

Det som är avgörande för Skatteverkets prövning av uppehållsrätten vid folkbokföring är att personen kan styrka uppehållsrätt med sådan varaktighet så att det görs antagligt att personen ska vistas här i minst ett år (antaglighetsprövningen). Den som anmäler inflyttning och åberopar uppehållsrätt måste därför kunna visa att de förhållanden som ligger till grund för uppehållsrätten (t.ex. en anställning) har en sådan varaktighet att det kan antas att personen kommer att bo i Sverige i minst ett år (se prop. 2012/13:120 s. 41).

Anmälan för en person som inte kan styrka uppehållsrätt med sådan varaktighet att personens vistelsetid i Sverige kan antas komma att uppgå till minst ett år ska avslås.

Skatteverkets bedömning

Skatteverkets bedömning av tillämpningen av ettårskravet och dess förhållande till unionsrätten och nationell lagstiftning redogörs för i avsnitt 4.1.

3.3.2 HFD:s dom i mål nr 3113-16

I uppdraget ingår att Skatteverket bör överväga om några slutsatser beträffande folkbokföringen av EU- och EES-medborgare kan dras av Högsta förvaltningsdomstolens dom den 5 juni 2017 i mål nr 3113-16. Domen från Högsta förvaltningsdomstolen, förkortad HFD, avser prövning av giltighetstid för uppehållstillstånd för familjemedlem till en doktorand i samband med folkbokföringsärende (HFD 2017-06-05, mål nr 3113-16).

Bakgrund

AA anmälde att hon flyttat till Sverige från Iran den 29 april 2015 och ansökte om att folkbokföras här. Hon uppgav att hon skulle bo permanent i Sverige för att leva tillsammans med sin make som har en doktorandtjänst vid Luleå tekniska universitet och som är folkbokförd här sedan den 1 september 2009, samt

åberopade ett uppehållstillstånd som gällde från och med den 1 april 2015 till och med den 3 januari 2016. Skatteverket avslog hennes ansökan med motiveringen att giltighetstiden för uppehållstillståndet understeg ett år.

AA överklagade till förvaltningsrätten som upphävde Skatteverkets beslut och förklarade att AA skulle folkbokföras i Sverige enligt sin ansökan, dvs. från och med den 29 april 2015. Enligt förvaltningsrätten uppställer FOL inte något krav på att ett uppehållstillstånd ska ha en giltighetstid om minst ett år. Vidare fann förvaltningsrätten att det saknades anledning att anta något annat än att AA avsåg att vistas i Sverige till dess att hennes make slutfört sin doktorandutbildning, vilket beräknades ske under år 2017.

Kammarrätten avslog Skatteverkets överklagande och anförde bl.a. att de faktiska omständigheterna kring AAs vistelse i Sverige var ostridiga samt att hon fick anses ha visat sin avsikt att vistas i Sverige i minst ett år.

HFD:s dom

HFD avslog Skatteverkets överklagande. HFD anförde bl.a. att en utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får enligt 4 § första stycket FOL folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras. En utlänning som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, vid det tillfälle då han eller hon ansöker om att bli folkbokförd, ska också uppfylla den allmänna förutsättningen för folkbokföring, dvs. det ska kunna antas att utlänningen kommer att tillbringa sin dygnsvila här under minst ett år. Frågan är vilken betydelse uppehållstillståndets giltighetstid har för bedömningen av om denna förutsättning är uppfylld.

I förarbetena till bestämmelsen i 4 § första stycket FOL om uppehållstillstånd som förutsättning för folkbokföring berördes den då rådande administrativa praxisen på området. Innebörden av denna, som hade kommit till uttryck i dåvarande Riksskatteverkets allmänna råd, var att en utomnordisk invandrare skulle folkbokföras endast om han hade fått ett uppehållstillstånd som avsåg en vistelse här för minst ett år (prop. 1990/91:153 s. 91). Någon bestämmelse med den innebörden intogs inte i lagtexten. Av förarbetena kan inte heller utläsas någon avsikt att ge bestämmelsen en vidare innebörd än vad som framgår av dess ordalydelse. Det är således inte en nödvändig förutsättning för folkbokföring av en utlänning som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas här, att tillståndet har en giltighetstid om minst ett år.

HFD anger i motiveringen till domen att annat inte har framkommit än att det vid tidpunkten för AAs ansökan kunde antas att hon skulle komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år. AA uppgav i sin flyttningsanmälan att hon hade för avsikt att bosätta sig i Sverige och leva tillsammans med sin make här. Maken var redan folkbokförd i Sverige och hade en anställning som innebar att han kunde antas komma att stanna här åtminstone fram till 2017.

3.3.3 Skatteverkets ställningstagande om folkbokföring vid uppehållstillstånd kortare än ett år

Skatteverket har med anledning av Högsta förvaltningsdomstolens dom den 5 juni 2017 i mål nr 3113-16 publicerat ett ställningstagande om folkbokföring vid uppehållstillstånd kortare än ett år, daterat den 7 juli 2017, dnr 202 284594-17/111.

Ställningstagandet tillämpas endast på ärenden om flyttning till Sverige för personer med uppehållstillstånd. För att en person med ett uppehållstillstånd med kortare giltighetstid än ett år ska kunna folkbokföras, krävs att det finns andra omständigheter som gör det antagligt att personens vistelse i landet kommer att uppgå till minst ett år. En sökande som kan göra antagligt att vistelsen i Sverige kommer att pågå i minst ett år trots att uppehållstillståndet täcker en period som är kortare än ett år ska således folkbokföras, förutsatt att övriga villkor för folkbokföring är uppfyllda.¹¹

3.4 Tillräckliga tillgångar som förutsättning för uppehållsrätt

Följande avsnitt sammanfattar tillämpliga delar av Skatteverkets interna ställningstagande Upphållsrätt avseende ärenden där tillräckliga tillgångar är en förutsättning för uppehållsrätt.

Kravet att visa tillräckliga tillgångar gäller endast för ekonomiskt inaktiva personer, t.ex. pensionärer, och deras familjemedlemmar. Kravet gäller alltså inte arbetstagare, egenföretagare eller tillhandahållare av tjänster och inte heller familjemedlemmar till dessa. Studerande behöver endast lämna en försäkran om att denne har tillräckliga tillgångar (se avsnitt 2.2.2).

Skatteverkets tillämpning

Med tillräckliga tillgångar avses så mycket pengar att försörjningen är tryggad utan att personen ligger det sociala trygghetssystemet till last under den första tiden av personens vistelse i Sverige. En person som hänvisar till tillräckliga tillgångar som grund för uppehållsrätt ska styrka att hans eller hennes ekonomiska tillgångar är så pass stora att det kan antas att personen har rätt att vistas i landet under minst ett år.

Vid bedömningen av om tillgångarna är tillräckliga kan man enligt Skatteverkets uppfattning utgå från riksnormen för försörjningsstöd som fastställs enligt 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937). Riksnormen ska täcka mat, kläder, hygienartiklar m.m. Boendekostnad ingår inte i normen.

Tillräckliga tillgångar kan bestå av en regelbunden inkomst och/eller tillgång till kapital. Som riktvärde kan sägas att ett kapital på åtminstone 150 000 kronor ska disponeras för att anses vara tillräckligt. Detta ska ses som just ett riktvärde, och är inte någon absolut gräns. Medlemsstaterna får nämligen inte fastställa något fast belopp som anses vara tillräckliga tillgångar, utan hänsyn måste tas till den berörda personens personliga omständigheter (art. 8.4 rörlighetsdirektivet). Om den inflyttande exempelvis har fri kost och logi påverkar detta bedömningen av hur stort kapital som kan krävas. Offentliga bidrag, exempelvis barnbidrag, ska inte räknas med vid bedömningen av om personen har tillräckliga tillgångar för sig och sin familj. Detta gäller dock inte offentliga bidrag som belastar annat lands sociala trygghetssystem och därmed inte ligger värdlandet Sverige till last.

En person eller en familj vars tillgångar inte täcker nivån för riksnormen plus boendekostnaden kan enligt Skatteverkets bedömning inte anses uppfylla kravet på tillräckliga tillgångar. Det verktyg som Socialstyrelsen har på sin webb kan användas vid beräkningen av tillräckliga tillgångar. En person eller en familj som efter sådan

¹¹ <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/362649.html?date=2017-07-07>

provberäkning bedöms kunna ha rätt till försörjningsstöd kan enligt Skatteverkets uppfattning inte anses uppfylla kravet på tillräckliga tillgångar.

Skatteverkets bedömning

Skatteverket konstaterar inledningsvis att det inte finns några uttryckliga anvisningar i förarbetena till UtIL och FOL om vad som avses med tillräckliga tillgångar (se avsnitt 2.2.2 och 2.2.4). I KOM(2009) 313 finns däremot viss vägledning om tillämpningen av rörlighetsdirektivet vad avser tillräckliga tillgångar (se avsnitt 2.1.3).

Skatteverkets uppfattning är att kravet på tillräckliga tillgångar vanligtvis inte utgör något problem för sökande. För personer som är ekonomiskt aktiva (arbetstagare, egenföretagare, tillhandahållare av tjänst) finns inget krav på att visa tillräckliga tillgångar. Personer som är ekonomiskt inaktiva måste däremot uppfylla krav på tillräckliga tillgångar. Studerande behöver endast lämna en försäkran om att hen har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning. Övriga ekonomiskt inaktiva behöver styrka tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning. Skatteverkets erfarenhet är att den övervägande delen av sökande som måste visa tillräckliga tillgångar som förutsättning för uppehållsrätt kan uppfylla detta krav genom egna tillgångar, genom att någon annan garanterar tillgångarna, eller genom en kombination av dessa.

Skatteverket har gått igenom de klagomål som har framförts av Kommissionen och genom Kommerskollegiums arbete inom ramen för SOLVIT. Vad Skatteverket kan bedöma har kravet på tillräckliga tillgångar inte lyfts som ett problem i de klagomål som framförts av Kommissionen och genom Kommerskollegiums arbete inom ramen för SOLVIT. Skatteverket har därför inte haft anledning att vidare utreda om tillämpningen av kravet på tillräckliga medel i folkbokföringsärenden med uppehållsrätt bör ändras.

Skatteverket upplever således inte att kravet på tillräckliga tillgångar, och storleken på dessa medel, generellt sett innebär något problem för sökande. Skatteverket vill dock i detta sammanhang påpeka att frågan om tillräckliga tillgångar inte prövas i samtliga fall. I de fall en sökande får avslag exempelvis på grund av att sökanden inte har för avsikt att vistas i Sverige i ett år, eller att sökanden inte har en heltäckande sjukförsäkring, prövas i regel inte frågan om tillräckliga tillgångar.

Skatteverkets sammantagna bedömning är att verkets tillämpning av reglerna om tillräckliga tillgångar sker i enlighet med unionsrätten och nationell lagstiftning.

3.5 Heltäckande sjukförsäkring som förutsättning för uppehållsrätt

Följande avsnitt sammanfattar tillämpliga delar av Skatteverkets interna ställningstagande Upphållsrätt avseende ärenden där heltäckande sjukförsäkring är en förutsättning för uppehållsrätt.

3.5.1 Heltäckande sjukförsäkring

Kravet att visa heltäckande sjukförsäkring gäller enbart ekonomiskt inaktiva personer, t.ex. pensionärer och studerande, samt deras familjemedlemmar. Kravet gäller alltså inte arbetstagare, egenföretagare eller tillhandahållare av tjänster och inte heller familjemedlemmar till dessa. Studerande uppfyller kravet på heltäckande

sjukförsäkring genom att uppvisa EHIC (se avsnitt 3.5.5 och 3.6.5). För andra än studerande kan kravet på heltäckande sjukförsäkring uppfyllas antingen genom bevis om offentlig sjukförsäkring eller genom bevis om en privat heltäckande sjukförsäkring (se avsnitt 3.5.2 och 3.5.3).

Problemet för en sökande att visa denne har en heltäckande sjukförsäkring lyfts ofta fram som ett av de viktigaste hindren mot att en EU- och EES-medborgare kan utnyttja sin fria rörlighet (se avsnitt 1.3.1-1.3.2).

3.5.2 Offentlig sjukförsäkring

Intyg för utlandet

Följande information finns under rubriken Vilket intyg behöver jag för att registrera mig för vård om jag bor i ett land men är försäkrad i ett annat (S1-intyg)? på Europeiska kommissionens webbplats¹².

”Om du bor i ett EU-land, Island, Norge, Liechtenstein eller Schweiz men är försäkrad i något annat av dessa länder, måste du registrera dig för vård i bosättningslandet med hjälp av ett S1-intyg.

Det gäller främst pensionärer som bosätter sig utomlands, men rekommenderas även för de familjemedlemmar som en migrerande arbetare lämnar kvar i sitt ursprungsland och som omfattas av socialförsäkringen i arbetstagarens nya land.

S1-intyget ersätter E106-, E109-, E120- och E121-intygen.”

Intygen för utlandet ska underlätta samordningen av de sociala trygghetssystemen. De utfärdas av socialförsäkringsinstitutionerna i det land där EES-medborgaren är försäkrad. Intygen är personliga och innehåller den försäkrades (och eventuellt familjemedlemmars) namn och andra identifieringsuppgifter.

Skatteverkets tillämpning

En inflyttande EES-medborgare har en heltäckande sjukförsäkring om denne visar ett intyg om rätt till vårdförmåner i bosättningslandet p.g.a. att han eller hon omfattas av socialförsäkringen i ett EU-land, Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz. Rätten till vårdförmåner i bosättningslandet (dvs. i Sverige vid inflyttning hit) ska styrkas genom att ett intyg för utlandet visas upp.

För folkbokföring är det vanligaste intyget S1, men även andra intyg kan komma ifråga, t.ex. E106, E109 eller E121. Om det vid kontroll av intygets innebörd framgår att personen har rätt till vårdförmåner i bosättningslandet p.g.a. att personen omfattas av det andra landets socialförsäkringssystem, är försäkringskravet uppfyllt.

Fr.o.m. februari 2018 gäller att intyget normalt ska vara giltigt i ett år, eller i vart fall under större delen av den vistelsetid om ett år som ska göras antaglig (se avsnitt 4.2.5). Intygets giltighetstid kan framgå med ett från och med-datum och ett till och med-datum. Alternativt kan det anges att intyget gäller tills det återkallas, eller att det gäller exempelvis ett år efter från och med-datum. I de fall sista giltighetsdag inte framgår av intyget ska det förutsättas att det är giltigt tills vidare.

¹² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=857&intPageId=980&langId=sv>

Undantag från kravet att visa intyg för utlandet

Följande personer är undantagna från kravet att visa intyg för utlandet:

- Den som kan visa upp ett intyg om att denne får pension från Sverige. I och med uppvisandet av intyget har denne styrkt heltäckande sjukförsäkring.
- En pensionär med pension från ett annat nordiskt land behöver inte visa intyget S1 eller E121. Sjukförsäkringskravet uppfylls genom att styrka att pensionsutbetalningar utgår från det andra nordiska landet oavsett varifrån inflyttning sker.
- Vid internordisk flyttning krävs inga intyg för att visa att sjukförsäkringskravet är uppfyllt. För att anses som internordisk flyttning krävs att personen vid flyttningstillfället är folkbokförd i ett annat nordiskt land. Detta gäller oavsett personens medborgarskap. Detta p.g.a. bestämmelserna i den nordiska konventionen om social trygghet, se lag (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet. Jfr även t.ex. kammarrätten i Göteborgs dom den 10 april 2014, mål nr 9174-12.
- En person som arbetar i ett annat nordiskt land, utan att vara folkbokförd där, men väljer att bosätta sig i Sverige och pendla till sitt arbete, en s.k. gränsgångare, behöver inte visa intyg för utlandet. Exempelvis uppfyller den som arbetar i Danmark men bor i Sverige kraven på heltäckande sjukförsäkring, trots att personen inte varit folkbokförd i Danmark.

Skatteverkets bedömning

Skatteverket bedömer att de interna riktlinjer som Skatteverket tillämpar när det gäller personer som omfattas av offentlig sjukförsäkring från ett annat EU- eller EES-land överensstämmer med vad som framgår på Kommissionens webbplats. Skatteverket har dock bedömt att det finns skäl att nyansera de krav som ställs på giltighetstiden av de intyg för utlandet som uppvisas för att styrka heltäckande sjukförsäkring och har därför genomfört ändringar av det interna ställningstagandet (se avsnitt 4.2.5).

3.5.3 Privat sjukförsäkring

Skatteverkets tillämpning

Vad som kan betraktas som en heltäckande sjukförsäkring måste avgöras i det enskilda fallet.

Vid bedömningen av om en privat sjukförsäkring är att betrakta som heltäckande räcker det inte med att göra en jämförelse med vad som täcks av det offentliga sjukvårdssystemet i Sverige. Däremot kan en sådan jämförelse vara en naturlig utgångspunkt för bedömningen, se Migrationsöverdomstolens dom den 18 september 2015, mål nr UM 3604-14 (se vidare avsnitt 3.5.4).

Om det klart framgår att försäkringen motsvarar den allmänna sjukförsäkringen i det EES-land som personen är medborgare i eller flyttar ifrån, dvs. i praktiken motsvarar ett intyg för utlandet (t.ex. intyg S1), får försäkringen betraktas som heltäckande. Även om vissa beloppsbegränsningar eller andra begränsningar i försäkringsskyddet finns kan en sådan försäkring normalt sett anses heltäckande.

Proportionalitetsprincipen

EU-domstolen har slagit fast att de nationella myndigheterna ska säkerställa att villkor för rätten till bosättning i en annan medlemsstat ska tillämpas med

iakttagande av proportionalitetsprincipen. Proportionalitetsprincipen innebär att åtgärder inte ska gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Enligt principen vägs olika intressen mot varandra. EES-medborgarens och dennes familjemedlemmars intresse av rätten till fri rörlighet vägs mot intresset av att de svenska offentliga finanserna inte ska riskera att belastas i orimlig utsträckning (jfr EU-domstolens dom i mål C-413/99, EU C:2002:493, Baumbast). För Skatteverkets del innebär detta att prövningen av försäkringen måste vara individuell. Begränsningar i täckningsgraden kan vara godtagbara för vissa försäkringsinnehavare, men inte för andra.

Även om det finns begränsningar i försäkringsvillkoren som inte är generellt godtagbara kan det i det enskilda fallet finnas anledning att ändå anse försäkringen heltäckande. Ibland måste hänsyn tas till omständigheter såsom personens kön och ålder. Om det i det enskilda fallet framstår som oproportionerligt att underkänna försäkringen ska försäkringen godtas – till exempel om kostnader för graviditet, förlossning och mödravård inte ersätts för en man, eller om samma kostnader inte ersätts för en kvinna i pensionsålder.

Riktlinjer för bedömningen

Enligt Skatteverkets interna ställningstagande om uppehållsrätt som gäller från den 5 februari 2018 gäller följande riktlinjer för bedömningen av en privat sjukförsäkring:

Försäkringen ska:

- vara gällande och omfatta bosättning i Sverige och
- gälla den inflyttade personen och
- normalt vara giltig i ett år, eller i vart fall under större delen av den vistelsetid om ett år som ska göras antaglig och
- ersätta nödvändig vård upp till ett riktvärde (detta är alltså inte någon absolut gräns) om cirka 10 miljoner kronor, alternativt
 - o ersätta nödvändig vård upp till ett belopp som är betydligt lägre än riktvärdet 10 miljoner, men därefter ersätta försäkringstagarens hemresa så att personen kan få fortsatt vård i sitt hemland och därmed inte belastar de offentliga finanserna i Sverige, och
- sakna begränsningar som innebär att den inte ersätter nödvändig vård. Undantag från detta är nedanstående begränsningar som generellt är godtagbara:
 - o tandvård,
 - o fertilitetsbehandlingar,
 - o frivilliga skönhetsingrepp,
 - o force majeure-situationer, t.ex. vid krig och naturkatastrofer
 - o förebyggande hälsovård (exempelvis icke medicinskt motiverade hälsoundersökningar),
 - o vaccinationer,
 - o vård av skador till följd av deltagande i officiella idrottstävlingar eller träning inför sådana tävlingar,
 - o vård av skador till följd av s.k. riskfyllda aktiviteter, t.ex. fallskärmshoppning och bergsbestigning,
 - o vård av skador till följd av brottslig gärning (tillagt som generellt godtagbar begränsning februari 2018),
 - o vård till följd av självsador eller suicidförsök (tillagt som generellt godtagbar begränsning februari 2018),

- vård till följd av substansmissbruk (tillagt som generellt godtagbar begränsning februari 2018).

En privat försäkring är heltäckande om den har en täckningsgrad enligt ovanstående redogörelse. Försäkringen ska också betraktas som heltäckande om det endast finns någon ytterligare enstaka begränsning förutom de generellt godtagbara, och de ytterligare begränsningarna inte är alltför omfattande. Det får anses oproportionerligt att i dessa fall inte godta försäkringen.

Även om försäkringsskyddet har andra begränsningar än ovan uppräknade kan omständigheterna i det enskilda fallet medföra att försäkringen ändå kan anses heltäckande. Så kan bli fallet om det skulle vara oproportionerligt att underkänna försäkringen.

När det råder tveksamhet kring om försäkringen är heltäckande ("gränsfall") måste Skatteverket göra en mer ingående prövning (jfr Migrationsöverdomstolens dom i mål nr UM 3604-14). Om bedömningen starkt lutar åt att försäkringen ska anses heltäckande – men detta ändå inte helt säkert kan slås fast – bör principen om att hellre fria än fälla tillämpas.

Exempel på en privat sjukförsäkring som anses heltäckande

Skatteverkets interna ställningstagande innehåller fr.o.m. den 5 februari 2018 följande exemplifiering avseende bedömningen av en privat sjukförsäkring.

En kvinna som är medborgare i Belgien har anmält flyttning till Sverige och styrkt att hon har tillräckliga tillgångar för sin försörjning. Hon har dessutom visat en privat sjukförsäkring. Handläggaren har kunnat konstatera att försäkringen nyligen är tecknad av kvinnan och alltså är gällande (och inte endast är ett erbjudande eller en offert). Det framgår också att försäkringen omfattar bosättning i Sverige. Handläggaren fortsätter nu med att granska försäkringsvillkoren och kan då konstatera följande:

- Försäkringen är tecknad för en tid sedan och cirka 9 månader återstår av innevarande försäkringsperiod.
- Försäkringen har en högsta beloppsbegränsning om drygt 8 miljoner kronor.
- Försäkringen har ett antal begränsningar i sin täckningsgrad. De flesta av begränsningarna är sådana som betraktas som generellt godtagbara.
- Förutom de generellt godtagbara begränsningarna har försäkringen en begränsning som rör behandling för psykiska tillstånd. Av villkoren framgår att försäkringen täcker behandling för psykiska besvär endast under en period om 60 dagar.

Försäkringen är visserligen inte giltig i ett år från kvinnans flyttning till Sverige, men det återstår ändå en betydande tid av försäkringsperioden. Försäkringen är gällande under större delen av den vistelsetid om ett år som kvinnan ska göra antaglig för att kunna folkbokföras.

Försäkringen har en beloppsbegränsning som inte riktigt når upp till riktvärdet om cirka 10 miljoner kronor. Försäkringsbeloppet är ändå så pass stort att det inte ensamt utgör skäl att underkänna försäkringen.

Förutom de generellt godtagbara begränsningarna i försäkringens täckningsgrad finns alltså ytterligare en begränsning. Denna ytterligare begränsning rör behandling för psykiska tillstånd. Det är inte en generell begränsning som innebär att inga kostnader för psykiska tillstånd ersätts. Begränsningen innebär att behandling för psykiska besvär endast ersätts under en viss tid. Mot denna

bakgrund kan begränsningen avseende psykiska tillstånd inte anses så omfattande att försäkringen av denna anledning ska underkännas.

Sammantaget får kvinnans privata sjukförsäkring betraktas som heltäckande. Försäkringen har med hänsyn till beloppsbegränsning, begränsningar i täckningsgrad och återstående tid av försäkringsperioden ett tillräckligt gott skydd. Det skulle mot denna bakgrund vara oproportionerligt att inte godta försäkringen.

Skatteverkets bedömning

Skatteverkets bedömning av tillämpningen av kraven för privata sjukförsäkringar och dess förhållande till unionsrätten och nationell lagstiftning redogörs för i avsnitt 4.2. I det avsnittet beskrivs också de ändringar av Skatteverkets interna ställningstagande som har gjorts i februari 2018.

3.5.4 Domar om privat sjukförsäkring

Det finns ett flertal rättsfall från kammarrätterna där Skatteverkets tolkning och tillämpning av kraven på privata sjukförsäkringar i ärenden om uppehållsrätt har prövats. Följande rättsfall avser frågan om begränsningar i försäkringsskyddet.

Kammarrätten i Göteborgs dom 2018-01-03, mål nr 3622-17

AA har tecknat en sjukförsäkring som har flera begränsningar och inte täcker t.ex. kroniska sjukdomar, sedan tidigare föreliggande sjukdomstillstånd, läkarbesök i öppenvård, psykiatrisk öppenvård eller sjukdomar som beror på brukande av alkohol eller droger. Det läkarintyg som AA har gett in är kortfattat och synes i huvudsak vara grundat på hennes egna uppgifter. Intyget visar alltså inte att begränsningarna i sjukförsäkringen är utan betydelse. Kammarrätten anser därför att sjukförsäkringen inte är heltäckande i utlänningslagens mening. Det kan i detta fall inte heller anses strida mot proportionalitetsprincipen att ställa krav på att en sjukförsäkring ska täcka de moment som enligt ovan är undantagna i AA:s försäkring. Sammantaget har AA inte visat att hon vid tidpunkten för sin ansökan hade uppehållsrätt som kunde läggas till grund för folkbokföring i Sverige. Det har inte heller kommit fram synnerliga skäl för att hon ändå ska folkbokföras.

Kammarrätten i Jönköpings dom 2017-12-08, mål nr 1964-17

AA har en sjukförsäkring hos ett försäkringsbolag. Försäkringsvillkoren innehåller en bilaga med reservationer för bl.a. ersättning vid vård för redan existerande sjukdomar, skador som är självförvållade, skador och sjukdom till följd av alkohol- och drogmissbruk samt vård av personlighetsstörningar. Han har i kammarrätten lämnat in ett intyg från försäkringsbolaget. Av intyget framgår att han inte omfattas av några begränsningar för tidigare förekommande sjukdomar. Försäkringsvillkoren innehåller sådana begränsningar att AA, trots det intyg han kommit in med i kammarrätten, inte kan anses ha en heltäckande sjukförsäkring. Han har därmed inte gjort sannolikt att han vid Skatteverkets prövning hade en heltäckande sjukförsäkring. Han uppfyller därför inte kraven för uppehållsrätt. Det har inte framkommit att han har erforderligt uppehållstillstånd eller att det annars föreligger synnerliga skäl för folkbokföring. Skatteverket har därför haft fog för sitt beslut att inte registrera AA i folkbokföringen.

Kammarrätten i Göteborgs dom 2017-12-07, mål nr 655-17

Makarna A:s sjukförsäkring har begränsningar avseende bl.a. redan förekommande tillstånd, hemsjukvård, sjukgymnastik, rehabilitering, palliativ vård, vård för psykisk ohälsa och sjukdomar orsakade av missbruk. De begränsningar som finns i försäkringen är omfattande och avser i många fall tillstånd och behandlingar som inte är osannolika eller ens ovanliga till sin karaktär. Begränsningarna är därmed inte utan relevans för makarna A. Vid en sammantagen bedömning anser kammarrätten därför att försäkringen inte ger ett sådant skydd som kan krävas för att den ska anses vara heltäckande. Makarna A har därmed inte visat att de vid tidpunkten för Skatteverkets beslut hade uppehållsrätt som ska läggas till grund för folkbokföring i Sverige. Det har inte heller kommit fram synnerliga skäl för att de ändå ska folkbokföras.

Kammarrätten i Göteborgs dom 2017-12-01, mål nr 3736-17

Kammarrätten i Göteborg har i dom i mål nr 3736-17 av den 1 december 2017 funnit att en amerikansk medborgare som är medföljande till en EES-medborgare inte ska folkbokföras här då sjukförsäkringen inte anses som heltäckande. Den omfattar inte kostnader för vissa sjukdomar eller operationer som uppkommer inom 180 dagar från dagen när försäkringen börjar gälla, kostnader för vård gällande moderskap och graviditet eller kostnader för behandling av psykiska tillstånd. Inte heller kostnader för redan förekommande åkommor eller tillstånd omfattas av försäkringen. Kammarrätten finner att begränsningarna i hennes sjukförsäkring medför att den inte kan anses vara heltäckande. Hon kan därför inte anses ha visat att hon vid tidpunkten för Skatteverkets avslagsbeslut hade uppehållsrätt som ska läggas till grund för folkbokföring i Sverige. Det har heller inte enligt rätten framkommit synnerliga skäl för att hon ändå ska folkbokföras.

Kammarrätten i Göteborgs dom 2017-06-01, mål nr 2274-16

AA har visat upp en försäkringshandling från ett försäkringsbolag. Försäkringen har begränsningar i vissa avseenden då den inte täcker livsuppehållande åtgärder om inte behandlingen har rimlig utsikt att leda till att patienten återhämtar sig eller att tidigare hälsotillstånd återställs. Försäkringen täcker inte heller vissa psykiatriska besvär, övervikt eller tillstånd till följd av missbruk eller vård och behandling till följd av självförvållade skador och sjukdomar. Mot bakgrund av inskränkningarna och begränsningarna i sjukförsäkringen, anser kammarrätten att sjukförsäkringen inte är heltäckande i utlänningslagens mening. Enligt kammarrättens mening är det inte heller oproportionerligt att ställa krav på att en sjukförsäkring ska täcka de moment som enligt ovan är undantagna i försäkringen. AA har därför inte visat att han vid tidpunkten för Skatteverkets beslut hade en uppehållsrätt som grundade rätt till folkbokföring i Sverige. Det har inte heller kommit fram några synnerliga skäl för att AA ändå ska folkbokföras.

Kammarrätten i Stockholms (Migrationsöverdomstolen) dom 2015-09-18, mål nr UM 3604-14

Domen rör privat sjukförsäkring med ett antal begränsningar i försäkringsskyddet. Maximalt försäkringsbelopp var motsvarande drygt 8 miljoner kronor och försäkringen hade bl.a. begränsningar avseende

- sjukdom relaterad till psykisk ohälsa eller störning,
- sjukvård till följd av självförvållade skador, självmordsförsök,

- sjukvård till följd av bruk av narkotika eller alkohol,
- sjukvård till följd av deltagande i eller träning inför officiella idrottsarrangemang.

Vid bedömningen av om en privat sjukförsäkring är att betrakta som heltäckande räcker det enligt Migrationsöverdomstolen inte med att göra en jämförelse med vad som täcks av det offentliga sjukvårdssystemet i Sverige. Däremot kan en sådan jämförelse vara en naturlig utgångspunkt för bedömningen.

Enligt Migrationsöverdomstolen får den aktuella försäkringen anses ha en i det närmaste fullständig täckning för olika sjukdomstillstånd. Domstolen väger sedan in den försäkrade personens ålder och hälsotillstånd genom att uttala att de undantag som görs i några fall inte alls är relevanta för en ung och väsentligen frisk person som AA. ”I fråga om övriga undantag framstår de sjukvårdskostnader som Sverige kan drabbas av som ringa.”

Migrationsöverdomstolen hänvisar till proportionalitetsprincipen och anför att en bedömning måste göras av omständigheterna i det enskilda fallet. Domstolen bedömer att sjukförsäkringen visserligen inte kan anses heltäckande i ordets egentliga bemärkelse, men att försäkringsskyddet ändå är så pass omfattande och försäkringsbeloppet så högt att det vore oproportionerligt att kräva en mer omfattande sjukförsäkring. Försäkringen ska därför anses uppfylla kravet på heltäckande sjukförsäkring.

Kammarrätten i Sundsvalls dom 2015-07-15, mål nr 3214-14

Domen gällde en privat sjukförsäkring med begränsningar avseende

- graviditet, förlossning och mödravård,
- förebyggande undersökningar,
- vaccinationer.

Försäkringen gällde ett par i 60-årsåldern. Kammarrätten kom fram till att det inte kan anses proportionerligt att ställa krav på täckning för kostnader för graviditet, förlossning och mödravård i den aktuella situationen.

Vad gäller förebyggande undersökningar och vaccinationer konstaterade kammarrätten att de kan företas just för att förebygga uppkomsten av sjukdomar, utan att det finns någon misstanke om sjukdom. Kammarrätten konstaterade också att förebyggande åtgärder inte ingår i Hälso- och sjukvårdslagen:s definition av begreppet sjukvård, utan istället faller inom begreppet hälsovård.

Kammarrätten finner sammanfattningsvis att Skatteverket inte har visat att de krav som ställts på parets försäkringsskydd är proportionerliga i förhållande till rätten till bosättning i en annan medlemsstat. De har följaktligen uppehållsrätt i Sverige.

Kammarrätten i Sundsvalls dom 2014-04-30, mål nr 3186-3189-13

Domen avsåg privata försäkringar med begränsningar avseende

- psykiska besvär,
- migrän/huvudvärk.

Av den aktuella sjukförsäkringens försäkringspolicy framgår bl.a. att försäkringen inte täcker psykiska besvär och migrän/huvudvärk hos AA samt att det för såväl AA som BB finns en övre beloppsgräns för vad försäkringen täcker. Kammarrätten delar inte förvaltningsrättens uppfattning att dessa undantag avser situationer av mer ovanlig karaktär. Det har således framkommit att BB:s och AA:s sjukförsäkring har vissa begränsningar. Kammarrätten finner därmed att BB och

AA inte har visat att deras sjukförsäkring är heltäckande och de kan därmed inte folkbokföras i enlighet med sina anmälningar.

3.5.5 Europeiska sjukförsäkringskortet (EHIC)

Syftet med det europeiska sjukförsäkringskortet (EHIC) är att göra det lättare för EU- och EES-medborgare att få tillgång till sjukvård medan de tillfälligt vistas utomlands. Av Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemens beslut nr S1 av den 12 juni 2009 om det europeiska sjukförsäkringskortet (2010/C 106/08) framgår i artikel 8 och 9 följande:

Det europeiska sjukförsäkringskortet får användas vid alla tillfälliga vistelser under vilka en försäkrad person behöver vårdförmåner, oavsett om anledningen till vistelsen är turism, yrkesverksamhet eller studier.

Det europeiska sjukförsäkringskortet intygar att kortinnehavaren i vistelsemedlemsstaten har rätt till de vårdförmåner vid sjukdom som av medicinska skäl blir nödvändiga och som utges under en tillfällig vistelse i en annan medlemsstat i syfte att undvika att kortinnehavaren tidigare än planerat tvingas återvända till den behöriga staten eller bosättningsstaten för att få den behandling som han eller hon behöver.

Studerande med EHIC

EES-medborgare som bedriver studier i Sverige är normalt fortsatt sjukförsäkrade i sina ursprungliga hemländer. De har rätt till all nödvändig hälso- och sjukvård i landet där de studerar om de visar upp sitt EHIC. Studerande uppfyller därmed kravet på heltäckande sjukförsäkring om de visar upp ett EHIC. Jfr även 5 kap. 7 § socialförsäkringsbalken där det framgår att en i Sverige bosatt person som lämnar landet för att studera i ett annat land fortfarande ska anses vara bosatt här så länge han eller hon genomgår en studiestödsberättigande utbildning. Den som kommer till Sverige för att studera ska inte anses vara bosatt här.

Vissa länder utfärdar EHIC med en giltighetstid som understiger ett år. Det är normalt endast fråga om en administrativ åtgärd att få ett nytt kort utfärdat då kortet löper ut. Skatteverket bedömer därför att studerande kan anses uppfylla kravet på heltäckande sjukförsäkring även om de visar ett EHIC som har en giltighetstid som understiger ett år.

I vissa fall uppvisar studerande istället för EHIC en ersättningsblankett för detta kort. En sådan ersättningsblankett kan godtas om den är utfärdad av behörig myndighet (dvs. samma myndighet som utfärdar EHIC i det aktuella landet) och det klart framgår att blanketten ersätter EHIC. Liksom vid uppvisande av EHIC bedömer Skatteverket att studerande kan anses uppfylla kravet på heltäckande sjukförsäkring även om de visar en ersättningsblankett vars giltighetstid understiger ett år.

Rättsfall om EHIC

Frågan om hur EHIC ska bedömas har i några fall prövats av domstol.

Kammarrätten i Stockholm har i dom av den 23 oktober 2014, mål nr 4590-13, med hänvisning till art. 8 och 9 i administrativa kommissionens för samordning av de sociala trygghetssystemen beslut nr S1 av den 12 juni 2009 om det europeiska sjukförsäkringskortet, konstaterat att innehav av EHIC inte innebär att innehavaren har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige under minst ett år. Kammarrätten skriver att EHIC ”garanterar således endast rätt till ersättning

för vård under en tillfällig vistelse och inte vid bosättning i ett annat medlemsland än det där personen är försäkrad. Det är dessutom begränsat till att garantera ersättning för vård som är nödvändig under denna tillfälliga vistelse. Innehavaren får till exempel inte ersättning för vård som kan vänta till dess att denne kommer hem. Kortet utgör således inte ett bevis på att den behöriga institutionen står för sådana vårdkostnader som kan komma att uppstå vid bosättning i Sverige.”

Kammarrätten i Stockholm har i dom av den 23 oktober 2014, mål nr 5788-13, prövat betydelsen av EHIC för ett par som uppbar pension från Bulgarien och anförde att det utgör bevis på att de har en heltäckande sjukförsäkring i Sverige. Domstolen skrev följande:

”I enlighet med vad som anges i artikel 24.1 i tillämpningsförordningen är [AA] och [BB] skyldiga att intyga sin rätt till vårdförmåner i bosättningsstaten, dvs. i Sverige, genom en handling utfärdad av den behöriga institutionen i Bulgarien. Enbart den omständigheten att de uppbar pension från Bulgarien kan inte anses utgöra ett bevis på att de också omfattas av en rätt till ersättning från den behöriga institutionen i Bulgarien för kostnader hänförliga till hälso- och sjukvård som de kan komma att ha behov av i Sverige. Det kan således inte enbart på den grunden antas att de har en heltäckande sjukförsäkring som gäller vid bosättning i Sverige. [AA] och [BB] har vidare anført att de genom att uppvisa sina europeiska sjukförsäkringskort visat att de uppfyller kravet på att omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Av artikel 8 i administrativa kommissionens för samordning av de sociala trygghetssystemen beslut nr S1 av den 12 juni 2009 om det europeiska sjukförsäkringskortet framgår att kortet får användas vid alla tillfälliga vistelser under vilka en försäkrad person behöver vårdförmåner. Enligt artikel 9 intygar kortet att kortinnehavaren i vistelsemedlemsstaten har rätt till de vårdförmåner vid sjukdom som av medicinska skäl blir nödvändiga och som utges under en tillfällig vistelse i en annan medlemsstat i syfte att undvika att kortinnehavaren tidigare än planerat tvingas återvända till den behöriga staten eller bosättningsstaten för att få den behandling som han eller hon behöver. Det europeiska sjukförsäkringskortet garanterar således endast rätt till ersättning för vård under en tillfällig vistelse och inte vid bosättning i ett annat medlemsland än det där personen är försäkrad. Det är dessutom begränsat till att garantera ersättning för vård som är nödvändig under denna tillfälliga vistelse. Innehavaren får till exempel inte ersättning för vård som kan vänta till dess att denne kommer hem. Kortet utgör således inte ett bevis på att den behöriga institutionen står för sådana vårdkostnader som kan komma att uppstå vid bosättning i Sverige. [AA] och [BB] kan därför inte heller genom att uppvisa sina europeiska sjukförsäkringskort anses ha visat att de har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige under minst ett år.”

Kammarrätten i Göteborg konstaterar i dom av den 1 december 2017, mål nr 3736-17, att en EU-medborgare som tillfälligt vistas i Sverige har genom EHIC tillgång till medicinskt nödvändig offentlig sjukvård enligt samma villkor och till samma kostnad som de personer som är försäkrade i landet. Domstolen skriver följande:

”Kommissionen har uttalat att det europeiska sjukförsäkringskortet erbjuder en allsidig täckning för den som inte flyttar till den mottagande medlemsstaten utan har för avsikt att återvända, t.ex. vid studier i en annan medlemsstat. Detta

framgår av meddelande KOM(2009) 313 från kommissionen till Europaparlamentet och rådet den 2 juli 2009 om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av rörlighetsdirektivet. Enligt kammarrättens mening kan ledning vid bedömningen av en återopad sjukförsäkrings täckning därför hämtas från det europeiska sjukförsäkringskortet. En EU-medborgare som tillfälligt vistas i Sverige har genom ett sådant kort tillgång till medicinskt nödvändig offentlig sjukvård enligt samma villkor och till samma kostnad som de personer som är försäkrade i landet.”

Skatteverkets bedömning och tillämpning

Av Skatteverkets riktlinjer framgår att det europeiska sjukförsäkringskortet (EHIC) är till för att göra det lättare för EES-medborgare att få tillgång till sjukvård medan de tillfälligt vistas utomlands. Ett EHIC visar således inte att EES-medborgaren har en heltäckande sjukförsäkring som gäller för bosättning i ett annat land.

Undantaget är som framgår ovan studerande, där EHIC är tillräckligt för att visa heltäckande sjukförsäkring.

Skatteverkets bedömning är att verkets tillämpning vad avser i vilka situationer EHIC kan anses styrka heltäckande sjukförsäkring sker i enlighet med unionsrätten och nationell lagstiftning.

3.6 Tillämpning för olika kategorier

Följande avsnitt sammanfattar tillämpliga delar av Skatteverkets interna ställningstagande Uppehållsrätt avseende hur olika kategorier ärenden handläggs.

3.6.1 Arbetstagare

En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon är arbetstagare i Sverige (3 a kap. 3 § 1 UtL). En arbetstagare behöver inte visa tillräckliga tillgångar eller heltäckande sjukförsäkring. En arbetstagare ska folkbokföras om personen utifrån anställningens varaktighet har gjort antagligt att hans vistelse i landet kommer att uppgå till minst ett år.

Definition av begreppet arbetstagare

Vid tillämpning av fördragets och sekundärrättens bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare enligt EU-domstolens praxis definieras en arbetstagare som en person som under en viss tid mot ersättning utför arbete åt en annan person under dennes ledning. Det ska vara fråga om ett faktiskt och verkligt arbete av ekonomiskt värde. Sysslorna som utförs ska normalt sett höra till arbetsmarknaden. Se EU-domstolens avgöranden i mål 66/85, EU C:1986:284, Lawrie-Blum, mål 53/81, EU C:1982:105, Levin och mål C-456/02, EU C:2004:488, Trojani. En arbetstagare som kan visa att han eller hon har ett arbete i Sverige har uppehållsrätt. Begreppet arbetstagare ska tolkas generöst.

Genom EU-domstolens praxis har det fastställts att även den som genom sitt arbete inte når upp till medlemsstatens nivå för skälig levnadsnivå anses ha uppehållsrätt (se Levin). Detta även om lönen kompletteras med egna medel, bidrag eller liknande.

Hur arbetet benämns är inte avgörande. Till exempel kan en au-pair uppfylla kraven för att ha uppehållsrätt som arbetstagare. Detsamma gäller en volontär, om personen får ersättning i någon form för sin arbetsinsats.

Ersättningen behöver inte nödvändigtvis vara i form av pengar. En doktorand kan ha uppehållsrätt som arbetstagare, se ställningstagandet Folkbokföring för en EES-medborgare som är doktorand i Sverige, av den 24 juni 2014, dnr 131 360874-14/111¹³.

För att betraktas som arbetstagare krävs att det arbete som bedrivs inte är av alltför ringa omfattning. Vad som är att anse som alltför ringa är inte fastställt, men ledning kan tas utifrån personens arbetstid. En arbetstid under 5,5 timmar per vecka anses inte som tillräcklig för att personen ska betraktas som arbetstagare. Om en person utför arbete i så pass liten omfattning att det framstår som ett marginellt komplement menar EU-domstolen att personen inte är att anse som arbetstagare (se mål C-14/09, EU C:2010:57, Genc och mål C-53/81, EU C:1982:105, Levin).

Framtida anställning

En EES-medborgare som inte påbörjat sin anställning i Sverige har rätt att vistas här i tre månader utan krav på uppehållstillstånd. Om EES-medborgaren kommer att påbörja sin anställning i Sverige inom de tre månader som han eller hon har rätt att vistas här så kan en framtida anställning ligga till grund för folkbokföring. Detta eftersom det inte blir något avbrott i EES-medborgarens uppehållsrätt och lagliga rätt att vistas i Sverige. Situationen kan närmast jämföras med två olika uppehållstillstånd som utan uppehåll sammanlagt uppgår till minst ett år.

Timanställning, behovsanställning och assistansanställning

Om det framkommer att anställningen är en timanställning eller endast en behovsanställning kan det vara svårt att i förväg avgöra verksamhetens omfattning. Har personens anställning inte påbörjats saknar personen uppehållsrätt då något arbete varken har utförts eller kan garanteras.

Ett anställningsbevis om timanställning eller behovsanställning kan inte ensamt visa att personen har uppehållsrätt med sådan varaktighet att folkbokföring kan ske. Om inga ytterligare uppgifter tillkommer som kan styrka utfört och garantera framtida arbete kan anmälan avslås eftersom personen inte kunnat visa att han eller hon har uppehållsrätt med sådan varaktighet att det kan antas att personen har rätt att vistas i landet under minst ett år. Information om att en ny anmälan kan lämnas vid ett senare tillfälle kan bifogas – t.ex. då den sökande fått ersättning från sin arbetsgivare och med tillräcklig säkerhet kan visa att arbetet har en sådan varaktighet och omfattning (jfr EU-domstolen mål C-14/09, EU C:2010:57, Genc) att vistelsen i Sverige kan antas uppgå till minst ett år.

Inom assistansbranschen anges ibland att anställningen gäller ”så länge assistansuppdraget varar” eller motsvarande. Ett anställningsbevis med denna utformning kan enligt Skatteverkets mening inte ensamt visa att personen har uppehållsrätt med sådan varaktighet att folkbokföring kan ske, särskilt om anställningen nyligen har påbörjats. Dessa anställningar får bedömas på liknande sätt som tim- och behovsanställningar. Det krävs alltså normalt att ärendet kompletteras med uppgifter som kan styrka utfört arbete och göra framtida arbete antagligt.

¹³ <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/327797.html?date=2014-06-24&q=doktorand>

Handlingar som visar att någon är arbetstagare

Den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras ska anmäla inflyttningen till Skatteverket (26 § FOL). I samband med en anmälan enligt 26 § FOL får Skatteverket begära att han eller hon visar upp ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort, och handlingar som styrker att han eller hon har en anställning eller bedriver verksamhet som egen företagare i Sverige, är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige samt en försäkring om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning, (9 § FOF).

Bevis om att en person är arbetstagare kan vara t.ex. anställningsavtal, tjänstgöringsintyg eller motsvarande. Vid behov kan ytterligare intyg eller dokument visas, till exempel lönespecifikationer, kontoutdrag som visar att lön betalats ut, dokument som visar att skatt och sociala avgifter betalats in, personalliggare etc.

En tillsvidareanställning kan föregås av en provanställning på upp till sex månader. Om avsikten är att provanställningen ska övergå i en tillsvidareanställning kan uppehållsrätten i regel antas ha sådan varaktighet att personen kan folkbokföras.

Anställningsavtal

Ett anställningsavtal är bindande för både arbetstagaren och arbetsgivaren. Även muntliga avtal är giltiga. Muntliga anställningsavtal har trots sin formella giltighet ett lågt bevisvärde. Därför ska som huvudregel ett skriftligt anställningsavtal visas upp. Om den inflyttande inte kan visa upp ett skriftligt anställningsavtal måste personen på annat sätt styrka att han eller hon har en anställning, t.ex. genom att visa upp lönespecifikationer.

Samma förhållande gäller de anställningsavtal som är av mycket enkel beskaffenhet eftersom dessa inte kan anses bevisa att det verkligen råder ett anställningsförhållande.

Ur bevissynpunkt väger ett skriftligt anställningsbevis som uppfyller lagens krav tyngre. Inom en månad från det att ett arbete påbörjats ska viss skriftlig information om anställningen lämnas till arbetstagaren (6 c § lag (1982:80) om anställningsskydd). Denna skriftliga information ska som minimikrav innehålla följande uppgifter:

1. Arbetsgivarens och arbetstagarens namn och adress, anställningens tillträdesdag samt arbetsplatsen.

2. En kort specificering eller beskrivning av arbetstagarens arbetsuppgifter och yrkesbenämning eller tjänstetitel.

3. Om anställningen gäller tills vidare eller för begränsad tid eller om den är en provanställning samt

- a) vid anställning tills vidare: de uppsägningstider som gäller,
- b) vid anställning för begränsad tid: anställningens slutdag eller de förutsättningar som gäller för att anställningen skall upphöra och vilken form av tidsbegränsad anställning som anställningen avser,

- c) vid provanställning: prövotidens längd.

4. Begynnelselönen, andra löneförmåner och hur ofta lönen skall betalas ut.

5. Längden på arbetstagarens betalda semester och längden på arbetstagarens normala arbetsdag eller arbetsvecka.

6. Tillämpligt kollektivavtal, i förekommande fall.

Arbetsgivarens ekonomiska situation

Arbetsgivarens ekonomiska situation påverkar bedömningen av om en anställning kan ge uppehållsrätt med sådan varaktighet som kan ligga till grund för folkbokföring.

En anställning i ett företag som till exempel:

- är försatt i konkurs,
- har fått sin F-skatt återkallad,
- inte är momsregistrerat om detta är ett krav för företagets verksamhet,
- inte är arbetsgivarregistrerat,
- inte betalar sina skatter och arbetsgivaravgifter etc.,
- inte betalar ut sina löner,
- har skatteskulder som inte är att betrakta som obetydliga (se mer nedan),
- visar andra tecken på allvarliga ekonomiska problem

indikerar att anställningen inte kan medföra uppehållsrätt som kan ligga till grund för folkbokföring. Detta eftersom anställningen inte med tillräcklig säkerhet har sådan varaktighet att personens vistelse i Sverige kan antas komma att uppgå till minst ett år.

Det finns inte något absolut krav att en arbetsgivare ska vara registrerad för F-skatt, men avsaknad av eller återkallad F-skatt kan vara en indikation på att anställningen inte medför uppehållsrätt med tillräcklig varaktighet för folkbokföring.

En arbetsgivares ekonomiska problem måste bedömas i förhållande till företagets storlek och omsättning. En skatteskuld på ett visst belopp kan utgöra en betydande skuld för det lilla företaget, medan den anses obetydlig för ett större bolag. Företagets historik påverkar också bedömningen. Framstår skatteskulden som en engångsföreteelse och betalar företaget sin skuld efter hand kan en anställning i företaget, trots skatteskulden, medföra att den anställda kan folkbokföras. Har företaget däremot även tidigare vid upprepade tillfällen brutit i skyldigheten att betala skatter och avgifter, är det en klar indikation på att anställningen inte kommer att ha den varaktighet som krävs för folkbokföring.

Om det finns skäl att ifrågasätta anställningen utifrån arbetsgivarens ekonomiska situation måste personen visa att anställningen är seriös och tillräckligt varaktig.

Uppgifter från tredje part som kan påverka ärendets utgång ska kommuniceras (17 § FL) med sökanden innan de kan ligga till grund för beslut.

Anställning i ett vilande eller nedlagt företag

Den EU-rättsliga definitionen av begreppet arbetstagare är ”en person som under en viss tid mot ersättning utför arbete åt en annan person under dennes ledning”, se ovan. Om arbetsgivaren inte bedriver någon verksamhet kan det inte heller förutsättas att arbetstagaren utför något arbete för arbetsgivarens räkning. Det kan då enligt Skatteverkets bedömning inte anses vara fråga om ett faktiskt och verkligt arbete. Om arbetsgivarens verksamhet är vilande eller nedlagd kan personen inte anses vara arbetstagare i EU-rättslig mening.

Bibehållen uppehållsrätt för arbetstagare

Det finns särskilda regler om bibehållen uppehållsrätt för EES-medborgare som är arbetstagare. Särskilda regler gäller exempelvis om en EES-medborgare har blivit ofrivilligt arbetslös och anmält sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen.

En EES-medborgare som är arbetstagare kan under vissa förutsättningar behålla sin uppehållsrätt som arbetstagare även om anställningen upphör eller om han eller hon blir oförmögen att arbeta (3 a kap. 5 a § UtL). Bibehållen uppehållsrätt blir aktuellt om:

- arbetstagaren tillfälligt förlorar sin arbetsförmåga p.g.a. sjukdom eller olycksfall eller
- personen väljer att påbörja en yrkesutbildning. Om EES-medborgaren inte var ofrivilligt arbetslös när han eller hon påbörjade yrkesutbildningen måste utbildningen ha en koppling till den tidigare anställningen för att personen ska ha bibehållen uppehållsrätt.
- personen blir ofrivilligt arbetslös och har anmält sig som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen. Hur länge EES-medborgaren behåller sin uppehållsrätt efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös beror på hur länge personen har arbetat.

Ofrivilligt arbetslös efter mindre än ett års anställning

Om en EES-medborgare blir ofrivilligt arbetslös och har haft en tidsbegränsad anställning på kortare tid än ett år eller blir arbetslös under de första tolv månaderna av en anställning behåller han eller hon sin uppehållsrätt i sex månader från anställningens slut, under förutsättning att han eller hon anmält sig som arbetssökande. Det är den offentliga arbetsförmedlingen som avses. Det innebär t.ex. att en EES-medborgare som anmäler flyttning till Sverige och har minst sex månaders anställning har gjort antagligt att han eller hon har uppehållsrätt i ett år (sex + sex månader).

Vid bedömningen av om en EES-medborgare som har ett arbete på minst ett halvår kan komma att ha bibehållen uppehållsrätt behöver inte någon kontroll göras av om personen har för avsikt att skriva in sig på arbetsförmedlingen när/om anställningen i framtiden kommer att upphöra. Skatteverket får i detta läge utgå från att EES-medborgaren kommer att anmäla sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen när anställningen har löpt ut.

Om en EES-medborgare hänvisar till bibehållen uppehållsrätt p.g.a. en tidigare anställning som vid anmälningstillfället eller vid tidpunkten för Skatteverkets beslut har upphört, ska sökanden däremot – förutom att styrka sin tidigare anställning – även visa att han eller hon är inskriven som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen.

Ofrivilligt arbetslös efter mer än ett års anställning

Om en EES-medborgare blir ofrivilligt arbetslös efter mer än ett års anställning och har anmält sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen har EES-medborgaren uppehållsrätt som arbetstagare så länge som denne är arbetssökande.

En bedömning av om en EES-medborgare har bibehållen uppehållsrätt efter att ha arbetat i ett år eller mer kan exempelvis vara nödvändigt när en familjemedlem till EES-medborgaren ska flytta till Sverige. Om EES-medborgaren då har blivit arbetslös behöver det visas att EES-medborgaren har bibehållen uppehållsrätt. Detta sker genom att visa att han eller hon har arbetat i minst ett år och har anmält sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen.

Om EES-medborgaren fortfarande arbetar i Sverige men har en tidsbegränsad anställning som uppgår till ett år eller mer behöver Skatteverket inte fråga om personen har för avsikt att skriva in sig på Arbetsförmedlingen när eller om anställningen i framtiden kommer att upphöra. Skatteverket får utgå från att EES-medborgaren kommer att anmäla sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen när anställningen har löpt ut.

Yrkesutbildning och tillfällig arbetsförmåga

En EES-medborgare som har uppehållsrätt som arbetstagare behåller sin uppehållsrätt som arbetstagare även om personen drabbas av tillfällig arbetsförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall (3 a kap. 5 a § första stycket 1 UtIL). Skatteverkets bedömning är att uppehållsrätten behålls under den tid personen är arbetsförmögen p.g.a. sjukdomen eller olycksfallet. I lagtexten talas om ”tillfällig” arbetsförmåga. Skatteverkets tolkning är att det bör finnas en rimlig möjlighet att personen ska kunna återgå i arbete.

En EES-medborgare som har uppehållsrätt som arbetstagare behåller sin uppehållsrätt som arbetstagare även om personen inleder en yrkesutbildning. Utbildningen måste ha ett samband med den tidigare sysselsättningen. Något samband behövs däremot inte om EES-medborgaren är ofrivilligt arbetslös (3 a kap. 5 a § första stycket 2 och andra stycket UtIL). Skatteverkets bedömning är att uppehållsrätten behålls under den tid personen bedriver sin yrkesutbildning.

Person som arbetar i Sverige men har sin anställning i utlandet

Skatteverket bedömer att det inte kan ställas något krav på att en EES-medborgare måste vara anställd av en arbetsgivare som är registrerad i Sverige för att kunna ha uppehållsrätt som arbetstagare. Däremot måste arbetet utföras i Sverige.

I den svenska versionen av rörlighetsdirektivet art. 7.1 a) anges att en unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen ”är anställd (...) i den mottagande medlemsstaten”. Skatteverket har tidigare tolkat detta som att det ska vara fråga om en anställning hos en arbetsgivare som är registrerad i Sverige, eller t.ex. har en registrerad filial i Sverige.

I den engelska versionen av rörlighetsdirektivet uttrycks emellertid i art. 7.1 a) att rätt till bosättning mer än tre månader tillkommer unionsmedborgare ”if they are workers (...) in the host Member State”.

EU-domstolen har slagit fast att begreppet arbetstagare inte kan tolkas restriktivt (Levin, se vidare avsnitt 4.2.1). Kriterierna som EU-domstolen i sin praxis har fastställt för att en person ska anses vara arbetstagare (en person som under en viss tid mot ersättning utför arbete åt en annan person under dennes ledning) får ses som uttömmande. EU-domstolen slår i mål 197/86 fast att det inte ställs några ytterligare villkor i gemenskapsrätten som måste uppfyllas för att en person ska kunna anses som arbetstagare (mål 197/86, EU C:1988:323, Brown, punkterna 21-22).

Skatteverket gör mot denna bakgrund bedömningen att det inte kan ställas något krav på att EES-medborgaren ska vara anställd av en arbetsgivare som är registrerad i Sverige. EES-medborgaren måste dock utföra sitt arbete i Sverige för att kunna ha uppehållsrätt som arbetstagare.

En EES-medborgare som utför arbete i Sverige, men har sin anställning i ett annat land, kan alltså under vissa förutsättningar betraktas som arbetstagare i Sverige och ha uppehållsrätt som arbetstagare. Det krävs då att personen visar:

- att han eller hon är anställd och
- utför arbete i Sverige. Det måste klart framgå att alla kriterier för det EU-rättsliga arbetstagarbegreppet är uppfyllda. Det måste alltså visas att personen under en viss tid mot ersättning utför arbete åt en annan person under dennes ledning.

Vilka handlingar som sökanden behöver visa kan variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Det ska tydligt framgå att arbete utförs i Sverige. Exempel på handlingar som kan bli aktuella är:

- För att visa att personen är anställd: Anställningsavtal, anställningsintyg etc.
- För att visa att personen utför arbete i Sverige:
 - Avtal mellan arbetsgivaren och en mottagare i Sverige.
 - Handlingar som visar att personen har uppdrag av sin arbetsgivare att utföra arbete i Sverige. Det kan exempelvis framgå av anställningsavtalet.
 - Eventuellt registerutdrag från Arbetsmiljöverkets register för utstationering.
- För att visa att personen får ersättning för sitt arbete:
 - Som ett led i bedömningen av om kriterierna för det EU-rättsliga arbetstagarbegreppet är uppfyllda ska alltid handlingar som styrker att personen får ersättning för sitt arbete visas upp, t.ex. lönebesked och kontoutdrag som visar att pengar betalats ut.

Utsända arbetstagare har ofta ett A1-intyg. Det visar arbetstagarens socialförsäkringstillhörighet vid arbete i Sverige åt en utländsk arbetsgivare. Ett sådant intyg kan vara en del av underlaget för Skatteverkets bedömning.

Det är inte tillräckligt att det enbart i handlingar från arbetsgivaren anges att personen ska utföra arbete i Sverige. För att visa att arbete utförs i Sverige måste ytterligare handlingar visas upp som bekräftar att personen utför arbete i Sverige. Skatteverket har inte möjlighet att kontrollera en utländsk arbetsgivare på samma sätt som en svensk. Skatteverket bör därför kräva handlingar från exempelvis arbetsgivarens avtalspartner i Sverige samt lönebesked och kontoutdrag för arbetstagaren.

Skatteverkets bedömning

Skatteverkets bedömning är att verkets tillämpning av bestämmelserna om uppehållsrätt för arbetstagare sker i enlighet med unionsrätten och nationell lagstiftning.

3.6.2 Egen företagare

En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon är egen företagare i Sverige (3 a kap. 3 § 1 UtIL). En egen företagare behöver inte visa tillräckliga tillgångar eller heltäckande sjukförsäkring. En egen företagare ska folkbokföras om personen utifrån verksamhetens varaktighet har gjort antagligt att hans vistelse i landet kommer att uppgå till minst ett år.

Begreppet egenföretagare

För att kunna betraktas som person med uppehållsrätt som egenföretagare i utlänningslagens mening krävs att personen är ekonomiskt aktiv. Det innefattar att personen måste bedriva en faktisk och verklig ekonomisk verksamhet. Det krävs

att personen driver en verksamhet som innebär att någon form av tjänst utförs i utbyte mot ersättning. Det krävs också att personen inte är i underordnad ställning (beroendeställning) vad gäller valet av verksamhet och arbets- och lönevillkor. Verksamheten ska utövas på eget ansvar (jfr EU-domstolen mål C-268/99, EU C:2001:616, Jany m.fl.).

Den som driver enskild firma, är bolagsman i ett handelsbolag, samt den som är så kallad komplementär i ett kommanditbolag kan enligt Skatteverkets bedömning ha uppehållsrätt som egenföretagare (3 a kap. 3 § 1 UtLL). Även en företagsledare i ett aktiebolag, i vilket personen är ensam aktieägare, kan enligt Skatteverkets uppfattning betraktas som egenföretagare i utlänningslagens mening.

Krav för att betraktas som egenföretagare

Den som driver enskild firma driver själv och står för sin rörelse och har sitt eget person- eller samordningsnummer som företagets identitetsbeteckning. Den som driver enskild firma kan betraktas som egenföretagare i utlänningslagens mening.

Handelsbolag är ett företag som drivs av två eller flera bolagsmän. Ett handelsbolag blir en juridisk person i och med registrering i handelsregistret. Handelsbolaget får i och med det en egen identitetsbeteckning. Den som är delägare i ett handelsbolag har ett privat ekonomiskt ansvar för rörelsen. Ansvaret delas solidariskt mellan bolagsmännen. Den som är bolagsman i ett handelsbolag kan betraktas som egenföretagare i utlänningslagens mening.

Det som gäller för handelsbolag gäller även för kommanditbolag, med några undantag. Den största skillnaden är att kommanditbolag har minst en bolagsman med begränsat ansvar. Den personen, kommanditdelägaren, ansvarar endast för en viss kapitalinsats i bolaget. Ett kommanditbolag kan ha en eller flera kommanditdelägare. Övriga bolagsmän (komplementärerna) ska vara minst en och ansvarar personligen för bolagets skulder. En komplementär kan betraktas som egenföretagare i utlänningslagens mening. Kommanditdelägare betraktas inte som egenföretagare, eftersom de inte personligen ansvarar för bolaget fullt ut.

Att enbart äga aktier i ett aktiebolag innebär inte att en person kan anses bedriva en verksamhet som medför uppehållsrätt som egenföretagare. Detta oavsett om personen innehar delar av eller samtliga aktier i bolaget.

En företagsledare för ett aktiebolag i vilket personen är ensam aktieägare och verkställande direktör eller motsvarande, kan enligt Skatteverkets bedömning betraktas som egenföretagare i utlänningslagens mening. Även om personen formellt sett är anställd i sitt eget företag betraktas personen som egenföretagare, eftersom arbetet i ett sådant fall inte utövas i beroendeställning. Kriteriet att verksamheten ska utövas på eget ansvar får också anses vara uppfyllt när företagsledaren är ensam aktieägare i aktiebolaget.

Oavsett på vilket sätt företaget drivs gäller att en verksamhet som inte på något sätt konkretiserats inte kan ligga till grund för uppehållsrätt. Verksamheten behöver inte nödvändigtvis ha startat eller gett resultat för att personen ska kunna ha uppehållsrätt som egenföretagare, men personen måste åtminstone kunna visa någon form av planering och förberedelser för verksamheten. Om personen redan har ett företag måste han eller hon kunna visa att företaget är verksamt. Om verksamheten kräver någon form av auktorisation eller legitimation ska detta styrkas med nödvändiga handlingar.

Följande dokumentation kan vara ett stöd för att bedöma en egenföretagares verksamhet:

- Godkännande för F-skatt

- Marknadsplan för företaget
- Hyreskontrakt för nödvändiga lokaler för verksamheten
- Bevis på tidigare erfarenheter och kompetens inom området
- Fakturor från företaget
- Kvitton eller fakturor på inköpt materiel
- Momsredovisning
- Överlåtelsehandlingar om köp av redan etablerad rörelse
- Registreringsbevis från Bolagsverket

Ovanstående förteckning är varken uttömmande eller innebär att alla dessa handlingar ska finnas med, utan en bedömning får göras i varje enskilt ärende. Det finns inte något absolut krav att ett företag ska vara registrerat för F-skatt, men avsaknad av eller återkallad F-skatt kan vara en indikation på att verksamheten inte medför uppehållsrätt med tillräcklig varaktighet för folkbokföring.

I vissa fall kan det – i likhet med situationen för arbetstagare – vara nödvändigt att kontrollera en egenföretagares ekonomiska situation. I en del fall kan det finnas skäl att kontrollera att företaget exempelvis betalar in sina skatter och avgifter. En egenföretagare med allvarliga ekonomiska problem kan inte göra gällande att verksamheten ger uppehållsrätt som kan ligga till grund för folkbokföring. En sådan verksamhet visar inte de tecken på varaktighet som krävs för folkbokföring.

Bibehållen uppehållsrätt för egenföretagare

En EES-medborgare som har uppehållsrätt som egenföretagare behåller sin uppehållsrätt även om denne drabbas av tillfällig arbetsförmåga p.g.a. sjukdom eller olycksfall (3 a kap. 5 a § första stycket 1 UtL). Enligt Skatteverkets bedömning behålls uppehållsrätten under den tid personen är arbetsförmögen p.g.a. sjukdomen eller olycksfallet. I lagtexten talas om ”tillfällig” arbetsförmåga. Skatteverket tolkar detta som att det bör finnas en rimlig möjlighet för att personen ska kunna återgå i arbete.

En EES-medborgare som har uppehållsrätt som egenföretagare behåller sin uppehållsrätt även om denne påbörjar en yrkesutbildning. Utbildningen måste ha samband med egenföretagarens tidigare sysselsättning (3 a kap. 5 a § första stycket 2 UtL och andra stycket samma bestämmelse). Enligt Skatteverkets bedömning behålls uppehållsrätten under den tid personen bedriver sin yrkesutbildning.

Skatteverkets bedömning

Skatteverkets bedömning är att verkets tillämpning av bestämmelserna om uppehållsrätt för egenföretagare sker i enlighet med unionsrätten och nationell lagstiftning.

3.6.3 Tillhandahållare av tjänster

3 a kap. UtL innehåller inte några särskilda bestämmelser för den som tillhandahåller eller tar emot tjänster. En tillhandahållare av tjänster har uppehållsrätt så länge han eller hon befinner sig i värdlandet och utför sina tjänster enligt de grundläggande friheterna i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, nedan kallat EUF-fördraget. En tillhandahållare av tjänster ska folkbokföras om personen utifrån verksamhetens varaktighet har gjort antagligt att hans vistelse i landet kommer att uppgå till minst ett år.

Tillhandahållande och mottagande av tjänster omfattas av den fria rörligheten

Fri rörlighet för tjänster är en av de grundläggande friheterna enligt EUF-fördraget (Tredje delen - Avdelning IV - Kapitel 3). Både tillhandahållare och mottagare av tjänster omfattas som en konsekvens av detta av den fria rörligheten. Både tillhandahållare och mottagare av tjänster omfattas som en konsekvens av detta av den fria rörligheten. En tillhandahållare av tjänster har uppehållsrätt så länge han eller hon befinner sig i värdlandet och utför sina tjänster.

Skatteverkets tillämpning

En tillhandahållare av tjänster kan liknas med en arbetstagare eller egenföretagare. Gränsdragningen mellan en tillhandahållare av tjänst och en arbetstagare eller egenföretagare kan ibland vara svår att göra. För Skatteverket är det viktiga att avgöra om personen har uppehållsrätt eller inte, oavsett kategori.

En tillhandahållare av tjänster har uppehållsrätt så länge han eller hon befinner sig i värdlandet och utför sina tjänster. Om personen tillhandahåller en tjänst ska avtal, intyg eller något liknande underlag visas upp där det framgår vilken slags tjänst det är, att tjänsten utförs i Sverige och hur lång tid tjänsten kommer att erbjudas. Handlingen ska vara skriven och undertecknad av den som tar emot tjänsten. Om det råder oklarhet i något avseende kring den tjänst som uppges utföras i Sverige behöver sökanden visa att det verkligen utförs en tjänst av ekonomisk karaktär.

En tillhandahållare av tjänster kan styrka att denne är socialförsäkrad i det EES-land där personen normalt är anställd eller är egen företagare. Om det står klart att personen är egen företagare eller anställd i ett annat EES-land och tillhandahåller tjänster i Sverige behöver inte något bevis om heltäckande sjukförsäkring uppvisas, eftersom personen är ekonomiskt aktiv. Om det däremot skulle finnas några tveksamheter kring personens utländska företag eller anställning kan det finnas skäl att begära att personen visar upp exempelvis ett intyg för utlandet. Ett sådant intyg kan utgöra stödbevis för att personen har ett företag eller en anställning i det andra EES-landet.

Tillhandahållare av tjänster kan enligt Skatteverkets bedömning inte ha bibehållen uppehållsrätt enligt 3 a kap. 5 a § UtIL, då dessa personer inte är att betrakta som arbetstagare eller egenföretagare i detta sammanhang (även om de kan liknas vid arbetstagare eller egenföretagare).

Skatteverkets bedömning

Skatteverkets bedömning är att verkets tillämpning av bestämmelserna om uppehållsrätt för tillhandahållare av tjänster sker i enlighet med unionsrätten och nationell lagstiftning.

3.6.4 Arbetssökande

En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning (3 a kap. 3 § 2 UtIL). En arbetssökande behöver inte visa tillräckliga tillgångar eller heltäckande sjukförsäkring. Ettårsgränsen för folkbokföring (3 § FOL) innebär dock att en arbetssökande som tidigare inte har arbetat i Sverige inte ska folkbokföras. En arbetssökande som tidigare har arbetat i Sverige kan dock i vissa situationer folkbokföras.

Skatteverkets tillämpning

En EES-medborgare som är arbetssökande har rätt att vistas i en annan medlemsstat under sex månader för att söka arbete (jfr EU-domstolen mål C-292/89, EU C:1991:80, Antonissen). Även om den arbetssökande kan visa att han eller hon har uppehållsrätt som arbetssökande enligt utlänningslagen kan inte personen visa att han eller hon har uppehållsrätt med sådan varaktighet att han eller hon kan antas komma att vistas i landet i minst ett år. En arbetssökande ska därför normalt inte folkbokföras.

Skatteverkets bedömning

Skatteverkets bedömning är att verkets tillämpning av bestämmelserna om uppehållsrätt för arbetssökande sker i enlighet med unionsrätten och nationell lagstiftning.

3.6.5 Studerande

En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige (3 a kap. 3 § 3 UtL). Heltäckande sjukförsäkring för den studerande själv styrks normalt genom EHIC. En studerande som enbart har styrkt studier under två terminer kan inte antas komma att vistas i landet under minst ett år och ska därför inte folkbokföras.

Vem som anses som studerande

För att en studerande EES-medborgare ska ha uppehållsrätt i Sverige krävs att personen är inskriven på en erkänd utbildningsanstalt i Sverige. Upphållsrätten ska styrkas genom exempelvis antagningsbesked, tillsammans med ett registerutdrag eller motsvarande som visar att den studerande är inskriven vid utbildningsanstalten. Av handlingarna ska framgå dels att personen är inskriven som studerande, dels hur lång personens utbildning är.

Med erkänd utbildningsanstalt avses alla gymnasieprogram samt alla högskole- och universitetsstudier som medför rätt till statligt eller kommunalt bidrag. Grundskolestudier omfattas inte (prop. 2005/06:77 s. 185). Utbildningen ”Svenska för invandrare” (SFI) omfattas inte heller.

Den studerande ska också styrka att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring för sig och eventuella familjemedlemmar, som gäller i Sverige. Heltäckande sjukförsäkring för den studerande själv styrks normalt genom det europeiska sjukförsäkringskortet EHIC (se avsnitt 3.5.5). Vidare krävs att personen lämnar en försäkran om att tillräckliga medel finns för sin och eventuella familjemedlemmars försörjning.

Upphållsrätten för en doktorand ska under vissa förutsättningar prövas som för en studerande.

En anmälan om flyttning till Sverige för en studerande som inte har styrkt uppehållsrätt med sådan varaktighet att det kan antas att vistelsen kommer att uppgå till minst ett år ska avslås – t.ex. för en studerande som enbart har styrkt studier under två terminer, vilket inte uppgår till ett helt år. En sådan person kan inte antas komma att vistas i landet under minst ett år. Om studierna förlängs eller

den studerande får ett feriearbete kan en ny anmälan om flyttning till Sverige godtas om den sammanlagda tiden av personens uppehållsrätt utan avbrott uppgår till minst ett år.

Heltäckande sjukförsäkring för studerande

Studerande från andra EU- och EES-länder styrker som nämnts ovan vanligtvis heltäckande sjukförsäkring genom EHIC; se avsnitt 3.5.5.

Kammarkollegiet har sjukförsäkringar för utländska studerande som studerar i Sverige. För studerande som är EES-medborgare har den olika täckningsgrad för den som omfattas respektive inte omfattas av sitt hemlands sjukförsäkring. För den studerande som omfattas av sitt hemlands sjukförsäkringssystem gäller inte det sjuk- och tandvårdsskydd som finns i försäkringen. För den som inte omfattas av sitt hemlands sjukförsäkringssystem täcker den akut nödvändig vård och tandvård. Den täcker däremot inte behandling av sjukdomstillstånd som den studerande haft innan försäkringen tecknades. Eftersom försäkringen endast täcker akut nödvändig vård är den inte en sådan heltäckande sjukförsäkring som avses i utlänningslagen. En EES-medborgare som studerar och som visar upp en sjukförsäkring från Kammarkollegiet har därför inte uppfyllt kravet på en heltäckande sjukförsäkring. Den studerande måste istället visa upp ett EHIC, alternativt ett intyg från utlandet eller en privat heltäckande sjukförsäkring.

Skatteverkets bedömning

Skatteverkets bedömning är att verkets tillämpning av bestämmelserna om uppehållsrätt för studerande sker i enlighet med unionsrätten och nationell lagstiftning.

3.6.6 Annan än ovanstående – tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring

En EES-medborgare som inte är arbetstagare, egen företagare, arbetssökande eller studerande och som därmed inte omfattas av 3 a kap. 3 § 1-3 UtL, har uppehållsrätt om han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning (se avsnitt 3.4) och har en heltäckande sjukförsäkring (se avsnitt 3.5) för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige (3 a kap. 3 § 4 UtL). En sådan person (t.ex. en pensionär) behöver därför styrka tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring för att påvisa uppehållsrätt. Heltäckande sjukförsäkring styrks normalt genom intyg från behörig socialförsäkringsinstitution i ett annat EES-land eller genom en privat sjukförsäkring. Den som kan styrka tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring, och som kan göra antagligt att hens vistelse i landet kommer att uppgå till minst ett år ska folkbokföras.

Pensionärer

En pensionär med pension från sitt hemland kan ha tillräckliga tillgångar för sin försörjning under förutsättning att pensionen är tillräckligt hög. En pensionär som styrker heltäckande sjukförsäkring samt tillräckliga tillgångar (genom exempelvis bevis om pensionsutbetalningar) har uppehållsrätt. Liksom övriga inflyttande ska en pensionär styrka uppehållsrätt med sådan varaktighet att vistelsetiden i Sverige kan antas komma att uppgå till minst ett år.

Som framgår av avsnitt 3.5.2 är den som kan visa upp ett intyg om att denne får pension från Sverige och en pensionär med pension från ett annat nordiskt land undantagen från kravet att visa intyg för utlandet. I övriga fall ska heltäckande sjukförsäkring styrkas med handlingar. Detta kan göras med ett intyg för utlandet (t.ex. ett S1-intyg) eller en privat heltäckande sjukförsäkring.

Det förekommer att vissa personer har svårt att få ett intyg för utlandet efter det att de flyttat till Sverige. Skatteverket kan vid prövningen av en persons uppehållsrätt inte ta hänsyn till eventuella svårigheter att få intyg utfärdat. Det är svårt eller omöjligt att veta varför personen inte får något intyg. Det kan bero på administrativa krav för ansökan om det, eller på att personen helt enkelt inte omfattas av något EES-lands socialförsäkringssystem. Utan intyg för utlandet eller en privat heltäckande sjukförsäkring kan sjukförsäkringskravet inte anses vara uppfyllt.

Skatteverkets bedömning

Skatteverkets bedömning är att verkets tillämpning av bestämmelserna om uppehållsrätt för personer som ska styrka tillräckliga tillgångar sker i enlighet med unionsrätten och nationell lagstiftning. Skatteverkets bedömning av tillämpningen av kraven för privata sjukförsäkringar och dess förhållande till unionsrätten och nationell lagstiftning redogörs för i avsnitt 4.2.

3.6.7 Familjemedlemmar

En EES-medborgare som uppfyller kraven för uppehållsrätt enligt någon av grunderna i 3 a kap. 3 § UtL har primär uppehållsrätt. En medföljande eller anslutande familjemedlem till en EES-medborgare med primär uppehållsrätt kan ha sekundär uppehållsrätt enligt bestämmelserna i 3 a kap. 4 § UtL. Vilka handlingar familjemedlem behöver visa upp beror på enligt vilken kategori EES-medborgaren har primär uppehållsrätt och på vilken typ av familjemedlem det är fråga om.

Definition av familjemedlem

Vem som är anse som familjemedlem framgår av 3 a kap. 2 § UtL. Av första stycket denna paragraf framgår att med familjemedlem till EES-medborgare avses i denna lag en utlänning som följer med eller i Sverige ansluter sig till en EES-medborgare och som tillhör någon av de uppräknade kategorierna. Av andra stycket denna paragraf framgår vidare att med familjemedlem till EES-medborgare avses i denna lag även en utlänning med sådan familjeanknytning som anges i första stycket till en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet och som utlänningen har följt med eller anslutit sig till när den svenska medborgaren utnyttjat sin rätt till fri rörlighet.

Uppehållsrätt för familjemedlemmar

Av 3 a kap. 4 § UtL framgår att en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 2 § första stycket har uppehållsrätt om EES-medborgaren har uppehållsrätt enligt 3 §. En sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 2 § andra stycket har uppehållsrätt.

Uppehållsrätt enligt första eller andra stycket föreligger inte om ett äktenskap ingåtts, ett samboförhållande inletts eller en utlänning adopterats uteslutande i syfte att ge utlänningen uppehållsrätt.

Familjemedlem

Som familjemedlem anses make/maka, sambo, registrerad partner (3 a kap. 2 § första stycket 1 UtL), släkting i rakt nedstigande led (barn, barnbarn etc.) till en EES-medborgare eller till EES-medborgarens make eller sambo, om släktingen är under 21 år eller beroende av någon av dem för sin försörjning (3 a kap. 2 § första stycket 2 UtL). Släkting i rakt uppstigande led (förälder, far- och morförälder etc.) till en EES-medborgare eller till EES-medborgarens make eller sambo om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning (3 a kap. 2 § första stycket 3 UtL).

Annan familjemedlem

Som familjemedlem till EES-medborgare betraktas även en så kallad annan familjemedlem, om familjemedlemmen i det land som han eller hon har kommit ifrån är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning eller ingår i EES-medborgarens hushåll eller om det av allvarliga hälsoskäl absolut krävs att EES-medborgaren personligen tar hand om familjemedlemmen (3 a kap. 2 § första stycket 4 UtL). Som familjemedlem till EES-medborgare kan alltså räknas även andra familjemedlemmar än de som tidigare angetts i paragrafen. Det kan t.ex. röra sig om ett syskon eller en moster (prop. 2013/14:81 s. 41). Som annan familjemedlem kan också räknas t.ex. en släkting i rakt uppstigande led, men som inte uppfyller villkoren i 3 a kap. 2 § första stycket 3 UtL (p.g.a. att beroendeförhållande inte är visat). Enligt Skatteverkets mening ska det finnas någon form av släktskap även för en ”annan familjemedlem”.

En så kallad annan familjemedlem kan under vissa förutsättningar ha sekundär uppehållsrätt som familjemedlem. De krav som uppställs på att familjemedlemmen ska vara beroende av eller boende hos unionsmedborgaren eller att det av allvarliga hälsoskäl absolut krävs att unionsmedborgaren personligen tar hand om familjemedlemmen gör enligt bestämmelsens förarbeten att det handlar om en tämligen begränsad grupp personer, se prop. 2013/14:81 s. 25-26. Tillämpningen ska mot denna bakgrund enligt Skatteverkets bedömning vara relativt restriktiv.

Primär och sekundär uppehållsrätt

En EES-medborgare som uppfyller kraven för uppehållsrätt enligt någon av grunderna i 3 a kap. 3 § UtL har primär uppehållsrätt. En familjemedlem till en EES-medborgare med primär uppehållsrätt kan ha sekundär uppehållsrätt. En familjemedlem kan endast härleda sekundär uppehållsrätt från en EES-medborgare som har primär uppehållsrätt. Sekundär uppehållsrätt kan alltså inte härledas från en EES-medborgare som själv har sekundär uppehållsrätt.

En förutsättning för att familjemedlemmen ska kunna ha sekundär uppehållsrätt är att familjemedlemmen följer med eller ansluter sig till EES-medborgaren (3 a kap. 2 § UtL). För att kunna ha sekundär uppehållsrätt som familjemedlem till en EES-medborgare krävs att familjemedlemmen, oavsett medborgarskap, har styrkt sin identitet och visar handlingar som styrker familjerelationen till EES-medborgaren och uppehållsrätten för EES-medborgaren som redan är folkbokförd här.

Ekonomiskt beroende m.m.

Ett ekonomiskt beroende mellan familjemedlemmar är i vissa fall en förutsättning för att en familjemedlem ska kunna ha sekundär uppehållsrätt. Det måste vara styrkt att det föreligger ett faktiskt beroendeförhållande. Beroendet måste ha förelegat i familjemedlemmens ursprungsland. En bedömning måste göras om familjemedlemmen inte är i stånd att sörja för sina grundläggande behov. Se EU-domstolens dom den 9 januari 2007, mål C-1/05, EU C:2007:1, Jia, MIG 2014:8 och EU-domstolens dom i mål C-423/12, EU C:2014:16, Reyes.

Släktingar i rakt upp- eller nedstigande led ska bevisa beroendet med handlingar (10 § första stycket 4 FOF). Förutom att ett faktiskt ekonomiskt beroende måste styrkas är det inte möjligt att ange exakt vilka handlingar som behöver uppvisas. Detta kan variera från fall till fall. Sökanden får visa de handlingar som han eller hon anser lämpliga. Exempel på handlingar som kan vara aktuella är intyg och kontoutdrag som visar att pengar har förts över till släktingen i hemlandet.

Det krävs att det styrks att personen kan anses vara faktiskt beroende för sin försörjning, och inte kan sörja för sina grundläggande behov. Att pengar har förts över till släktingen i ursprungslandet med regelbundenhet och under lång tid kan visa att det föreligger ett faktiskt beroendeförhållande (jfr MIG 2014:8). Enbart det faktum att t.ex. EES-medborgaren har åtagit sig att försörja en släkting bevisar inte att det föreligger ett faktiskt beroendeförhållande (jfr EU-domstolens dom i Jia).

Om det är fråga om så kallad ”annan familjemedlem” som hänvisar till uppehållsrätt p.g.a. ekonomiskt beroende ska beroendet bevisas med handlingar från en behörig myndighet i familjemedlemmens hemland eller det land där han eller hon senast var bosatt innan flytten till Sverige (10 § första stycket 5 FOF). Begreppet behörig myndighet får i detta sammanhang enligt Skatteverkets mening i första hand tolkas som en myndighet som i sin verksamhet har att hantera sociala frågor och frågor som rör personers ekonomiska förhållanden och rätt till ekonomiskt stöd. Exempelvis en myndighet som ansvarar för försörjningsstöd eller motsvarande bidrag.

Vilka handlingar behöver en familjemedlem visa?

Av 10 § FOF framgår vilka handlingar som Skatteverket får begära att familjemedlemmen visar upp i samband med en anmälan enligt 26 § FOL. Enligt vilken kategori EES-medborgaren har primär uppehållsrätt och vilken typ av familjemedlem det rör sig om styr vilka handlingar familjemedlemmen behöver visa upp, t.ex. bevis om heltäckande sjukförsäkring, intyg om ekonomiskt beroende eller intyg om hushållsgemenskap. Om EES-medborgaren har primär uppehållsrätt som person med tillräckliga tillgångar eller som studerande, måste medföljande eller anslutande familjemedlemmar visa att de har en heltäckande sjukförsäkring. Om EES-medborgaren istället har primär uppehållsrätt som arbetstagare, egenföretagare eller tillhandahållare av tjänst behöver familjemedlemmarna inte visa heltäckande sjukförsäkring.

Familjemedlem till svensk medborgare

En förutsättning för att betraktas som anslutande familjemedlem till en svensk medborgare är att det rör sig om en svensk medborgare som återvänt till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. En annan förutsättning är att familjemedlemmen har följt med eller anslutit sig till den svenska medborgaren när han eller hon utnyttjat sin rätt till fri rörlighet (3 a kap. 2 § andra stycket UtL).

Enligt Skatteverkets bedömning ska den återvändande svenska medborgaren inflytta från ett annat EES-land, för att en familjemedlem ska kunna ha sekundär uppehållsrätt. Om den svenska medborgaren efter att ha aktiverat sin rätt till fri rörlighet i ett annat EES-land bosätter sig i ett tredjeland och först därefter flyttar tillbaka till Sverige, anser Skatteverket att en familjemedlem inte kan ha sekundär uppehållsrätt. Däremot påverkar inte en tillfällig vistelse, t.ex. en kortare semestervistelse, i ett tredjeland innan återflyttningen till Sverige möjligheten för en familjemedlem att härleda sekundär uppehållsrätt från den svenska medborgaren.

Familjemedlemmens inflyttning måste ha ett samband med den svenska medborgarens utnyttjande av sin rätt till fri rörlighet. Av lagtexten framgår att familjemedlemmen ska ha följt med eller anslutit sig **när** den svenska medborgaren utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. Det innebär enligt Skatteverkets bedömning att familjemedlemmen ska ha uppehållit sig tillsammans med den svenska medborgaren i den andra EES-staten. En familjemedlem kan alltså inte ha sekundär uppehållsrätt om det inte kan visas att han eller hon har bott tillsammans med den svenska medborgaren i det andra EES-landet. Exempelvis kan inte en person som uppger att han eller hon är sambo till en återvändande svensk medborgare ha sekundär uppehållsrätt om de inleder samboskapet i Sverige.

En familjemedlem till en svensk medborgare som aldrig har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet och alltid har uppehållit sig i Sverige kan inte, som familjemedlem, göra gällande rättigheter enligt rörlighetsdirektivet. Svensken ska alltså ha flyttat till det andra landet **och** utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet, dvs. haft uppehållsrätt i det andra landet.

En person som är medborgare både i Sverige och i ett annat EES-land, kan inte enligt Skatteverkets bedömning aktivera sin rätt till fri rörlighet genom en vistelse i det andra EES-landet där personen är medborgare. Rörlighetsdirektivet ska tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i, samt på de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren. Enligt ordalydelsen av artikel 3.1 rörlighetsdirektivet ska direktivet inte tillämpas på en person som rest till eller uppehållit sig i en stat där personen är medborgare. (Jfr även EU-domstolen mål C-127/08, EU C:2008:449, Metock och C-434/09, EU C:2011:277, McCarthy).

En svensk medborgare som har aktiverat sin rätt till fri rörlighet måste visa både att personen flyttat till det andra EES-landet och att personen haft uppehållsrätt i det landet. Detta är ett krav för att en inflyttande familjemedlem ska kunna härleda uppehållsrätt från en svensk medborgare.

Skatteverkets bedömning

Skatteverkets bedömning är att verkets tillämpning av bestämmelserna om uppehållsrätt för familjemedlemmar till EES-medborgare sker i enlighet med unionsrätten och nationell lagstiftning.

3.7 Migrationsverkets prövning av uppehållsrätt

Migrationsverkets registrering av uppehållsrätt för EES-medborgare som flyttar till Sverige upphörde den 1 maj 2014. Däremot utfärdar myndigheten fortfarande uppehållskort och permanenta uppehållskort för tredjelandsmedborgare samt intyg om permanent uppehållsrätt för EES-medborgare.

En EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare och som har uppehållsrätt ska ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige (3 a kap. 10 § UtlL). Migrationsverkets prövning kan bl.a. innefatta en bedömning av om kravet på heltäckande sjukförsäkring är uppfyllt.

Uppehållskortet är ett bevis för att tredjelandsmedborgaren hade uppehållsrätt vid tidpunkten för ansökan om kortet, men säger inget om varaktigheten av uppehållsrätten (se avsnitt 2.2.2). Skatteverket måste därför göra en egen prövning av uppehållsrätten och dess varaktighet även om en tredjelandsmedborgare visar upp ett uppehållskort i samband med ansökan om flyttning till Sverige (jfr prop. 2012/13:120 s. 41).

Migrationsverkets Handbok i Migrationsärenden, EES-medborgare och deras familjemedlemmar, uppdaterad 2017-09-11, innehåller information om bland annat Migrationsverkets bedömning avseende tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring. Skatteverket och Migrationsverket har i stort en samsyn vad gäller bedömningen av exempelvis kraven på tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring.

4 Skatteverkets bedömning

Uppdraget från regeringen innebär att Skatteverket ska undersöka hur de regler och rutiner vad gäller prövningen av uppehållsrätten som man tillämpar i folkbokföringsärenden förhåller sig till kraven i unionslagstiftningen och nationell lagstiftning att medlemsstaterna inte får sätta upp hinder för etableringsfriheten eller den fria rörligheten för personer och tjänster när det gäller EU- och EES-medborgare. Skatteverket har mot bakgrund av regeringens uppdrag bedömt huruvida verkets tillämpning i folkbokföringsärenden med uppehållsrätt i olika avseenden förhåller sig till gällande unionsrätt och nationell rätt (se avsnitt 3).

I detta avsnitt redovisas Skatteverkets sammanfattande bedömning avseende ettårsgränsen för folkbokföring och kravet på heltäckande sjukförsäkring, vilket är två områden som många klagomål avser.

4.1 Ettårsgränsen för folkbokföring

4.1.1 Ettårsgränsen för folkbokföring i Sverige

Sverige tillämpar en ettårsgräns för folkbokföringsärenden (se avsnitt 2.2.1). En person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år (3 § folkbokföringslagen (1991:481), nedan förkortad FOL). Ettårsgränsen gäller oavsett medborgarskap. Även en svensk som återinflyttar till Sverige måste uppfylla ettårskravet för att bli folkbokförd.

4.1.2 Bör ettårsgränsen för folkbokföring ändras?

Det har i olika sammanhang föreslagits att tidsgränsen för folkbokföring ska ändras till kortare tid än ett år, eller att tidsgränsen helt ska tas bort så att vistelsetiden inte är ett kriterium för folkbokföring.

Kommerskollegium anser att ett villkorande av uppehållsrätten utöver de kriterier som finns i rörlighetsdirektivet är oförenligt med reglerna om uppehållsrätt om det inte kan motiveras på objektiva grunder. Enligt Kommerskollegiums uppfattning spelar det ingen roll om villkoret är att uppehållsrätten måste styrkas i ett års tid eller om vistelsetiden bara behöver göras antaglig. Det är villkoret i sig som kan ifrågasättas EU-rättsligt. Ett av förslagen i Kommerskollegiums utredning ”När personnummer blir ett hinder – förslag på lösningar för EU-medborgare” är att ta bort ettårskravet. Kommerskollegium har inte utrett konsekvenserna av en sådan förändring.

Frågan är då om ettårskravet för folkbokföring kan motiveras utifrån objektiva grunder. Skatteverket konstaterar inledningsvis att Högsta förvaltningsdomstolen, nedan förkortad HFD, i mål nr HFD 2014 ref 6 har sagt att ett upprätthållande av kraven i 3 § FOL inte utgör ett hinder mot den fria rörligheten (se avsnitt 2.2.3). Skatteverket konstaterar vidare att bosättningsbegrepp och kriterier om ett års vistelse (eller ett års arbete) även återfinns i annan nationell lagstiftning (se t.ex. 5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken).

Skatteverkets bedömning

Den svenska inställningen är, såsom den har kommunicerats i regeringens svar till kommission i EU-pilotärendet (Fi2016/03726/S3), att utgångspunkten är att det är upp till varje medlemsstat att avgöra om och när en person ska anses bosatt i

landet och registreras som sådan. Kravet på ett års antaglig vistelse för folkbokföring gäller oavsett om personen är svensk medborgare, medborgare i en annan EES-stat eller medborgare i tredje land. Den bedömning som görs sker uteslutande utifrån det svenska intresset av att ha en nationell folkbokföring som korrekt återger uppgifter om invånarna i riket så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för planeringsändamål m.m. Detta kommer även till uttryck i avgörandet HFD 2014 ref. 6. Skatteverket anser därför, i likhet med regeringen, att ett upprätthållande av kraven för folkbokföring i 3 § FOL inte utgör ett hinder mot den fria rörligheten.

Den eventuella kopplingen mellan ettårsgränsen för folkbokföringen och ettårsgränsen i reglerna om socialförsäkringsförmåner, betalning av arbetsgivaravgifter eller annan lagstiftning ingår inte i regeringsuppdraget. Skatteverket kan inte heller bedöma vad effekterna blir inom andra områden, om gränsen för folkbokföring skulle ändras till kortare tid eller tas bort.

Skatteverkets riktlinjer om tillämpningen av ettårsregeln i folkbokföringsärenden följer regelverket, regeringens förarbeten och aktuell rättspraxis. HFD har konstaterat att bestämmelserna om kraven för upptagande i folkbokföringen inte är ett hinder för den fria rörligheten (HFD 2014 ref. 6). HFD har också konstaterat att det i folkbokföringsärenden, till skillnad från vad som kan vara fallet när frågan om uppehållsrätt prövas i andra sammanhang, är föreskrivet att den som gör gällande uppehållsrätt kan åläggas att styrka detta med visst specifikt angivet underlag (HFD 2016 ref. 39).

Skatteverkets bedömning är att det inte är lämpligt att verket gör en överprövning av HFD:s slutsatser.

4.1.3 HFD:s dom i mål nr 3113-16

Regeringens uppdrag innebär även att Skatteverket ska överväga om några slutsatser beträffande folkbokföringen av EU- och EES-medborgare kan dras av Högsta förvaltningsdomstolens dom den 5 juni 2017 i mål nr 3113-16. I detta avsnitt redovisas den bedömningen.

I ärenden för en person med uppehållsrätt gör Skatteverket redan sedan tidigare en prövning om de förhållanden som ligger till grund för uppehållsrätten har en sådan varaktighet att det kan antas att personen kommer att vistas i landet i minst ett år. Det som är avgörande för Skatteverkets prövning av folkbokföring i ärenden med uppehållsrätt är att personen kan styrka uppehållsrätt med sådan varaktighet att det kan antas att personen ska vistas här i minst ett år (antaglighetsprövning).

Domen kan sägas innebära att en liknande prövning som görs vid bedömning av varaktigheten av uppehållsrätten och sökandens antagliga vistelse ska göras i ett folkbokföringsärende där sökanden har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Upphållsrätten finns bara så länge de underliggande förutsättningarna är uppfyllda (så länge personen fortfarande är arbetstagare, så länge personen fortfarande har tillräckliga medel för sin försörjning etc.). Prövningen vid inflyttning av en person med uppehållsrätt innefattar därmed en framåtsyftande bedömning av hur det kommer att förhålla sig med rätten att vistas i landet i framtiden. Upphållsrättens varaktighet är inte på förhand förutbestämd, som varaktigheten av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är.

På så sätt kan domen sägas medföra att en motsvarande ”prognos” avseende rätten att vistas i Sverige ska göras även i ärenden med tidsbegränsade uppehållstillstånd, dvs. trots att en person med ett uppehållstillstånd med kortare giltighetstid än ett år inte har styrkt sin rätt att vistas i landet under ett helt år, kan

övriga omständigheter ändå göra det antagligt att vistelsen kommer att uppgå till ett år. En sökande som kan göra antagligt att vistelsen i Sverige kommer att pågå i minst ett år trots att uppehållstillståndet täcker en period som är kortare än ett år ska således folkbokföras, förutsatt att övriga villkor för folkbokföring är uppfyllda.

Utgången i HFD-domen om tidsbegränsat uppehållstillstånd är i linje med Skatteverkets nuvarande prövning av ärenden med uppehållsrätt. I ärenden med uppehållsrätt utgår Skatteverket från en bedömning av varaktigheten av personens uppehållsrätt och ett antagande om vistelsetiden, i stället för att en person faktiskt ska styrka uppehållsrätten för hela vistelsetiden. Eftersom uppehållsrätten bara finns så länge de underliggande förutsättningarna (t.ex. en anställning) fortfarande existerar, går det inte att i egentlig mening styrka uppehållsrätt för en viss tid framåt (jfr uppehållstillstånd med en förutbestämd giltighetstid). Skatteverket har ändå att utifrån underlaget i varje enskilt ärende göra en bedömning av varaktigheten av uppehållsrätten, dvs. hur det kommer att förhålla sig med uppehållsrätten framåt i tiden (jfr prop. 2012/13:120 sid. 41).

Skatteverkets bedömning

Eftersom domen är i linje med Skatteverkets nuvarande bedömning och tolkning av reglerna anser Skatteverket att domen inte har någon direkt påverkan på handläggningen av ärenden med uppehållsrätt. Skatteverket tillämpar redan en prövning i uppehållsrättsärenden, som liknar den som följer av HFD-domen vad gäller ärenden med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Domen medför därför inte att någon ändring av prövningen i folkbokföringsärenden med uppehållsrätt krävs.

4.1.4 Bör Skatteverkets interna ställningstagande ändras?

Vid prövningen i ärenden med uppehållsrätt ska, liksom i andra folkbokföringsärenden, en bedömning göras av om personens vistelse i Sverige kommer att uppgå till minst ett år utifrån antaglighetskravet i 3 § FOL (se avsnitt 3.2 och 3.3.1).

Genomförda ändringar – Ettårskravet: ökad tonvikten på antaglighet

Skatteverket har de senaste åren gjort flera ändringar och förtydliganden av det interna ställningstagandet. Tidigare skrivningar har ändrats för att betona att det är ett antaglighetskrav som gäller vad avser ett års vistelse. I nu gällande ställningstagande används uttryck av typen att sökanden ska styrka sin uppehållsrätt ”med sådan varaktighet att personen kan antas komma att vistas i Sverige i minst ett år”.

Ändringarna i detta avseende har gjorts genomgående i ställningstagandet, avseende samtliga uppehållsrättskategorier (jfr avsnitt 3.6). Vidare har vissa exempel i ställningstagandet ändrats i samma anda.

Skatteverkets bedömning

Det är tydligt i förarbetena att Skatteverket ska göra en framåtsyftande prövning och bedöma personens uppehållsrätt framåt i tiden. Skatteverket ska mot denna bakgrund inte enbart pröva om det föreligger uppehållsrätt vid prövningstillfället (ögonblicksbild).

De ändringar som har skett av det interna ställningstagandet och annan information understryker ytterligare att det är fråga om en antaglighetsbedömning av personens framtida vistelse i Sverige. En person som kan visa uppehållsrätt med

sådan varaktighet att det kan antas att personens vistelse i Sverige kommer att uppgå till minst ett år ska således folkbokföras här. Det finns inte något krav på att personen ska kunna bevisa eller styrka att vistelsetiden kommer att uppgå till minst ett år.

Skatteverkets bedömning är att Skatteverkets tillämpning av ettårskravet sker i enlighet med nationell lagstiftning och inte är i strid med unionslagstiftningen.

4.2 Heltäckande sjukförsäkring som förutsättning för uppehållsrätt

Flera av de framförda klagomålen rör problemet för den som vill folkbokföra sig i Sverige att visa att denne har en heltäckande sjukförsäkring. När det gäller offentlig sjukförsäkring har det bl.a. framförts att Skatteverket endast godtar S1-intyg som bevis på sådan försäkring. När det gäller privata sjukförsäkringar har framförts att det är omöjligt att teckna en försäkring som uppfyller Skatteverkets krav.

Skatteverket konstaterar inledningsvis att det inte finns några uttryckliga anvisningar i förarbetena till UtlL och FOL om vad som avses med heltäckande sjukförsäkring (se avsnitt 2.2.2). I KOM(2009) 313 finns däremot viss vägledning om tillämpningen av rörlighetsdirektivet vad avser bl.a. heltäckande sjukförsäkring (se avsnitt 2.1.3).

För de som är ekonomiskt aktiva (arbetstagare, egenföretagare, tillhandahållare av tjänst) finns inget krav på att visa heltäckande sjukförsäkring. De som är ekonomiskt inaktiva måste däremot uppfylla krav på heltäckande sjukförsäkring. Studerande kan styrka heltäckande sjukförsäkring med ett EHIC (se avsnitt 3.5.5 och 3.6.5). Övriga ekonomiskt inaktiva behöver styrka heltäckande sjukförsäkring antingen genom offentlig sjukförsäkring (intyg för utlandet) eller genom privat sjukförsäkring (se avsnitt 3.5).

Skatteverket har gått igenom de klagomål som har framförts av Kommissionen och genom Kommerskollegiums arbete inom ramen för SOLVIT. Kravet på heltäckande sjukförsäkring i folkbokföringsärenden har framförts som ett hinder både av Kommissionen och av Kommerskollegium. Kommerskollegium har särskilt lyft fram att det finns stora svårigheter för EU-medborgare att kunna teckna en privat sjukförsäkring som uppfyller Skatteverkets krav¹⁴. Skatteverket har mot denna bakgrund prövat om tillämpningen av kravet på heltäckande sjukförsäkring i folkbokföringsärenden med uppehållsrätt bör ändras.

4.2.1 Syftet med kravet på heltäckande sjukförsäkring

Av skäl 10 till rörlighetsdirektivet framgår att personer som utövar sin rätt till fri rörlighet inte bör bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. Därför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under längre tid än tre månader vara underkastad villkor.

Av artikel 7.1 b) i rörlighetsdirektivet framgår att varje unionsmedborgare ska ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande

¹⁴ Se Kommerskollegiums utredning 2016-07-01 När personnummer blir ett hinder – förslag på lösningar för EU-medborgare i Sverige.

Se även Kommerskollegiums PM 2017-12-18 Underlag om personnummer till Skatteverket december 2017.

medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten.

Av KOM(2009) 313 framgår att en privat eller offentlig sjukförsäkring i princip är godtagbar, så länge som den är heltäckande och inte belastar de offentliga finanserna i den mottagande medlemsstaten.

Kravet på heltäckande sjukförsäkring kan alltså sägas ha ett liknande syfte som kravet på tillräckliga tillgångar, dvs. att värna den mottagande medlemsstatens offentliga finanser.

4.2.2 Skatteverkets och Migrationsverkets krav avseende heltäckande sjukförsäkring

Skatteverket och Migrationsverket har i stort en samsyn vad gäller frågan om när kravet på heltäckande sjukförsäkring är uppfyllt. Det sker också en löpande dialog mellan myndigheterna i samband med att respektive myndighet ändrar något i sin styrning eller tillämpning. Exempelvis har Skatteverket haft dialog med Migrationsverket i samband med att Skatteverkets tillämpning avseende privata sjukförsäkringar har ändrats i februari 2018.

4.2.3 Offentlig sjukförsäkring

Det anges i klagomål att Skatteverket endast godtar S1-intyg som bevis för heltäckande offentlig sjukförsäkring. Skatteverket konstaterar att icke ekonomiskt aktiva EES-medborgare och deras familjemedlemmar ska styrka att de har en heltäckande sjukförsäkring (se avsnitt 3.5.1). Studerande uppfyller kravet på heltäckande sjukförsäkring genom att uppvisa EHIC. För andra än studerande kan kravet på heltäckande sjukförsäkring uppfyllas antingen genom bevis om offentlig sjukförsäkring eller genom bevis om en privat heltäckande sjukförsäkring. Som bevis om offentlig sjukförsäkring visas oftast intyget S1, men även andra intyg kan komma ifråga t.ex. E106, E109 eller E121. Om det vid kontroll av intygets innebörd framgår att personen har rätt till vårdförmåner i bosättningslandet p.g.a. att personen omfattas av det andra landets socialförsäkringssystem, är försäkringskravet uppfyllt. Skatteverkets riktlinjer synes vara i överensstämmelse med vad som framgår på Europeiska kommissionens webbplats (se avsnitt 3.5.2).

Det anges även i klagomål att moment 22-situationer uppkommer i vissa fall.

Ett sådant exempel är när ett land utfärdar S1-intyg först efter att en person visar att han eller hon nu är bosatt i ett nytt land. Personen kan således inte få ett S1-intyg före flytten från landet personen flyttar från, innan personen kan visa att denne är bosatt i ett nytt land. Eftersom Sverige kräver att personen visar att denne omfattas av heltäckande sjukförsäkring för att bli folkbokförd här kommer personen inte kunna få sådant underlag från Sverige som krävs för att landet som personen flyttar från ska kunna utfärda ett S1-intyg.

Ett annat exempel är när en person som är medborgare i ett EU- eller EES-land, men som är bosatt i ett land utanför EU/EES, flyttar till Sverige. Om en sådan person inte omfattas av socialförsäkringssystemet i ett EU- eller EES-land före flytten till Sverige kommer denne inte att få ett S1-intyg från detta land.

Personer som av någon anledning inte kan få ett S1-intyg från sitt hemland, och inte heller på annat sätt kan visa att de omfattas av en heltäckande offentlig sjukförsäkring, måste teckna en privat heltäckande sjukförsäkring.

Skatteverket har i detta sammanhang prövat frågan om det europeiska sjukförsäkringskortet EHIC kan användas som underlag för heltäckande offentlig

sjukförsäkring. Som framgår av avsnitt 3.5.5 får EHIC användas vid alla tillfälliga vistelser under vilka en försäkrad person behöver vårdförmåner, oavsett om anledningen till vistelsen är turism, yrkesverksamhet eller studier. EHIC kan användas för att styrka heltäckande sjukförsäkring för en studerande, se avsnitt 3.5.5 och 3.6.5. EHIC kan dock enligt Skatteverkets bedömning inte för andra ekonomiskt inaktiva än studerande anses utgöra sådant bevis om heltäckande sjukförsäkring som innebär att personen kan folkbokföras. Detta då EHIC endast garanterar rätt till ersättning för vård under en tillfällig vistelse och inte vid bosättning i ett annat medlemsland än det där personen är försäkrad (jfr Rättsfall om EHIC under avsnitt 3.5.5).

Skatteverkets bedömning

Skatteverket anser att den nuvarande tillämpningen av kraven på offentlig sjukförsäkring vid folkbokföring av personer med uppehållsrätt följer lagstiftning och rättspraxis.

I de situationer där landet som personen flyttar från kräver intyg om bosättning i Sverige för att utfärda ett S1-intyg, konstaterar Skatteverket att detta inte är en fråga som Skatteverket kan lösa på egen hand.

4.2.4 Kraven för heltäckande privat sjukförsäkring

Det anges vidare i klagomål att icke ekonomiskt aktiva som uppvisar privata försäkringar inte kan hitta en försäkring som godtas, och att det inte verkar vara möjligt att i Sverige teckna en sjukförsäkring som uppfyller Skatteverkets krav. Det går inte heller att få vägledning eller rekommendation från Skatteverket om vilka försäkringar som uppfyller Skatteverkets krav.

Skatteverket prövar alltid om en privat försäkring kan anses heltäckande. Skatteverket har tagit fram riktlinjer för bedömningen av en privat sjukförsäkring (se avsnitt 3.5.3). Av riktlinjerna framgår bland annat att en EES-medborgare och dennes familjemedlemmar vid eventuell sjukdom inte ska belasta de svenska offentliga finanserna i orimlig utsträckning, samt att proportionalitetsprincipen ska beaktas i bedömningen. Prövningen av försäkringen ska vara individuell. Om det i det enskilda fallet framstår som oproportionerligt att underkänna försäkringen ska försäkringen godtas. Riktlinjerna nämner vissa begränsningar i en privat försäkrings täckningsgrad som generellt sett är godtagbara. Sådana begränsningar i täckningsgraden innebär alltså inte att försäkringen underkänns. Även om försäkringsskyddet har andra begränsningar än de som generellt sett godtas, kan omständigheterna i det enskilda fallet medföra att försäkringen ändå ska anses heltäckande. Så kan vara fallet om det skulle vara oproportionerligt att underkänna försäkringen.

Skatteverkets utgångspunkter i framtagandet av riktlinjerna kring bedömning av privata försäkringar har i första hand varit att försäkringen – med beaktande av proportionalitetsprincipen – inte i orimlig utsträckning ska belasta de svenska offentliga finanserna. Utgångspunkten har därför inte främst varit vilka försäkringar som är möjliga att teckna i Sverige. Olika försäkringars utformning (vanligt förekommande begränsningar) har dock beaktats exempelvis när Skatteverket har kommit fram till vilka begränsningar i täckningsgrad som generellt sett kan godtas.

Skatteverkets bedömning

De ändringar som har skett av det interna ställningstagandet vad avser tillämpningen av kraven vid prövning av en heltäckande sjukförsäkring har som ovan nämnts genomförts mot bakgrund av de klagomål som framkommit genom EU-piloten och genom Kommerskollegiums SOLVIT-funktion. Den bild som har framkommit är att Skatteverkets tillämpning avseende privata sjukförsäkringar har medfört att det i praktiken varit mycket svårt att teckna en privat sjukförsäkring som uppfyller Skatteverkets krav. Mot denna bakgrund har Skatteverket bedömt att det kan ifrågasättas om den hittillsvarande tillämpningen uppfyller kraven på proportionalitet. Skatteverket har därför bedömt att det funnits skäl att lätta upp de krav som ställs på privata sjukförsäkringar, detta trots att nationella domstolar i stort får anses ha bekräftat de krav som Skatteverket hittills har uppställt (jfr rättsfallssammanställningen i avsnitt 3.5.4).

4.2.5 Genomförda ändringar av Skatteverkets interna ställningstagande Uppehållsrätt

Informationen i Skatteverkets interna ställningstagande utvärderas och uppdateras fortlöpande (se avsnitt 3.1). Att prövningen av en privat sjukförsäkring ska vara individuell och att proportionalitetsprincipen ska beaktas framgår av ställningstagandet (se avsnitt 3.5.3).

Genomförda ändringar – Privat sjukförsäkring

Skatteverket har vid flera tillfällen och i olika avseenden ändrat på de krav som ställs på en privat sjukförsäkring för att den ska anses vara heltäckande, i syfte att kunna godkänna fler privata sjukförsäkringar. De senaste ändringarna framgår av avsnitt 3.5.3. De nya riktlinjerna började tillämpas den 5 februari 2018, och har tagits fram mot bakgrund av vad som framkommit genom de klagomål som förts fram i EU-pilotärendet – förfrågan av kommissionen angående personnummer (ärende JUST/C2/RB/mb(2016)s1225811), Fi2016/03726/S3).

De nya riktlinjerna innebär i korthet följande:

- **Antalet generellt godtagbara begränsningar i en privat sjukförsäkring utökas.** Utökningen avser några begränsningar som är frekvent förekommande i privata sjukförsäkringar. Att begränsningarna anses som generellt godtagbara innebär att försäkringen kan anses heltäckande trots att försäkringens täckningsgrad har dessa begränsningar.
- **Kraven lättas även upp för situationen när en privat försäkring innehåller andra begränsningar än de som betraktas som generellt godtagbara.** Försäkringen ska nämligen också betraktas som heltäckande om det endast finns **någon ytterligare enstaka begränsning** förutom de generellt godtagbara, och de ytterligare begränsningarna **inte är alltför omfattande**. Det får anses oproportionerligt att i dessa fall inte godta försäkringen.
- **Kravet på försäkringens giltighetstid lättas upp.** Försäkringen ska normalt vara giltig i ett år, eller i vart fall under större delen av den vistelsetid om ett år som ska göras antaglig. Tidigare tillämpades ett något mindre nyanserat krav om att försäkringen som huvudregel skulle vara giltig i ett år från ett datum som har inträffat efter att personen kom till Sverige.

- **Ytterligare betoning av att det krav på minsta belopp som ställs på en privat försäkring är ett riktvärde och inte någon absolut beloppsgräns.**

Genomförda ändringar – Offentlig sjukförsäkring

Kravet på intygens giltighetstid lättas upp. De riktlinjer som gäller från och med februari 2018 är att intyg för utlandet (se avsnitt 3.5.2) som uppvisas för att styrka heltäckande sjukförsäkring normalt ska vara giltigt i ett år, eller i vart fall under större delen av den vistelsetid om ett år som ska göras antaglig (se avsnitt 8.7.1 i Skatteverkets ställningstagande om uppehållsrätt, bilaga 1). Tidigare tillämpades ett något mindre nyanserat krav om att intyget som huvudregel skulle vara giltigt i ett år från ett datum som har inträffat efter att personen kom till Sverige.

Skatteverkets bedömning

Skatteverket bedömer att de genomförda förändringarna av det interna ställningstagandet kommer att innebära att betydligt fler privata sjukförsäkringar än hittills kommer att anses heltäckande. Vilken effekt den förändrade tillämpningen kommer att få får utvärderas efter en tid, exempelvis via fortsatt dialog med Kommerskollegium.