Hemvistsakkunnigas betänkande

En kort presentation av bitr skattedirektören Peter Wennerholm

Förslaget utgör ett försök att anpassa folkbokföringsförordningens (FBF) bosättningsbegrepp till tidens krav och andra rättsområdens behov. Samtidigt läggs vissa förslag till såväl teoretisk som praktisk samordning. En viktig del av förslaget är att den löpande bokföringens riktighet bevakas effektivare. Vidare tas vissa särskilda frågor upp, som dock av utrymmesskäl inte medtas i denna artikel.

År 1963 fattade statsmakterna principbeslut om övergång till datamaskinsystem för registrerings-, beräknings-, och redovisningsarbeten inom folkbokföring, taxering och uppbörd senast vid årsskiftet 1967/1968. Bestämmelserna om rätt folkbokföringsort hann man dock inte då ta upp. Med hänvisning bl a till att JO i särskild framställning påtalat att bosättningsreglerna inte var desamma inom skatterätt och sociallagstiftning och till frågans omfattning förklarade departementschefen att den fordrade särskild utredning. Bestämmelserna i 1946 års folkbokföringsförordning överfördes därför (med vissa mindre undantag) utan materiell översyn till nu gällande folkbokföringsförordning.

JO menade i sin framställning att det var alldeles nödvändigt med en allmän översyn av de bosättningsregler i skilda författningar som bestämmer svenska medborgares samhällsförmåner under anställning utomlands med syfte att få dem i samklang med skattskyldighetsreglerna. Målet borde vara att man så långt det över huvud taget var möjligt åstadkom kongruens mellan skyldigheter och rättigheter i förhållande till svenska staten för den som har anställning utomlands med skattskyldighet för inkomsten i Sverige.

I en utredning 1966 om försäkringstillhörighet för utlänningar förklarade riksförsäkringsverket att det var önskvärt att bosättningsbegreppet inom folkbokföringen bedömdes efter enhetliga regler och på ett sätt som motsvarade sjukförsäkringens behov. Efter en översyn av folkbokföringsbestämmelserna var det möjligt att föreskriva att försäkringskassornas beslut i bosättningsfrågor i princip skulle grundas på folkbokföringsorganens motsvarande beslut.

Hemvistsakkunnigas[1] centrala uppgift har varit att göra en översyn av de bestämmelser som är grundläggande för kyrkobokföring och mantalsskrivning. Enligt direktiven har de sakkunniga därvid haft att utgå från att man-

[1] Överdirektören Kjell Edström, ordförande, hovrättslagmannen Carl Fredrik Hadding, överdirektören Hans Järnbrink, byråchefen Alf Olsson och kommunalrådet Sven Zetterström. Sedan Olsson avlidit förordnades kammarrättslagmannen Tage Boström till ledamot.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-10-30 13:59:31

talsskrivningen också i framtiden skall utgöra bas för den direkta beskattningen och att folkbokföringen i princip skall grundas på bosättning. I fråga om FBF kan man sammanfatta uppdraget i följande fem punkter:

1. Åstadkomma tidsenliga bedömningsgrunder i FBF som är klara och lätta att tillämpa, 2. Överväga om bosättningsbegreppet i FBF, som nu bygger på många men likväl ej uttömmande regler, bör ersättas av regler med allmännare formuleringar, 3. Undersöka i vilka fall undantag bör göras från regeln att bosättning är grundläggande för folkbokföring, 4. Pröva om samordning bör eftersträvas mellan de regler som gäller flyttning till nordiskt land och de regler som gäller flyttning till icke-nordiskt land, 5. Ta upp vissa terminologiska frågor.

I direktiven sägs särskilt att de sakkunniga skall göra en inventering av möjligheterna att differentiera och förbättra bedömningskriterierna så att folkbokföringsmyndigheternas avgöranden i bosättningsfrågan skall kunna få en vidare användning än vad nu är fallet.

I det betänkande (SOU 1976: 39) som hemvistsakkunniga under sommaren 1976 överlämnat till chefen för finansdepartementet diskuteras först vissa principiella frågor.

"Det måste vara lika mycket en laglig omöjlighet som en fysisk omöjlighet att på en och samma gång vara bosatt såväl i riket som utom riket" menade hos JO en klagande, som beskattats p g a bosättning, men vägrats barnbidrag för sina barn p g a att de ej var bosatta här i riket. Uttalandet belyser ganska väl hur svårt det är för allmänheten att förstå att samma term i dag används som beteckning på olika anknytningsmoment. De sakkunniga har därför i enlighet med sina direktiv försökt att utforma en enhetlig terminologi för lagtext. Förslaget inleds därför med en översikt av de termer som föreslås för författningstext.

För att folkbokföringsmyndigheternas avgöranden i bosättningsfrågan skall kunna få en vidare användning än vad nu är fallet har utformningen av det bosättningsbegrepp som föreslås för FBF:s del anpassats efter andra rättsområdens behov (varom mera nedan). Härigenom bör det bli möjligt att i allt fler fall anknyta direkt till kyrkobokföringen.

I vissa fall får man dock räkna med att det är olämpligt att låta den faktiska kyrkobokföringen ha absolut vitsord. Detta gäller enligt de sakkunnigas mening t ex lagen om allmän försäkring och lagen om allmänna barnbidrag. Här bör visserligen hemvist utgöra grunden för avsedda rättsverkningar, men hemvist skall i regel presumeras föreligga för den som är kyrkobokförd. Vid särskilda skäl skall man dock kunna frångå denna regel. Men det är viktigt att de tillämpande myndigheterna bara i mycket speciella fall frångår kyrkobokföringen. Ett sådant speciellt fall är då en barnfamilj inflyttar strax före ett årsskifte, men inte blir kyrkobokförd förrän efter årsskiftet. Rätten till barnbidrag bör då bestämmas med utgångspunkt från den dag familjen

Open access från www.skattenytt.se, 2026-10-30 13:59:31

verkligen fick hemvist i riket. Också vid tillämpning av undantaget förutsätts normalt att bosättningsfrågan blir prövad av folkbokföringsmyndighet, innan försäkringskassan fattar beslut i frågan om rätt till barnbidrag.

I de fall då en så stark bindning till kyrkobokföringen anses olämplig bör kyrkobokföringen användas som hittills dvs endast som ett bevismedel.

I betänkandet konstateras att kyrkobokföringen i stort är tillförlitlig, men att man kontinuerligt bör begagna alla möjligheter att kontrollera den. De myndigheter som får information av folkbokföringsmyndigheterna bör således i än större utsträckning ge returinformation om ändrade bosättningsförhållanden som myndigheten får kännedom om. Nya uppgifter i självdeklarationer bör förmedlas till folkbokföringsmyndigheterna. – Störst betydelse har flyttningar över landets gränser och det är också dessa som i första hand ansetts dåligt uppföljda i kyrkobokföringen. För att komma till rätta med de brister som förorsakas av att sådana flyttningar inte anmäls föreslås att det allmännas intresse på detta område bevakas av en särskild tjänsteman. Med den hårdare bindning till kyrkobokföringen som föreslås för lagen om allmän försäkring, sjukvårdslagen m fl lagar är det nödvändigt att kyrkobokföringsmålen avgörs snabbt och att besluten kan överklagas av en företrädare för staten. Det förutsätts att förvaltningsdomstolarna behandlar dessa mål med förtur, eftersom domarna blir grundläggande för beslutsfattande på andra områden. Det allmännas företrädare kan bidra till rättsutvecklingen genom att föra principiellt viktiga mål till regeringsrätten. Som regel skall han däremot inte medverka vid tvist som bara rör frågan om i vilken kommun en person skall vara kyrkobokförd.

Folkbokföring

För att folkbokföringen skall kunna bättre utnyttjas inom andra rättsområden, där bosättning utgör anknytningsmoment, föreslås att nuvarande skillnader mellan folkbokföring och bosättning så långt som möjligt avskaffas. Enligt 28 § FBF får svensk medborgare, som ej gjort utflyttningsanmälan inte genast avregistreras, även om det kan utredas att han utflyttat ur riket. Detta förbud föreslås avskaffat. Vidare föreslår de sakkunniga att personer som avses i 26 § FBF (de som tillhör främmande makts beskickning m. fl.) inte skall vara uteslutna från möjlighet att bli kyrkobokförda. Detta innebär att de särskilda immunitets- och privilegiereglerna som gäller för denna kategori får beaktas särskilt inom varje rättsområde. Med hänsyn till överenskommelsen om internordisk flyttning förutsätter förslaget på denna punkt förhandlingar med övriga nordiska stater.

Den som inte längre är bosatt här i riket på grund av att han är anställd på utländsk ort i svenska statens tjänst skall enligt förslaget avföras ur kyrkobokföringen. Han upptas i stället i ett särskilt register, statsregistret (se nedan under Särskilda samordningsfrågor). Som ytterligare ett led i arbetet på att

Open access från www.skattenytt.se, 2026-10-30 13:59:31

få överensstämmelse mellan kyrkobokföring och bosättning har i förslaget uteslutits det undantag i 28 § sista stycket FBF som nu gör det möjligt för svenska missionärer m. fl. att kvarstå som kyrkobokförda också efter konstaterad utflyttning. Slutligen föreslås att nyfödda barn inte skall kyrkobokföras här i andra fall än då de kan sägas vara bosatta här. Härigenom kan folkbokföringens omfattning bestämmas av bosättningsbegreppets utformning.

Tyngdpunkten i förslaget ligger således i bosättningsbegreppet. Lagtekniken är en annan än den i gällande lydelse av FBF. I stället för många men inte uttömmande bestämmelser föreslås två paragrafer med allmännare formuleringar. För att få enhetliga bedömningsgrunder utvecklas innebörden närmare i motiven. Där lämnas också förslag till vissa allmänna presumtioner.

Bosättningsbegreppet bör, för att kunna tillgodose andra rättsområdens behov, i första hand ge ledning för bestämning av om bosättning i Sverige föreligger. Detta föreslås bestämt genom ett begrepp. För detta används termen *hemvist*. I andra hand måste dock en person kunna bindas lokalt också till en ort i Sverige. Detta sker i förslaget genom ett särskilt begrepp benämnt *hemort*. Båda begreppen bygger på FBF:s nuvarande bosättningsbegrepp såsom det utvecklats i praxis. Vissa avvikelser bör dock noteras.

1. *Hemvist*

Vid utformningen av begreppet har särskild hänsyn tagits till andra svenska rättsområdens behov liksom till vad som inom Europarådet anförts beträffande begreppet résidence. Vad som utmärker förslaget är främst följande.

Begreppet skall vara neutralt. Detta innebär att det har utformats så att hemvistfrågan skall bli bedömd på samma sätt vare sig fråga är om in- eller utflyttning och vare sig fråga är om svenskar eller icke-svenskar. Vistelse på grund av anställning hos svenska staten bedöms principiellt på samma sätt som vistelse föranledd av anställning i enskild tjänst.

Hemvistbegreppets huvudregel kan i korthet karakteriseras på följande sätt. Begreppet anknyter närmare än f. n. till det område, på vilket en person faktiskt uppehåller sig. Detta markeras med uttrycket *vardaglig vistelse,* vilket får en viss fasthet genom en inbakad ettårsregel. Denna ettårsregel skall dock inte vara så kategorisk, att den kan uppfattas som enbart en tidsregel. Möjlighet skall finnas för en mjukare tillämpning, ett hänsynstagande till omständigheterna i det särskilda fallet. Avgörande blir om vistelsen kan uppfattas som ”vardaglig”. För detta uttryck redogörs närmare i motiven. Denna regel kan i vissa fall frångås. Ibland kan nämligen en persons samband med ett annat land förbli så starkt, att han inte bör anses ha fått hemvist i Sverige trots vardaglig vistelse här. Sådant samband måste vanligen upprätthållas genom regelbundna besök (i regel minst var fjortonde dag) hos familjen. Detta för att begreppet skall bibehålla sin faktiska karaktär.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-10-30 13:59:31

2. *Hemort*

Hemortsbegreppet bestäms direkt till en ort och inte som FBF:s bosättningsbegrepp med utgångspunkt från en fastighet. Hemort skall uppkomma samtidigt med hemvist och bestå så länge hemvistet varar. Genom att bosättningsbegreppet delats har kraven på förvärv av hemort kunnat sänkas något i förhållande både till FBF:s nuvarande bosättningsbegrepp och till det föreslagna hemvistbegreppet. Härigenom bör folkbokföringen kunna bli mer överensstämmande med den faktiska uppehållsorten. Hemvist kan aldrig grundas utan vistelse. I vissa särskilda undantagsfall kan däremot ny hemort uppkomma utan vistelse.

Med utgångspunkt från anledningen till vistelsen ges vissa kommentarer till ledning för bedömning av hemortsfrågan. I fråga om studerande innebär förslaget att de i större utsträckning än f. n. kommer att anses hemmahörande på studieorten.

Särbestämmelser för arbete i arbetsmarknadsstyrelsens regi eller vid stora anläggningsarbeten har inte ansetts nödvändiga.

Någon motsvarighet till de särskilda möjligheterna i 19 och 20 §§ FBF för ägare av fast egendom, att bli skrivna med avvikelse från bosättningsreglerna, har inte medgivits.

De nu gällande särbestämmelserna i 21 och 22 §§ FBF beträffande statsrådsledamöter m. fl. föreslås också avskaffade.

De undantag som nu finns i 23 och 24 §§ för den om vistas på ålderdomshem, sjukhus och anstalt har dock i princip bibehållits i förslaget. En nyhet är att den som frigivits eller utskrivits villkorligt från fångvårds- eller arbetsanstalt eller som efter att ha dömts till ungdomsfängelse eller internering överförts till vård utom anstalt inte längre särbehandlas.

Särskilda samordningsfrågor

Utredningen har visat att brist på överensstämmelse mellan skyldigheter och rättigheter föreligger när fråga är om personer som vid anställning utomlands får sin lön från svenska staten eller svensk kommun. Dessa personer är alltid skattskyldiga i Sverige.

För att få en grund som gör det möjligt att ge sådana personer, som alltid är skattskyldiga i Sverige för sin lön, rättigheter och förmåner som eljest bara tillkommer här bosatta personer föreslås som ovan nämnts att ett nytt register (statsregister) inrättas vid sidan av folkbokföringen. I detta antecknas personer som uppbär lön av staten eller svensk kommun och som tjänstgör utom riket under så lång tid att de inte har hemvist i Sverige. I registret upptas också familjemedlemmar som flyttar till anställningsorten. Direkt till registreringen i detta knyts erforderliga rättsverkningar, t. ex. rätt att vara inskriven i allmän försäkringskassa. För den som är upptagen i detta register

Open access från www.skattenytt.se, 2026-10-30 13:59:31

används vid behov utvandringsorten som ersättning för kyrkobokförings- och mantalsskrivningsort.

Beskattning

Utgångspunkt för förslagen har varit att skattskyldighetens omfattning i princip inte bör ändras i annan mån än som erfordras för att uppnå målen inom det egentliga uppdraget. Den hårdare bindning till kyrkobokföringen som föreslås för andra områden (t. ex. lagen om allmän försäkring) anses olämplig för beskattningens del. Folkbokföringens hemvistbegrepp skall dock användas som grund. De föreslagna ändringarna är därför i huvudsak av teknisk natur för att uppnå den eftersträvade större enhetligheten. Eftersom folkbokföringens bosättningsbegrepp inte alltid är direkt användbart för beskattningsändamål bör hos beskattningsmyndigheterna för utflyttningsfallen finnas tillgängligt ett hjälpregister.

Socialförsäkring

Även här föreslås att folkbokföringens hemvistbegrepp skall användas. Som tidigare nämnts föreslås dock att hemvist som regel skall presumeras föreligga för den som är kyrkobokförd. Den som är statsregistrerad föreslås bli likställd med den som har hemvist här. Rätt försäkringskassa bestäms enligt förslaget av kyrkobokföringen i stället för av mantalsskrivningen. Anmälningsskyldighet för den som skall inskrivas i försäkringskassa föreslås helt slopad.

Sjukvård

För sjukvårdslagens del föreslås också att folkbokföringens hemvistbegrepp skall vara grundläggande och att hemvist som regel skall presumeras föreligga för den som är kyrkobokförd. Rätt hemlandsting föreslås direkt bestämt av kyrkobokföringen.

Barnbidrag

Folkbokföringens bosättningsbegrepp bör också vara grundläggande för rätten till barnbidrag. I likhet med vad som föreslås för lagen om allmän försäkring och sjukvårdslagen bör hemvist som regel presumeras föreligga för den som är kyrkobokförd.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-10-30 13:59:31