

## **HFD 2016 ref. 39**

### **Fråga om vilka krav på bevisning som gäller för att styrka uppehållsrätt som familjemedlem (sekundär uppehållsrätt) i ett folkbokföringsärende.**

3, 4 och 26 §§ folkbokföringslagen (1991:481), 10 § folkbokföringsförordningen (1991:749), 3 a kap. 1-4 §§ utlänningslagen (2005:716)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 14 juni 2016 följande dom (mål nr 3101-15).

#### **Bakgrund**

En utlänning som måste ha uppehållsrätt för att få vistas i Sverige får folkbokföras här endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras. En EES-medborgare har uppehållsrätt bl.a. om han eller hon är arbetstagare i Sverige (s.k. primär uppehållsrätt). I så fall har även vissa i utlänningslagen (2005:716) uppräknade familjemedlemmar uppehållsrätt (s.k. sekundär uppehållsrätt).

V.T. anmälde i november 2013 flyttning till Sverige från Bulgarien och ingav bl.a. ett bevis om registrering av uppehållsrätt som Migrationsverket utfärdat samma månad. Skatteverket avslog i januari 2014 hennes anmälan. Som skäl angavs bl.a. att Skatteverket i ett folkbokföringsärende självständigt måste pröva om en person har uppehållsrätt i Sverige och att V.T. trots en begäran om detta inte hade gett in handlingar som visade att hon hade sådan rätt.

V.T. överklagade till förvaltningsrätten som upphävde Skatteverkets beslut och förklarade att hon skulle folkbokföras i Sverige. Förvaltningsrätten konstaterade att V.T:s dotter och svärson var folkbokförda i Sverige och att det inte kommit fram några omständigheter som visade att besluten att folkbokföra dem var felaktiga eller att förhållandena därefter hade ändrats. Förvaltningsrätten utgick därför från att dottern och svärsonen fortfarande hade uppehållsrätt i Sverige. Enligt förvaltningsrätten var V.T. vidare att betrakta som familjemedlem till dem. Hon ansågs därmed ha sekundär uppehållsrätt i Sverige och då övriga förutsättningar för folkbokföring var uppfyllda skulle hon folkbokföras här.

Kammarrätten avslog Skatteverkets överklagande dit. Kammarrätten fann att det inte hade kommit fram att V.T. i egenskap av arbetstagare eller på annan grund hade primär uppehållsrätt i Sverige. Inte heller ansåg kammarrätten att det visats att dottern vid tiden för Skatteverkets beslut hade primär uppehållsrätt. Däremot

ansågs utredningen visa att svärsonen hade sådan uppehållsrätt. När det gällde frågan om V.T. hade sekundär uppehållsrätt i egenkap av familjemedlem till svärsonen fann kammarrätten att det, genom intyg utfärdade av bulgarisk myndighet, fick anses visat att V.T. hade bott tillsammans med dottern före flytten till Sverige. Något motsvarande intyg hade inte getts in beträffande svärsonen. Kammarrätten fann emellertid inte anledning att ifrågasätta V.T:s uppgifter om att svärsonen hade flyttat in hos henne och dottern. V.T. fick därför anses ha ingått i samma hushåll som honom i Bulgarien och var därmed familjemedlem till honom i utlänningslagens mening. Detta medförde att hon hade sekundär uppehållsrätt i Sverige och kunde folkbokföras här.

### **Yrkanden m.m.**

*Skatteverket* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens domar samt fastställer Skatteverkets beslut. Skatteverket anför bl.a. följande. Det åligger den som påstår sig ha uppehållsrätt att visa att villkoren för detta är uppfyllda. Det finns stöd i författning för att kräva intyg från behörig myndighet i utlandet som utvisar att familjemedlemmen och den som har primär uppehållsrätt har varit bosatta på samma adress i det andra landet före flyttningen till Sverige. V.T. har inte visat att hon varit bosatt med sin svärson i Bulgarien och hon kan därför inte härleda någon uppehållsrätt från honom.

V.T. anser att överklagandet ska avslås. Hon anför bl.a. att hon anlände till Sverige med sin dotter och hennes två barn för fyra år sedan. Svärsonen var då redan i Sverige och arbetade här. Hon bor tillsammans med dem och vill bli folkbokförd i Sverige.

### **Skälen för avgörandet**

#### *Vad målet gäller*

Frågan i målet är vilka krav på bevisning som gäller för att styrka uppehållsrätt som familjemedlem (sekundär uppehållsrätt) i ett folkbokföringsärende.

#### *Rättslig reglering*

Av 3 § folkbokföringslagen (1991:481) framgår att den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige ska folkbokföras. En person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år.

En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får enligt 4 § folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för

att han eller hon ändå ska folkbokföras. I 26 § anges att den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras ska anmäla inflyttningen till Skatteverket.

Enligt 3 a kap. 1 § utlänningslagen avses med uppehållsrätt en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd i enlighet med vad som sägs i kapitlet. I 3 § anges att en EES-medborgare har uppehållsrätt bl.a. om han eller hon är arbetstagare i Sverige. Enligt 4 § första stycket har då även vissa i 2 § första stycket angivna familjemedlemmar till EES-medborgaren uppehållsrätt.

För att betraktas som familjemedlem till EES-medborgare krävs enligt 3 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen dels att personen i fråga är en utlänning som följer med eller i Sverige ansluter sig till en EES-medborgare, dels att han eller hon tillhör någon av de kategorier som räknas upp i lagrummet. Av tredje punkten framgår att en släkting i rakt uppstigande led till EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo räknas som familjemedlem om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning. I fjärde punkten anges att detsamma gäller för annan familjemedlem bl.a. om familjemedlemmen i det land som han eller hon har kommit från är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning eller ingår i EES-medborgarens hushåll.

Av 10 § första stycket folkbokföringsförordningen (1991:749) framgår att Skatteverket i samband med en anmälan enligt 26 § folkbokföringslagen av en familjemedlem till en EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt enligt 3 a kap. 4 § utlänningslagen får begära att familjemedlemmen visar upp vissa närmare angivna handlingar. Det gäller bl.a. handlingar som styrker att den EES-medborgare som uppehållsrätten härleds från har uppehållsrätt i Sverige (punkt 3), handlingar som – när det är fråga om släkting i rakt uppstigande led – styrker att familjemedlemmen är beroende av EES-medborgaren eller hans eller hennes make eller sambo för sin försörjning (punkt 4) samt handlingar som – när det är fråga om annan familjemedlem – utfärdats av en behörig myndighet i ursprungslandet eller i det land från vilket familjemedlemmen anländer som styrker att familjemedlemmen är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning eller ingår i EES-medborgarens hushåll (punkt 5).

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

V.T. har inte uppehållstillstånd i Sverige. För att hon ska kunna folkbokföras krävs därför att hon har uppehållsrätt här eller att det finns synnerliga skäl för att hon ändå ska folkbokföras (4 § folkbokföringslagen). Det är V.T. som ska visa att förutsättningarna för att folkbokföras är uppfyllda.

I ett ärende om folkbokföring får Skatteverket enligt 10 § folkbokföringsförordningen begära att en person som anmäler inflyttning till Sverige, och som uppger sig ha sekundär uppehållsrätt på den grunden att han eller hon är familjemedlem till en EES-medborgare som har uppehållsrätt här, visar upp handlingar som styrker ett antal i paragrafen angivna förhållanden. I vissa fall får Skatteverket dessutom kräva att handlingarna har utfärdats av en behörig myndighet i utlandet. Till skillnad från vad som kan vara fallet när frågan om uppehållsrätt prövas i andra sammanhang föreskrivs således att en enskild som i ett folkbokföringsärende gör gällande uppehållsrätt kan åläggas att styrka detta med visst specifikt angivet underlag (jfr prop. 2012/13:120 s. 42). Detta innebär att ett av Migrationsverket utfärdat bevis om registrering av uppehållsrätt inte i sig behöver godtas av Skatteverket som bevis för att personen i fråga uppfyller kravet på uppehållsrätt enligt folkbokföringslagen.

V.T. hävdar att hon enligt 3 a kap. 4 § utlänningslagen har sekundär uppehållsrätt i Sverige i egenskap av familjemedlem till sin dotter och svärson. För att hon ska ha uppehållsrätt på den grunden krävs för det första att dottern eller svärsonen har primär uppehållsrätt enligt 3 §.

Både dottern och svärsonen är sedan tidigare folkbokförda i Sverige. Att så är fallet saknar dock självständig betydelse vid bedömningen av om de vid tidpunkten för Skatteverkets beslut hade primär uppehållsrätt här. När det gäller dottern har V.T. gett in ett arbetsgivarintyg daterat i januari 2013 där det anges att dottern senare samma år skulle tillträda en tillsvidareanställning i Sverige. Det saknas dock handlingar som styrker att denna anställning faktiskt tillträdde och att den fortfarande bestod när Skatteverket i januari 2014 fattade sitt beslut. När det gäller svärsonen framgår däremot av ett anställningsbevis från 2014 att han har haft en tillsvidareanställning i Sverige sedan 2011.

Av de handlingar som V.T. gett in framgår således endast att svärsonen, men inte dottern, vid tiden för Skatteverkets beslut hade primär uppehållsrätt i Sverige. Den ende som hon skulle kunna härleda sekundär uppehållsrätt från är därmed svärsonen.

För att sekundär uppehållsrätt ska föreligga krävs för det andra att V.T. tillhör någon av de kategorier som räknas upp i 3 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen. För hennes del är det i första hand tredje punkten som aktualiseras (släkting i rakt uppstigande led). Ett villkor för att omfattas av den bestämmelsen är att hon redan före flytten till Sverige var beroende av svärsonen eller dottern för sin försörjning (se rättsfallet MIG 2014:8). Om det villkoret inte är uppfyllt bör hon dock även kunna åberopa fjärde punkten (annan familjemedlem), enligt vilken sekundär uppehållsrätt föreligger bl.a. om hon ingick i svärsonens hushåll i Bulgarien.

V.T. gör gällande att hon redan före flytten till Sverige var ekonomiskt beroende av dottern och svärsonen samt ingick i deras hushåll. De enda handlingar som har getts in för att styrka dessa förhållanden är två intyg som utvisar att hon och dottern bodde på samma adress i Bulgarien. Någon handling som styrker att hon då var beroende av dottern eller svärsonen för sin försörjning, eller att även svärsonen bodde tillsammans med dem i Bulgarien, har däremot inte presenterats.

V.T. har således inte visat att hon i utlänningslagens mening är familjemedlem till svärsonen och att hon därmed har uppehållsrätt i Sverige. Några synnerliga skäl för att hon ändå ska folkbokföras har inte kommit fram. Överklagandet ska därmed bifallas.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Med bifall till överklagandet upphäver Högsta förvaltningsdomstolen kammarrättens och förvaltningsrättens domar samt fastställer Skatteverkets beslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Ståhl, Nymansson, Classon* och *Gäverth*. Föredragande var justitiesekreteraren David Ankerson.

---

### ***Förvaltningsrätten i Malmö (2014-06-24, Rydebjörk):***

I målet är ostridigt att V.T. vid tidpunkten för Skatteverkets beslut saknade uppehållstillstånd. Frågan är då om hon uppfyllde villkoren för uppehållsrätt, och således inte omfattades av kravet på uppehållstillstånd för att kunna folkbokföras. Den som påstår sig ha uppehållsrätt har bevisbördan för att förutsättningarna för uppehållsrätt är uppfyllda (MIG 2009:11).

V.T. har gjort gällande att hon har uppehållsrätt som familjemedlem till sin dotter och svärson då hon är beroende av dem för sin försörjning. Skatteverket beslutade den 13 juni 2012 att folkbokföra dottern. Beslut om att folkbokföra svärsonen fattades den 22 december 2011. Det har inte framkommit några omständigheter som visar att de här besluten var felaktiga eller att omständigheterna ändrats efter Skatteverkets beslut. Förvaltningsrätten utgår därför vid sin bedömning från att dottern och svärsonen alltså har uppehållsrätt i Sverige (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 oktober 2013 i mål nr 6708-12).

Av den praxis som redogjorts för ovan framgår att det för att någon ska vara beroende av en familjemedlem, på det sätt som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen, fordras att det materiella biståndet ska vara garanterat av unionsmedborgaren i värdmedlemsstaten, och att släktingen ska vara ur stånd att sörja för sina grundläggande behov. Dessutom ska be-

hovet ha förelegat innan flytten till värdmedlemsstaten. Frågan är om V.T. har varit beroende av dottern och svärsonen för sin försörjning.

Av handlingarna i målet framgår att V.T. flyttade till Sverige 2011 tillsammans med sin dotter och dennes make. Det framgår också att V.T. har bott tillsammans med dottern och svärsonen i Bulgarien sedan år 2000 och att de alltså bor tillsammans. Att de tre flyttade till Sverige gemensamt och att de har bott tillsammans sedan år 2000 kan, liksom V.T:s förhållandevis låga pension, anses tala för att ett beroendeförhållande föreligger. Det saknas emellertid andra uppgifter som visar på att dottern och svärsonen står för V.T:s omkostnader, eller att de på annat sätt lämnar nödvändiga materiella bidrag. Behovet av försörjning ska också ha förelegat redan innan familjemedlemmen kom till Sverige. Utöver vad som framkommit om V.T:s pension och boendeförhållanden i Bulgarien, finns inga uppgifter som ger stöd för att hon i Bulgarien var beroende av dottern och svärsonen för sin försörjning. Enligt förvaltningsrättens uppfattning är de uppgifter som V.T. har kommit in med inte tillräckliga för att visa att ett faktiskt beroendeförhållande har förelegat.

Frågan är då om V.T. omfattas av begreppet annan familjemedlem i 3 a kap. 2 § utlänningslagen. Eftersom begreppet annan familjemedlem i 3 a kap. 2 § utlänningslagen är avsett att motsvara begreppet i artikel 3.2 a rörlighetsdirektivet, bör den svenska bestämmelsen tolkas på samma sätt. En icke underhållsberättigad släkting i rakt uppstigande led måste därför omfattas av begreppet annan familjemedlem. Härvid bör noteras att en motsatt tolkning kan innebära att möjligheterna för andra familjemedlemmar att omfattas av den aktuella bestämmelsen blir större än för släktingar i rakt uppstigande led.

Av 3 a kap. 2 § första stycket 4 utlänningslagen framgår bl.a. att en familjemedlem omfattas av bestämmelsen om han eller hon ingår i EES-medborgarens hushåll. I förarbetena ges ingen närmare vägledning av vad som avses med att ingå i någons hushåll utan det konstateras endast att den närmare innebörden av artikel 3.2 a i rörlighetsdirektivet är oklar. Med begreppet hushåll förstås vanligen en enhet av människor som delar bostad och ansvarar för varandras försörjning. Av ingresspunkt sex i rörelsedirektivet framgår emellertid att hänsyn ska tas till familjemedlemmens anknytning till unionsmedborgaren och andra omständigheter, t.ex. deras ekonomiska eller fysiska beroendeförhållande till unionsmedborgaren. Av såväl lagtexten i 3 a kap. 2 § utlänningslagen som av artikel 3.2 a rörelsedirektivet framgår vidare att en alternativ grund till att familjemedlemmen ingår i samma hushåll är att familjemedlemmen är beroende av unionsmedborgaren för sin försörjning. Att grunderna är alternativa måste anses innebära att det föreligger en skillnad i betydelse. Mot denna bakgrund bedömer förvaltningsrätten att det inte bör fordras ett långtgående ekonomiskt beroende för att familjemedlemmar ska anses ingå i samma hushåll.

Förvaltningsrätten konstaterar att det av utredningen i målet framgår att V.T. har en stark anknytning till sin dotter och dennes man, särskilt med beaktande av den långa tid som de bott tillsammans i såväl Sverige som Bulgarien. Vid sådana förhållanden bedömer förvaltningsrätten att V.T. är att betrakta som familjemedlem till en EES-medborgare med uppehållsrätt i Sverige och att hon därmed har uppehållsrätt enligt 3 a kap. 4 § utlänningslagen.

Frågan är då om hon uppfyller de grundläggande kraven för folkbokföring i 3 § folkbokföringslagen. Med hänsyn till att hon har uppehållsrätt och att det i målet är ostridigt att hon har bott tillsammans med sin familj i Sverige sedan 2011, kan det enligt förvaltningsrättens mening antas att hon regelmässigt kommer att tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år. V.T. ska således folkbokföras i Sverige. V.T. uppgav i sin anmälan att hon flyttade till Sverige den 10 november 2011. Då anmälan kom in den 20 november 2013 ska folkbokföringen enligt 35 § folkbokföringslagen gälla från detta datum. – Förvaltningsrätten upphäver Skatteverkets beslut och förklarar att V.T. ska folkbokföras i Sverige från och med den 20 november 2013.

*Kammarrätten i Göteborg (2015-04-29, Harmsen Hogendoorn, Lundberg och Knutsson):*

I målet har inte framkommit att V.T. har uppehållstillstånd för att vistas i Sverige eller att hon såsom arbetstagare eller på annan grund har s.k. primär uppehållsrätt i landet. Frågan är då om hon har s.k. sekundär uppehållsrätt såsom familjemedlem till EES-medborgare som har primär uppehållsrätt.

Enligt ett arbetsgivarintyg den 31 januari 2013 innehar V.T:s dotter en tillsvidareanställning i Sverige från den 1 mars 2013. Någon utredning som visar att anställningen bestod vid tiden för Skatteverkets beslut finns dock inte i målet. Det har inte heller visats att dottern på annan grund än att hon var arbetstagare hade primär uppehållsrätt i Sverige vid den tiden. Detta medför att V.T. inte visat att hon kan härleda sekundär uppehållsrätt från sin dotter. Att dottern är folkbokförd i Sverige föranleder ingen annan bedömning.

Vad gäller V.T:s svärson framgår däremot av ett anställningsbevis den 2 december 2014 att han innehaft en tillsvidareanställning i Sverige sedan den 1 juni 2011. Utredningen visar därmed att han hade primär uppehållsrätt i Sverige vid tiden för Skatteverkets beslut.

Nästa fråga är då om V.T. är familjemedlem till svärsonen i den mening som avses i utlänningslagen och av den anledningen har sekundär uppehållsrätt.

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att det inte har visats att V.T. var beroende av sin svärson eller sin dotter för sin försörjning i Bulgarien. Hon har därför inte visat att hon uppfyller förutsättningarna för att anses som familjemedlem enligt 3 a kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen.

Av intyg utfärdade av bulgarisk myndighet den 8 december 2011 framgår att V.T. och hennes dotter varit registrerade på samma bostadsadress sedan år 2000. Utredningen får därmed anses visa att de bott tillsammans och ingått i samma hushåll före flytten till Sverige. Något motsvarande intyg har inte getts in i målet beträffande V.T:s svärson. Kammarrätten finner emellertid inte anledning att ifrågasätta V.T:s uppgifter om att svärsonen flyttat in hos henne och dottern. Kammarrätten beaktar också särskilt att, såvitt framkommit, dotterns och svärsonens barn bott tillsammans med dem. Mot denna bakgrund anser kammarrätten, även med hänsyn till att svärsonen i perioder synes ha vistats på annan ort, att V.T. får anses ha ingått i samma hushåll som honom i Bulgarien och att

hon därmed är familjemedlem till honom enligt 3 a kap. 2 § första stycket 4 utlänningslagen. Detta medför att V.T. har sekundär uppehålls rätt i Sverige i enlighet med 3 a kap. 4 § första stycket utlänningslagen.

På grund härav och på av förvaltningsrätten i övrigt anförda skäl avseende förutsättningarna för folkbokföring finner kammarrätten att V.T. ska folkbokföras i Sverige i enlighet med vad förvaltningsrätten bestämt. Överklagandet ska därmed avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.