

Ref 27

En person som sedan mer än ett år har suttit frihetsberövad utomlands har inte ansetts bosatt i Sverige i socialförsäkringsbalkens mening.

4 kap. 3 §, 5 kap. 2 och 3 §§ och 9 § 12 socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 6 maj 2024 följande dom (mål nr 801-23).

Bakgrund

1. Den allmänna ålderspensionen består av dels inkomstgrundad ålderspension, dels garantipension. Bestämmelser om detta finns i socialförsäkringsbalken. Garantipensionen är en bosättningsbaserad förmån och för att ha rätt till den krävs att man är bosatt i Sverige. Huvudregeln är att en person anses bosatt i Sverige om vederbörande har sitt egentliga hemvist här i landet. En i Sverige bosatt person som lämnar landet ska fortfarande anses bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

2. U.L. var bosatt i Sverige när han i december 2013 lämnade landet och reste till Indonesien. Han dömdes i juli 2014 till ett 14 år långt fängelsestraff i Indonesien, som han för närvarande avtjänar där.

3. Under 2019 ansökte U.L. hos Pensionsmyndigheten om garantipension men fick avslag på sin ansökan eftersom myndigheten bedömde att han inte hade sitt egentliga hemvist i landet och därmed inte kunde anses bosatt här. Han överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Malmö och vidare till Kammarrätten i Göteborg som avslog hans överklaganden. Domstolarna anslöt sig till Pensionsmyndighetens bedömning att U.L. inte kunde anses bosatt i Sverige och att han därmed inte hade rätt till garantipension.

Yrkanden m.m.

4. *U.L.* yrkar att han ska beviljas garantipension samt anför följande. Han ska anses bosatt i Sverige med hänsyn till att utlandsvistelsen är ofrivillig och att hans avsikt är att återvända till Sverige efter avtjänat fängelsestraff. Att neka honom garantipension strider mot rätten till skydd för egendom i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

(EKMR). Han har haft legitima förväntningar på att få garantipension och sådana förväntningar omfattas av egendomsskyddet.

5. *Pensionsmyndigheten* anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

6. Frågan i målet är om en person som sedan mer än ett år har suttit frihetsberövad utomlands ska anses bosatt i Sverige i socialförsäkringsbalkens mening.

Rättslig reglering m.m.

7. Av 4 kap. 3 § socialförsäkringsbalken följer att endast den som är bosatt i Sverige har rätt till bosättningsbaserade förmåner. Garantipension är enligt 5 kap. 9 § 12 en sådan förmån.

8. Enligt 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken gäller vid tillämpningen av bestämmelserna i balken, om inget annat särskilt anges, att en person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet. En i Sverige bosatt person som lämnar landet ska enligt 3 § andra stycket fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

9. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska enligt 5 kap. 3 § första stycket anses vara bosatt här om inte synnerliga skäl talar mot det. Av förarbetena framgår att undantaget på grund av synnerliga skäl tar sikte på bl.a. den som befinner sig i landet för att avtjäna ett fängelsestraff. Det förhållandet att en person vistas i Sverige enbart för att avtjäna ett fängelsestraff bör nämligen inte medföra att denne anses bosatt här (prop. 1998/99:119 s. 92 och 176).

10. Av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till EKMR framgår att var och en har rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Legitima förväntningar på ekonomiska förmåner kan vara sådana att de omfattas av egendomsbegreppet (se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl. 2023, s. 696).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

11. U.L. lämnade Sverige 2013 och reste till Indonesien. Av utredningen framgår inte annat än att utlandsvistelsen vid den tiden kunde antas komma att vara längst ett år. När han ansökte om garantipension hade utlandsvistelsen på grund av att han då avtjänade ett fängelsestraff i Indonesien kommit att överstiga ett år.

12. En person som kommer till Sverige ska, även om vistelsen kan antas komma att vara längre tid än ett år, inte anses bosatt här om synnerliga skäl talar mot det. Det undantaget är tänkt att träffa bl.a. den som vistas här enbart i syfte att avtjäna ett fängelsestraff. Motsvarande undantag på grund av synnerliga skäl som skulle kunna tillämpas på den som lämnar Sverige – eller som redan befinner sig utomlands – för att avtjäna ett fängelsestraff finns inte.

13. Av det sagda följer att U.L. vid tidpunkten för ansökan om garantipension inte kunde anses bosatt i Sverige i socialförsäkringsbalkens mening och han hade därmed inte rätt till garantipension.

14. U.L. anser att en sådan tolkning av bosättningsbegreppet i socialförsäkringsbalken utgör en kränkning av egendomsskyddet i EKMR eftersom han har haft legitima förväntningar på att få garantipension.

15. För att ha rätt till garantipension krävs att man är bosatt i Sverige. U.L. har inte uppfyllt det kravet och han kan därmed inte anses ha haft någon legitim förväntan på garantipension. Han har därmed inte haft någon rätt som skyddas av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till EKMR.

16. Överklagandet ska avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom* (skiljaktig), *Knutsson*, *Ståhl* (skiljaktig), *Gäverth* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Sara Arya.

Justitieråden *Jäderblom* och *Ståhl* var skiljaktiga. De ansåg att underinstansernas avgöranden borde ha upphävts och målet visats åter till Pensionsmyndigheten för fortsatt handläggning samt att skälen för avgörandet från och med punkt 11 borde ha utformats enligt följande.

11. Enligt huvudregeln i 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken ska en person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här. Vidare gäller enligt 3 § andra stycket att en person som är bosatt i Sverige men som lämnar landet fortfarande ska anses vara bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år. Den sistnämnda bestämmelsen möjliggör alltså för en person som är bosatt här att under en period vistas utomlands och samtidigt behålla sin bosättning i Sverige, utan att det behöver prövas om han eller hon under utlandsvistelsen fortsätter att ha sitt egentliga hemvist här enligt 2 §. Bestämmelsen i 3 § andra stycket ska dock inte tolkas motsatsvis på så sätt att det vid längre utlandsvistelser är uteslutet att personen i fråga fortfarande ska anses vara bosatt i Sverige. En person som under en utlandsvistelse behåller sitt

egentliga hemvist i Sverige vid en prövning enligt 2 § ska således fortfarande anses vara bosatt här med stöd av den bestämmelsen oavsett utlandsvistelsens längd.

12. Av utredningen i målet framgår inte annat än att U.L. hade sitt egentliga hemvist i Sverige när han 2013 lämnade landet för att resa till Indonesien samt att utlandsvistelsen då kunde antas komma att vara längst ett år. När han ansökte om garantipension hade utlandsvistelsen på grund av att han avtjänade ett fängelsestraff i Indonesien dock kommit att överstiga ett år. Han kan därför vid den tidpunkten inte längre anses ha varit bosatt i Sverige med stöd av bestämmelsen i 5 kap. 3 § andra stycket.

13. Frågan är då om han vid tidpunkten för ansökan ska anses ha varit bosatt i Sverige på den grunden att han fortfarande hade sitt egentliga hemvist här enligt huvudregeln i 5 kap. 2 §. I förarbetena uttalas att egentlig hemvist som grund för bosättning i Sverige överensstämmer med vad som gäller enligt folkbokföringslagen (1991:481) och att avgörande för var någon har sitt egentliga hemvist bör vara den s.k. dygnsviloprincipen (prop. 1998/99:119 s. 89). Att bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen har i princip samma innehåll som inom folkbokföringen, och att ledning vid bedömningen av var en person ska anses ha sitt egentliga hemvist kan hämtas från vad som gäller vid folkbokföringen, framgår också av praxis (RÅ 2004 ref. 21 och HFD 2014 not. 20).

14. Dygnsviloprincipen kommer till uttryck i 3 och 20 §§ folkbokföringslagen och innebär att en person ska anses vara bosatt där han eller hon under sin normala livsföring kan antas komma att tillbringa sin dygnsvila minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden. Det är alltså var dygnsvilan tillbringas under personens normala livsföring som är avgörande. Till den normala livsföringen räknas inte vistelser som föranleds eller förlängs av att personen är frihetsberövad (prop. 1990/91:153 s. 133 f.).

15. Som nämnts anknyter bosättningsbegreppet i 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken till folkbokföringslagens dygnsviloprincip. Av detta följer att det även enligt den bestämmelsen bör vara den plats där dygnsvilan tillbringas under personens normala livsföring som är avgörande för var han eller hon ska anses ha sitt egentliga hemvist. En person som under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan i Sverige ska således enligt 5 kap. 2 § fortfarande anses ha sitt egentliga hemvist här i landet även om han eller hon avtjänar ett fängelsestraff utomlands och därmed rent faktiskt inte vistas här.

16. I målet har inte påståtts annat än att U.L. vistades tillfälligt i Indonesien fram till dess att han frihetsberövades. Vid den tidpunkten hade han således fortfarande sitt egentliga hemvist i Sverige. Eftersom fängelsevistelsen inte innebar att hans egentliga hemvist ändrades ska han anses ha varit bosatt i Sverige när han ansökte om garantipension. Det var därför fel att avslå hans ansökan på den grunden att han inte var bosatt här. Det ankommer på Pensionsmyndigheten att ta ställning till om övriga förutsättningar för att bevilja honom garantipension är uppfyllda. Underinstansernas avgöranden ska därför upphävas och målet visas åter till Pensionsmyndigheten för fortsatt handläggning.

Förvaltningsrätten i Malmö (2022-03-25, ordförande Kristensson):

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för bl.a. garantipension (se 5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken). Garantipension kan lämnas så länge den försäkrades bosättning i Sverige består (se 5 kap. 14 § socialförsäkringsbalken).

Det är i målet ostridigt att U.L. sedan den 25 december 2013 befunnit sig i Indonesien och att han där den 21 juli 2014 dömdes till fängelse i 14 år. Han har ansökt om att få bli överförd till Sverige för att avtjäna återstående straff i Sverige men fick avslag på sin ansökan.

Garantipension är en bosättningsbaserad förmån och det krävs därför att man anses som bosatt i Sverige för att ha rätt till det. U.L:s utlandsvistelse, utanför Europa, har varat i mer än ett år. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att han inte ska anses bosatt i Sverige och därmed inte ha rätt till garantipension från och med juli 2019. Vad U.L. har anfört föranleder ingen annan bedömning. Överklagandet ska alltså avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg (2022-12-15, Forkman [skiljaktig], Johansson och Renhammar):

Eftersom U.L:s utlandsvistelse har varat i mer än ett år ger bestämmelsen i 5 kap. 3 § andra stycket socialförsäkringsbalken inte stöd för att han ska anses vara bosatt i Sverige.

Frågan är då om U.L. trots längden på sin utlandsvistelse kan anses ha sitt egentliga hemvist i Sverige och därmed anses vara bosatt här enligt 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

U.L. har anfört att han är fortsatt folkbokförd i Sverige och att detta, tillsammans med den omständigheten att han vistas utomlands ofrivilligt, innebär att han ska anses fortsatt bosatt i Sverige.

Socialförsäkringsbalken innehåller inte någon bestämmelse som likt folkbokföringslagen knyter frågan om bosättning till ”normal livsföring”. Situationer där en person ofrivilligt vistas i utlandet kommenteras inte heller i förarbetena till socialförsäkringens bosättningsbegrepp.

Vidare finns det inte någon undantagsbestämmelse eller liknande i socialförsäkringsbalken som omfattar situationen att någon är ofrivilligt bosatt i utlandet när denne ansöker om en bosättningsbaserad förmån. Undantagsbestämmelser har däremot införts för vissa andra närliggande situationer, såsom när en person kommer till Sverige från utlandet och när någon som redan får en bosättningsbaserad förmån bosätter sig utomlands (se 5 kap. 3 § första stycket och 5 kap. 18 § socialförsäkringsbalken).

Enligt kammarrättens mening står det av ovan angivna skäl klart att socialförsäkringens bosättningsbegrepp skiljer sig från det som gäller inom folkbokföringen. För denna slutsats talar även folkbokföringens och socialförsäkringens olika syften.

Slutsats

U.L. har sedan flera år sin dygnsvila utomlands och han kan inte heller anses bosatt i Sverige enligt normalt språkbruk. Kammarrätten anser

därför att U.L., oavsett att folkbokföringslagen ger utrymme för att anse honom som bosatt i Sverige och oavsett att han vistas i utlandet ofrivilligt, inte har sitt egentliga hemvist i Sverige enligt 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken. Därmed är han inte bosatt i Sverige och har inte rätt till garanti-pension.

Vad U.L. anfört i övrigt föranleder ingen annan bedömning.
– Kammarrätten avslår överklagandet.

Forkman var skiljaktig och anförde:

Jag anser att förvaltningsrättens dom och Pensionsmyndighetens beslut ska upphävas och att ärendet ska visas åter till myndigheten för prövning av U.L:s ansökan med utgångspunkt från att han anses vara bosatt i Sverige.

Bosättningsbegreppet i socialförsäkringsbalken anknyter till de principer som gäller inom folkbokföringen, däribland dygnsviloprincipen. Den principen har i folkbokföringslagen uttryckligen avgränsats till att gälla den normala livsföringen. En sådan avgränsning, eller precisering, har inte kommit till direkt uttryck i socialförsäkringsbalken. Jag anser likväl att begreppen ”bosatt” och ”egentliga hemvist” i 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken bör tolkas på motsvarande sätt, nämligen så att man bortser från en vistelse som föranleds av ett frihetsberövande och utgår från var dygnsvilan tillbringas under den normala livsföringen. För U.L:s del följer då att han enligt 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken är att anse som bosatt i Sverige.

En tillämpning av bestämmelsen i 5 kap. 3 § andra stycket socialförsäkringsbalken ger samma följd. U.L. var bosatt i Sverige fram till dess att han 2013 lämnade landet för en semesterresa till Indonesien. När han lämnade Sverige kunde det antas att utlandsvistelsen skulle vara längst ett år. Han ska därför fortfarande anses bosatt i Sverige.

Det var alltså fel av Pensionsmyndigheten att avslå hans ansökan på den grunden att han inte är att anse som bosatt i Sverige.