

Lagrådsremiss

Folkbokföring av personer med anknytning till internationella organ

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 23 juni 2010

Mats Odell

Fredrik Löfstedt
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag som innebär att personer som är anställda vid internationella organ i Sverige och deras familjemedlemmar ska folkbokföras, om de anställda åtnjuter immunitet och privilegier enbart i tjänsten. Det fåtal anställda som har sådan omfattande rätt till immunitet och privilegier som tillkommer diplomatiska företrädare ska alltså undantas från folkbokföring.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Hantering av personer med immunitet och privilegier i folkbokföringen.....	5
4.1	Personer som har immunitet och privilegier i Sverige.....	6
4.2	Folkbokföring av personer med immunitet och privilegier.....	7
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	15
6	Konsekvensanalys.....	15
7	Författningskommentar.....	16
7.1	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	16
Bilaga 1	Sammanfattning av avsnittet Folkbokföring av personer med immunitet och privilegier från betänkandet Folkbokföringen (SOU 2009:75).....	18
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna.....	20
Bilaga 3	Promemorians lagförslag.....	21

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).

2 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs att 5 § folkbokföringslagen (1991:481) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning *eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall*, folkbokförs endast om han är svensk medborgare eller *om han*, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han kom att tillhöra beskickningen, konsulatet *eller organisationen* eller dess betjäning. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare.

Den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning, folkbokförs endast om han *eller hon* är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han *eller hon* kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller dess betjäning. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare.

Den som omfattas av 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra det internationella organet. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

3 Ärendet och dess beredning

Genom beslut den 6 september 2007 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en allmän översyn av folkbokföringslagen (1991:481). Utredningen tog sig namnet Folkbokföringsutredningen. I september 2009 överlämnade utredningen sitt slutbetänkande Folkbokföringen (SOU 2009:75), i vilket ett antal i direktiven (dir. 2007:123 och 2008:56) särskilt utpekade frågor redovisades tillsammans med resultatet av en allmän översyn av folkbokföringslagen. I ett särskilt avsnitt i betänkandet utreddes huruvida personer som omfattas av immunitet och privilegier skulle kunna folkbokföras. Den frågan behandlas separat i denna lagrådsremiss.

En sammanfattning av betänkandet i denna del finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av samtliga remissyttranden finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2009/5948).

Beredningsunderlaget har kompletterats genom en promemoria med utkast till lagrådsremiss. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 3*. Promemorian har remitterats till Förvaltningsrätten i Göteborg, Valmyndigheten, Migrationsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, Pensionsmyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting, Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC), Internationella institutet för demokrati- och valstöd (IDEA), Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor (GWPO), Världssjöfartsuniversitetet (WMU) och Östersjöstaternas råd (CBSS). En sammanställning av samtliga remissyttranden finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2009/5948).

4 Hanteringen av personer med immunitet och privilegier i folkbokföringen

Enligt 5 § folkbokföringslagen (1991:481) ska den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (immunitetslagen), folkbokföras endast om personen är svensk medborgare eller var bosatt här när han kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller organisationen eller dess betjäning. Bestämmelsen, såvitt avser utlänningar som tillhör främmande staters beskickningar och lönade konsulat, har gamla anor. Hänvisningen till 4 § immunitetslagen infördes dock först i samband med tillkomsten av den nu gällande folkbokföringslagen och innebar att den krets som undantas från folkbokföring utvidgades till att även omfatta personer med anknytning till internationella organ (prop. 1990/91:153 s. 134 f.). Sveriges anslut-

ning till EU har inte föranlett någon ändring av den undantagna kretsen. Den anställdes familjemedlemmar omfattas också av undantaget.

I 4 § immunitetslagen föreskrivs att de internationella organ och personer med anknytning till sådana organ, vilka anges i särskild bilaga till lagen, åtnjuter immunitet och privilegier enligt vad som bestämts i stadga eller avtal som är i kraft i förhållande till Sverige. I dessa stadgor och avtal stipuleras vilka personer inom dessa organ som åtnjuter immunitet och privilegier och vad dessas immunitet och privilegier avser. De personer som innehar organens ledande funktioner, och deras familjemedlemmar, har som regel motsvarande immunitet och privilegier som tillerkänns diplomatiska företrädare enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (Wien den 18 april 1961, SÖ 1967:1). Den immunitet och de privilegier som övrig personal har begränsas helt till deras tjänsteutövning.

I 4 § immunitetslagen görs även en hänvisning till immunitet och privilegier som följer av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Av 1 § immunitetslagen följer att unionsrättsliga bestämmelser om immunitet och privilegier gäller före nationell lag. För personer anställda vid EU:s institutioner gäller protokollet den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier.

Personer som folkbokförs tilldelas personnummer. Sedan den 1 juli 2009 får även en person som omfattas av regler om immunitet och privilegier och som enligt 5 § folkbokföringslagen undantas från folkbokföring, tilldelas ett personnummer om han eller hon har rätt att vistas i landet och kan antas komma att tillbringa sin dygnsvila här under minst ett år.

4.1 Personer som har immunitet och privilegier i Sverige

Ambassader och konsulat i Sverige omfattar omkring 3 500 personer inklusive familjemedlemmar och privat tjänare. Härutöver är 600–800 personer lokalanställda. Lokalanställda är personer som antingen är svenska medborgare eller som redan är stadigvarande bosatta i Sverige och följaktligen folkbokförda här.

Fyra EU-institutioner finns representerade i Sverige; Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC), Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och Europeiska Rymdorganisationen (ESA). ECDC, med säte i Solna utanför Stockholm, har omkring 300 anställda från olika länder. Myndigheten inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 851/2004 av den 21 april 2004 om inrättande av ett europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar. Övriga institutioner har endast en representation i landet. Det förekommer även att utländska europaparlamentariker eller personer med andra uppdrag, exempelvis kommissionärer, flyttar från ett annat EU-land till Sverige.

Utöver myndigheter och institutioner med anknytning till EU finns det ett antal internationella organisationer med representation i Sverige. Av dessa har fyra sitt säte i landet, nämligen FN-organisationen Världssjöfartsuniversitetet (WMU), Östersjöstaternas Råd (CBSS),

Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor (GWPO) och Internationella institutet för demokrati- och valstöd (IDEA). Totalt är omkring 100 personer anställda i landet vid dessa fyra organisationer.

Övriga organ med representation i Sverige är Förenta nationernas utvecklingsprogram (UNDP), Förenta nationernas höge kommissarie för flyktingar (UNHCR), Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), Förenta nationernas miljöprogram (UNEP) och Nordiska investeringsbanken (NIB).

Till de anställda vid dessa organ ska även räknas de familjemedlemmar som följer med till Sverige. Dessa har i normalfallet själva inte någon immunitet eller några privilegier. I de fall där organets chef eller biträdande chef har motsvarande immunitet som diplomatiska företrädare, omfattas däremot oftast medföljande familjemedlemmar av den immuniteten. De undantas dock, tillsammans med de anställda vid organen, bl.a. från bestämmelser om begränsning av invandring och formaliteter för registrering av utlänningar.

Sammantaget uppgår gruppen anställda vid internationella organ i Sverige och deras familjemedlemmar till omkring 640 personer. Av dessa är omkring 140 personer lokalanställda.

4.2 Folkbokföring av personer med immunitet och privilegier

Regeringens förslag: Undantaget från folkbokföring i 5 § folkbokföringslagen (1991:481) avseende personer anställda vid internationella organ begränsas, så att enbart de personer undantas som har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som den som är diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning. Det innebär att det stora flertalet personer som är anställda vid internationella organ och som åtnjuter immunitet och privilegier enbart i tjänsten kommer att folkbokföras. Detsamma gäller dessa personers familjemedlemmar.

Regeringens bedömning: Anställda vid beskickningar och karriärkonsulat (lönade konsulat) bör alltså undantas från folkbokföring.

Utredningens bedömning: Utredningen har gjort bedömningen att det saknas skäl att ändra bestämmelserna om folkbokföring av personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Remissinstanserna: *Skatteverket* har inte haft något att invända mot utredningens slutsatser i denna del. *Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC)* har anfört att det förhållandet att de anställda vid centrumet och deras familjemedlemmar undantas från folkbokföring medför sådana negativa effekter för dem att det strider mot EU-rätten. ECDC har förklarat sig dela utredningens bedömning att protokollet den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier innebär att dess anställda med familjemedlemmar inte får åläggas en skyldighet att folkbokföra sig i Sverige. En möjlighet att på frivillig basis låta dem folkbokföra sig skulle

dock enligt ECDC vara det snabbaste sättet för lagstiftaren att se till, dels att de kan utnyttja sin rösträtt i såväl regionala val som i val till Europaparlamentet, dels att deras rättigheter som migrerande arbetstagare bättre skulle kunna garanteras. *Östersjöstaternas råd (CBSS)* har inte haft något att erinra mot utredningens bedömning men betonat vikten av att de genomförda reformerna beträffande dels personnummertilldelningen, dels det statliga personadressregistret (SPAR), följs upp noggrant. *Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor (GWPO)* har efterlyst tydligare information avseende hanteringen av personalen vid internationella organisationer och deras familjemedlemmar såvitt gäller det svenska socialförsäkringssystemet. I övrigt har remissinstanserna inte lämnat några synpunkter på denna del av utredningens slutbetänkande.

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Skatteverket* har avstyrkt förslaget och förklarat att möjligheten för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall att få personnummer är en tillräckligt långtgående åtgärd i folkbokföringshänseende. I övrigt har samtliga remissinstanser som yttrat sig, tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Tidigare lagändringar

De personer som omfattas av undantaget från folkbokföring i 5 § folkbokföringslagen (1991:481) vistas ofta i Sverige under flera år. Fram till den 1 juli 2009 kunde de enbart tilldelas ett s.k. samordningsnummer som identitetsbeteckning. Samordningsnummer tilldelas personer som inte är folkbokförda i landet, framför allt för att tillgodose myndigheters behov av en identitetsbeteckning även för dessa personer. Numren passar dock inte och är inte heller avsedda för personer som under en längre tid är bosatta i landet. Många av dem som har tilldelats samordningsnummer har också kritiserat systemet under åberopande av att stora praktiska vardagsproblem är förknippade med att ha dessa nummer. De har gett uttryck för att de upplevt att samhällets kunskap om och tilltro till samordningsnumren som identifikationsbegrepp är låg. I Vårdlandsutredningens betänkande, Sverige som vårdland för internationella organisationer (SOU 2006:26, kapitel 3), behandlas hur tjänstemän som arbetar vid internationella organisationer i Sverige har upplevt situationen.

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att underlätta det praktiska livet för personer med immunitet och privilegier i det svenska samhället. Samordningsnumrens dåliga genomslag i samhället har föranlett en ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret så att registret även får innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet (prop. 2007/08:58, bet. 2007/08:SkU26, rskr. 2007/08:163). Sedan den 1 juli 2009 får dessutom en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, och som enligt 5 § folkbokföringslagen (1991:481)

inte ska folkbokföras, tilldelas ett personnummer om han eller hon har rätt att vistas i landet och uppfyller kraven på dygnsvila i 3 § första stycket folkbokföringslagen (prop. 2008/09:111, bet. 2008/09:SkU28, rskr. 2008/09:203).

Det går ännu inte att fullt ut överblicka effekterna av den senast genomförda ändringen varigenom personer med immunitet och privilegier kan tilldelas personnummer. De signaler som regeringen har fått tyder dock på att man upplever en viss förbättring i många vardagliga situationer. I vissa situationer har man dock upplevt det som att det förhållandet att de inte är folkbokförda gör att dessa personnummer inte har riktigt samma gångbarhet i samhället som en folkbokförd persons personnummer.

Anställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat (lönade konsulat)

Regleringen avseende beskickningsmedlemmar finns i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, Wien den 18 april 1961 (SÖ 1967:1). Regleringen avseende konsulatsmedlemmar finns i Wienkonventionen om konsulära förbindelser, Wien den 24 april 1963 (SÖ 1974:10–12). Den gemensamma utgångspunkten är att de berörda personerna är utsända av sina hemländer och har kvar en sådan stark anknytning till dessa att de i folkrättslig mening inte anses vara stadigvarande bosatta i Sverige, trots att de i en mer allmän bemärkelse faktiskt bor här och kan göra det under flera år. Såvitt gäller diplomatiska företrädare är dessas immunitet och privilegier omfattande och gäller såväl i tjänsten som utanför denna, för att underlätta deras status som utlänningar i Sverige. Dessa personer har så svag anknytning till det svenska samhället att det vore olämpligt att folkbokföra dem. Folkbokföring skulle också kunna anses strida mot allmänna internationella principer för hur diplomatiska företrädare ska hanteras av den mottagande staten.

Regeringen delar därför utredningens bedömning att reglerna om folkbokföring av anställda vid beskickningar och karriärkonsulat inte bör ändras. Dessa personer, liksom deras familjemedlemmar, bör alltså inte folkbokföras i andra fall än då de är svenska medborgare eller om de var bosatta här när de kom att tillträda sin tjänst vid beskickningen eller konsulatet. Möjligheten att tilldela diplomatiska företrädare personnummer trots att de inte folkbokförs, får anses vara en tillräckligt långtgående åtgärd i folkbokföringshänseende för att underlätta dessa personers vardagliga liv i Sverige.

Anställda vid internationella organ

Beträffande anställda vid internationella organ är dock situationen till stor del annorlunda. Deras immunitet och privilegier är som regel av långt mer begränsad omfattning än vad diplomatiska företrädare och utsända konsulter åtnjuter.

Internationella organs immunitet och privilegier har utvecklats utifrån organens funktionalitet. Det innebär att ett internationellt organ inte

tillerkänns längre gående immunitet och privilegier än vad som krävs för att organet ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Tjänstemän och övriga anställda har därför inte någon immunitet och inga privilegier utöver vad som anses nödvändigt för att de oberoende ska kunna fullgöra sina uppgifter för organet.

På motsvarande sätt utgår principerna för immunitet och privilegier beträffande EU:s institutioner från institutionens funktionalitet. I ingressen till protokollet den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier (1965 års protokoll) anges att institutionerna ska åtnjuta sådan immunitet och sådana privilegier inom medlemsstaternas territorium som behövs för att de ska kunna utföra sina uppgifter. Vad gäller tjänstemännens immunitet och privilegier anges i artikel 18 första stycket att privilegier, immunitet och lättnader endast ska beviljas gemenskapernas tjänstemän och övriga anställda om det ligger i gemenskapernas intresse.

I rättspraxis har bekräftats att de privilegier och den immunitet som upprättats genom 1965 års protokoll uteslutande beviljas tjänstemän och andra anställda i gemenskapernas/unionens intresse och syftar till att undvika att hinder uppstår för unionens verksamhet och självständighet (se EU-domstolens beslut den 11 april 1989 i mål nr 1/88, SA Générale de Banque mot kommissionen och den 13 juli 1990 i mål nr 2/88, Zwartveld m.fl., samt Förstainstansrättens domar den 19 november 1992 i mål nr T-80/91, Campogrande mot kommissionen och den 29 mars 1995 i mål nr T-497/93, Anne Hogan mot EU-domstolen).

I allmänhet tilldelas immunitet och privilegier oberoende av den anställdes ställning inom organisationen. Avvikelser från denna princip har dock accepterats. Sålunda har ofta cheferna för de internationella eller mellanstatliga organisationerna och – i de fall det är fråga om större internationella organ – deras ställföreträdare beviljats immunitet och privilegier som jämställer dem med diplomatiska företrädare vid främmande staters beskickningar. Det innebär bl.a. att immuniteten mot rättsliga förfaranden för dessa personer inskränker sig inte enbart till handlingar i tjänsten utan omfattar även en personlig immunitet.

Med undantag för dessa chefspersoner är den immunitet och de privilegier som de anställda vid internationella organ åtnjuter begränsad till deras tjänsteutövning vid det aktuella organet. De är inte utsända av sina hemländer och har inte heller på annat sätt kvar den starka anknytning till hemlandet som diplomatiska företrädare och utsända konsulter har. Tvärtom har de utanför sina tjänsteåligganden en stark anknytning till Sverige och det svenska samhället. Det finns därför enligt regeringens mening anledning att överväga om det är möjligt att i folkbokföringssammanhang särskilja denna grupp från de diplomatiska företrädarna.

Särskilt om unionsmedborgare som är anställda vid internationella organ

Unionsmedborgare som arbetar vid en EU-institution eller ett internationellt organ i en annan medlemsstat än ursprungsstaten anses vara migrerande arbetstagare, även om villkoren för inresan och vistelsen

i anställningslandet regleras särskilt i en internationell konvention. Detta framgår av rättspraxis från EU-domstolen. (Se dom den 16 februari 2006 i mål nr C-185/04, Öberg mot Försäkringskassan och i domen gjorda hänvisningar till andra avgöranden.) Dessa personer omfattas alltså av 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 (rörlighetsdirektivet).

Bestämmelser som hindrar eller avskräcker unionsmedborgare från att lämna sina hemländer för att utöva sin rätt till fri rörlighet utgör hinder mot denna frihet, även om bestämmelserna tillämpas oberoende av de berörda arbetstagarnas nationalitet. Olika internationella organ, i synnerhet *Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC)*, har anfört att det förhållandet att personalen och deras familjemedlemmar undantas från folkbokföring medför sådana negativa effekter för dem att det strider mot EU-rätten. Den omständigheten att de unionsmedborgare som är anställda vid internationella organ i Sverige inte är folkbokförda innebär bl.a. att deras på bosättningen grundade rösträtt vid regionala val och val till Europaparlamentet inte tillgodoses. (Rösträtt och valbarhet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare regleras i rådets direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 avseende val till Europaparlamentet och 94/80/EG av den 19 december 1994 avseende kommunala val.)

Regeringen delar Folkbokföringsutredningens bedömning att det inte kan anses strida mot rörlighetsdirektivet att folkbokföringen kan ligga till grund för rättigheter och skyldigheter under förutsättning att det är möjligt för någon som inte är folkbokförd att styrka sin rätt till en förmån på annat sätt än genom att vara folkbokförd. Detta ska dock kunna ske utan större besvär för den enskilde. Såvitt gäller rösträtten och valbarheten till kommunala beslutande församlingar för EES-medborgarna vid de internationella organen är det dock med dagens regler inte möjligt att tillgodose dessa rättmätiga krav, eftersom folkbokföring utgör en uttrycklig förutsättning för rösträtt och valbarhet. Författningsändringar krävs, antingen av reglerna för rösträtt och valbarhet så som de föreskrivs i kommunallagen (1991:900) respektive vallagen (2005:837), eller genom en ändring i folkbokföringslagen som innebär att de berörda personerna inte längre undantas från folkbokföring.

Sammanfattningsvis anser regeringen att skälen som talar för att anställda vid internationella organ bör folkbokföras särskilt gör sig gällande såvitt avser unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

Folkbokföringsutredningen, som inte har gjort någon åtskillnad mellan diplomatiska företrädare och anställda vid internationella organ, har gjort bedömningen att inte några av dessa personer bör anses bosatta i landet i folkbokföringslagens mening, om registreringen av bosatta i Sverige ska överensstämma med vad som tillämpas internationellt. Utredningen har härvid dragit slutsatsen att Sverige inte ensidigt kan ålägga personer som omfattas av immunitet och privilegier att anmäla sig för registrering i folkbokföringen eftersom det skulle innebära ett hävande av den enskildes immunitet. Beträffande anställda vid EU:s institutioner har

utredningen särskilt funnit att det strider mot 1965 års protokoll att kräva att en person som är anställd vid en EU-institution registrerar sig i ett befolkningsregister. Utredningen har heller inte ansett att det skulle vara förenligt med 1965 års protokoll att införa ett frivilligt folkbokföringsförfarande för EU-tjänstemän och deras familjemedlemmar. Ett sådant förfarande skulle enligt utredningen dessutom strida mot de grundläggande principerna för folkbokföringen.

Gemensamt för de flesta avtal och överenskommelser som ligger till grund för internationella organs etablering i värdlandet är att de anställda inte ska vara underkastade bestämmelser om invandringsbegränsning eller om registrering av utlänningar. För unionsmedborgare anställda vid EU:s institutioner uttrycks detta i artikel 12 (b) i 1965 års protokoll så att de, inom varje medlemsstats territorium och oberoende av statstillhörighet, tillsammans med sina äkta makar och av dem försörjda familjemedlemmar, ska vara undantagna från bestämmelser om begränsning av invandring och formaliteter för registrering av utlänningar. Bestämmelsen har varit föremål för prövning i ett antal domar från EU-domstolen.

I en dom från den 18 mars 1986 i mål nr 85/85 mellan kommissionen och Konungariket Belgien prövades frågan om Belgien agerade i strid mot artikel 12 (b) i 1965 års protokoll genom att på visst sätt beskatta anställda vid kommissionen för deras boende. Personer som var registrerade i befolkningsregistret och därmed ansågs permanent boende i Belgien behövde inte betala den aktuella boendeskattn. De anställda vid kommissionen, som var undantagna från krav på registrering i befolkningsregistret, var dock tvungna att betala denna skatt. Domstolen konstaterade att det följer av artikel 12 (b) i 1965 års protokoll att anställda vid gemenskapen undantas från all skyldighet att registrera sig i befolkningsregistren i den medlemsstat där institutionen är belägen. Denna tolkning, menade domstolen, stöds av artikel 16 i protokollet som stadgar att medlemsstaternas regeringar regelbundet ska underrättas om de anställdas namn och adress. Domstolen tillade att det är på det sättet som myndigheterna i de länder där institutionerna är belägna informeras om de anställdas adresser. Vidare konstaterade domstolen att medlemsstaterna måste avhålla sig från sådana åtgärder som, i strid mot artikel 12 (b), får den effekten att direkt eller indirekt tvinga anställda vid EU:s institutioner att ansöka om registrering i befolkningsregistret. Som exempel på ett indirekt tvång angavs att en icke-registrering får ofördelaktiga konsekvenser för dessa personer. Domstolen förklarade att Belgien, genom att på detta sätt beskatta de anställda vid EU:s institutioner, infört ett indirekt tvång för dessa personer att registrera sig i befolkningsregistret och därför underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt bl.a. artikel 12 (b) i 1965 års protokoll.

I en dom som Förstainstansrätten meddelade den 19 november 1992 i mål nr T-80/91 mellan Campogrande och kommissionen rörde målet en anställd vid kommissionen som vägrade att lämna uppgift om sin adress till kommissionen om hon inte fick garantier för att uppgiften inte fördes vidare till belgiska myndigheter för registrering i befolkningsregistret. Efter att ha konstaterat att 1965 års protokoll enbart syftar till att undvika störningar avseende gemenskapernas funktion och oberoende, slog domstolen fast att protokollet varken har till syfte eller effekt att frånta

medlemsstaterna deras möjligheter att vid varje tillfälle ha kännedom om befolkningens rörelser inom landets gränser. Därför fann domstolen, med hänvisning till artiklarna 12 (b), 16, 18 och 19 i 1965 års protokoll, att protokollet inte hindrar att den privata adressen till en anställd vid en EU-institution, vilken nationella myndigheter erhållit på basis av en överenskommelse mellan EU-institutionen och värdlandet, överförs till andra myndigheter, särskilt till den kommun där den anställde är bosatt, i syfte att ge de nationella myndigheterna möjlighet att känna till befolkningsrörelserna inom deras gränser.

Denna dom överprövades av EU-domstolen som inte uttryckligt gick in på medlemsstaternas rätt att kontrollera befolkningsrörelserna. Efter att ha konstaterat att skyldigheten för anställda vid EU:s institutioner att förmedla sina personuppgifter till institutionen följer direkt av artikel 55 i EU:s tjänsteforeskrifter slog domstolen fast följande. Artikel 12 (b) tillsammans med artikel 16 i 1965 års protokoll innebär inte att anställda vid en EU-institution kan vägra att lämna sina adressuppgifter till den institution där de är anställda på grund av att institutionen inte garanterar att adressen inte kommer att registreras i värdlandets befolkningsregister. Domstolen förklarade vidare att det av artikel 16 följer att institutionen måste vidarebefordra adressuppgifter till myndigheterna i värdlandet.

Ändrade regler om folkbokföring av personer med anknytning till internationella organ

I likhet med Folkbokföringsutredningen konstaterar regeringen att EU-domstolen i sin dom i mål 85/85, som redogjorts för ovan, slår fast att artikel 12 (b) i 1965 års protokoll innebär att en anställd vid en av EU:s institutioner inte får åläggas att ansöka om registrering i det lands befolkningsregister där institutionen är belägen. De efterföljande rättsfallen som refereras ovan innebär dock att det inte finns något som hindrar att de personuppgifter som den anställde ändå, med stöd av EU:s tjänsteforeskrifter och 1965 års protokoll, måste lämna till sin institution, av denna vidarebefordras till vederbörande myndigheter. Detta gäller även om vidarebefordrandet sker för att uppgifterna ska registreras i landets befolkningsregister. Institutionen har, på grund av artikel 16 i 1965 års protokoll, till och med en skyldighet att vidarebefordra sådana uppgifter till berörda myndigheter.

I motsats till Folkbokföringsutredningen gör därför regeringen den bedömningen att artikel 12 (b) i 1965 års protokoll inte hindrar att de anställda vid EU:s institutioner folkbokförs, så länge de inte åläggs att själva ansöka om folkbokföring. I enlighet med artikel 19 i 1965 års protokoll ska institutionerna vid tillämpningen av protokollet samarbeta med de berörda medlemsstaternas ansvariga myndigheter. I Sverige lämnar sålunda redan i dag institutionerna uppgifterna om sina anställda och dessas adresser till Regeringskansliet, genom Protokollet vid Utrikesdepartementet. Mot bakgrund av den rättspraxis som redogjorts för ovan finns det inget som hindrar att Regeringskansliet vidarebefordrar dessa uppgifter till Skatteverket med en begäran om folkbokföring, på motsvarande sätt som i dag sker då personer som omfattas av immunitetslagen ska tilldelas samordningsnummer eller per-

sonnummer, 5 § andra stycket folkbokföringsförordningen (1991:749). Det är dock alltjämt Skatteverket som är den formella mottagaren av en anmälan om folkbokföring.

Skatteverket har förklarat att anmälan om invandring alltid bör lämnas vid ett personligt besök vid Skatteverkets kontor för att förhindra missförstånd på grund av språksvårigheter och för att minska risken för felaktig folkbokföring. Enligt regeringens mening får dock identiteten beträffande de personer som nu är aktuella att folkbokföra anses säkerställd genom de uppgifter om dessa som organen tillhandahåller Regeringskansliet. Det kan därför finnas skäl för Skatteverket att undanta dessa personer från krav på regelmässig inställelse.

Med en sådan lösning som nu övervägs kan folkbokföring av unionsmedborgare som arbetar vid internationella organ i Sverige inte anses stå i strid mot EU-rätten. Det innebär inte heller att den immunitet de anställda har med koppling till deras anställning måste hävas. Folkbokföring av dessa personer får till följd att rörlighetsdirektivets villkor bättre kan anses vara uppfyllda. I likhet med Folkbokföringsutredningen anser regeringen att det skulle strida mot de grundläggande principerna för folkbokföring att införa en möjlighet för dessa personer att välja om de vill vara folkbokförda. Ett visst inslag av frivillighet finns förvisso redan i folkbokföringslagen, såtillvida att riksdagsmän m.fl. i viss begränsad utsträckning kan välja var de vill vara folkbokförda. Införande av en möjlighet för en person att välja om han eller hon över huvud taget ska vara folkbokförd i landet är dock en annan sak. En sådan frivillig folkbokföring kan således inte anses som lämplig.

Även för andra än unionsmedborgare som är anställda vid internationella organ gör sig skälen för folkbokföring – deras begränsade immunitet och privilegier samt deras starka anknytning till det svenska samhället – starkt gällande. Några hinder mot att även dessa folkbokförs finns inte. Regeringen föreslår därför att personer som är anställda vid internationella organ i Sverige ska folkbokföras, oavsett medborgarskap. En förutsättning för detta är att de allmänna förutsättningarna för folkbokföring är uppfyllda, dvs. att de har rätt att vistas i landet och uppfyller kraven på dygnsvila i 3 § folkbokföringslagen. Förslaget omfattar naturligtvis även de anställdas familjemedlemmar.

Det fåtal ledande personer vid organen som har lika omfattande immunitet och privilegier som diplomatiska företrädare har, bör dock även i folkbokföringshänseende alltjämt jämsättas med dessa och under samma villkor undantas från folkbokföring. På motsvarande sätt ska chefspersonerna för organen folkbokföras om de är svenska medborgare eller var bosatta i Sverige vid tillträdet av tjänsten vid organet.

Författningstekniskt bör förslaget genomföras genom en ändring i 5 § folkbokföringslagen så att den krets anställda vid internationella organ som i dag undantas från folkbokföring inskränks till att enbart omfatta de personer som har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som den som är diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning. Regeringskansliets ansvar för att till Skatteverket vidarebefordra personuppgifter avseende de anställda och deras familjemedlemmar för folkbokföring bör regleras i förordningsform.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att förslaget att ändra den krets som undantas från folkbokföring ska träda i kraft den 1 januari 2011. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs inte.

6 Konsekvensanalys

Konsekvenser för enskilda

Genom förslaget, som innebär att personer som är anställda vid internationella organ i Sverige folkbokförs under förutsättning att de enbart har immunitet och privilegier i tjänsten, kan regleringen i folkbokföringslagen anses bättre överensstämma med dessa personers faktiska vistelse i landet.

Konsekvenser för Skatteverket, Regeringskansliet och Försäkringskassan

För Skatteverket medför förslaget inte något behov av ändringar av befintliga datasystem. Skatteverkets handläggning av det begränsade antalet ärenden som berörs av förslaget, ärenden som dessutom rör personer som redan i dag till viss del hanteras av Skatteverket genom tilldelningen av person- eller samordningsnummer, kan inte heller antas medföra några ökade kostnader. Regeringskansliets hantering av uppgifterna medför inte heller några ökade kostnader mot bakgrund av att kansliet redan i dag får flera av dessa uppgifter och vidarebefordrar dem till Skatteverket i samband med tilldelningen av identitetsbeteckningar.

Det kan vidare konstateras att i vart fall de unionsmedborgare som är anställda vid de internationella organen enligt tjänsteföreskrifterna har en skyldighet att avräkna från de förmåner de får av EU-institutionerna, vad de kan ha mottagit från värdlandet (rådets förordning (EEG, Euratom; EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper). Det åligger dock de myndigheter som ska hantera olika förmåner, såsom Försäkringskassan och landstingen, att se till att de anställda vid de internationella organen inte får sådana förmåner som de redan tillförsäkras av de internationella organen. De anställdas familjemedlemmar, ska dock redan ha full tillgång till sådana förmåner här, i den mån inte de också täcks av det internationella organets bestämmelser om sociala förmåner. Eftersom många av de vuxna familjemedlemmarna har arbete i Sverige har de tillsammans med sina barn redan i dag rätt till arbets- och bosättningsbaserade sociala förmåner enligt socialförsäkringslagen (1999:799). Förslaget kommer därför inte att medföra några ökade kostnader för dessa myndigheters hantering.

Andra konsekvenser

Förslaget inverkar inte på regleringen av de anställdas skyldighet att betala skatt i Sverige. Den skatterättsliga hemvisten regleras beträffande EU-medborgare som är anställda vid någon av EU:s institutioner i artikel 14 i 1965 års protokoll till vilken bestämmelse 3 kap. 6 § inkomstskattelagen hänvisar. Av artikel 13 i protokollet framgår att de anställda vid EU-institutionerna ska betala skatt på löner och arvoden till unionen och vara befriade från nationella skatter på dessa. I övrigt regleras skattskyldigheten och den skatterättsliga hemvisten i värdlandsavtalen mellan organisationerna och Sverige. Den anställda betalar som regel inkomstskatt till organisationen. De familjemedlemmar som har eget arbete i Sverige beskattas redan i dag för sin inkomst här i landet.

Kopplingar till folkbokföringen görs i ett mycket stort antal författningar. Det fulla genomslag som förslaget har i annan lagstiftning, låter sig inte överblickas i detta lagstiftningsärende. Behovet av eventuella följdändringar bör dock vara litet.

Några direkta offentligfinansiella effekter bedöms inte följa av lagrådsremissens förslag.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

5 §

I paragrafen undantas personer som omfattas av immunitet och privilegier från folkbokföring. Den föreslagna ändringen innebär att undantaget, såvitt avser den som omfattas av 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, dels flyttas från *första stycket* till ett nytt *andra stycke*, dels inskränks. Beträffande en sådan person ska enbart den som har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning vara fortsatt undantagen från folkbokföring. Till denna krets hör oftast chefen och ibland även den biträdande chefen för det internationella organet och deras familjemedlemmar. Dessa personer ska, liksom i dag, folkbokföras endast om de är svenska medborgare eller om de var bosatta här när de kom att tillhöra organet.

Förslaget innebär att övriga anställda vid internationella organ, vilka enbart har immunitet och privilegier i tjänsten, ska folkbokföras om förutsättningarna för det i övrigt är uppfyllda. Detta gäller även dessa personers familjemedlemmar.

Genom att behandla personer med anknytning till internationella organ i ett separat stycke förtydligas även dels att det enbart är beskickningar och lönade konsulat som gör åtskillnad mellan betjäningen (chaufförer,

hushållerskor m.fl. som är anställda av beskickningen eller konsulatet) och övriga anställda, dels att privatanställda tjänare med immunitet och privilegier inte förekommer vid internationella organ. Vidare används orden ”det internationella organet” i stället för ”organisationen” för att täcka in såväl mellanstatliga organ, såsom EU-institutioner, som internationella organisationer. Dessa justeringar avser dock inte några ändringar i sak.

Sammanfattning av avsnittet Folkbokföring av personer med immunitet och privilegier från betänkandet Folkbokföringen (SOU 2009:75)

Bedömning

Det saknas skäl att ändra bestämmelserna om folkbokföring av personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier.

Allmänna överväganden

Diplomatiska företrädare och andra personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier ska sedan lång tid enligt de internationella avtal och överenskommelser som finns inte anses bosatta i det mottagande landet. Dessa personer ska inte heller vara underkastade svenska invandringsbestämmelser eller bestämmelser om utlänningsregistrering. Sedan lång tid tillbaka finns därför bestämmelser som undantar dessa personer från kravet på folkbokföring. Något undantag från folkbokföring har dock inte gjorts för lokalanställda som normalt endast i mycket begränsad utsträckning har immunitet och privilegier.

För att få en registrering av bosatta som överensstämmer med vad som tillämpas internationellt bör personer med immunitet och privilegier inte anses bosatta i landet i folkbokföringslagens mening och därmed inte folkbokföras. Det som dock kan tala för att folkbokföra personer som i dag omfattas av undantaget från folkbokföring i 5 § folkbokföringslagen är att folkbokföringen också har stor betydelse för den enskilde och kan underlätta för den enskilde att agera i samhället. Sverige kan dock inte ensidigt bestämma att ålägga personer som omfattas av immunitet och privilegier att anmäla sig för registrering i folkbokföringen. Det är inte möjligt ens om den enskilde själv skulle vilja det eftersom det endast är den sändande staten som kan upphäva immuniteten. De allmänna olägenheter som det innebär att inte vara folkbokförd har dessutom inte sin grund i själva folkbokföringen utan i att personen inte är registrerad med en personbeteckning i offentliga register. SPAR får sedan den 1 juni 2008 innehålla uppgifter om personer som har samordningsnummer. Det bör underlätta för dessa personer. För att ytterligare underlätta för denna grupp att agera i samhället gäller dessutom sedan den 1 juli 2009 att om de uppfyller folkbokföringslagens bosättningskriterium får de tilldelas ett personnummer i stället för ett samordningsnummer. Dessa ändringar innebär att skälen för att folkbokföra dessa personer ytterligare har minskat.

Vad som ovan sagts gäller även personer som har ett uppdrag vid en internationell organisation i landet.

För personer som redan är folkbokförda när de tillträder tjänsten anser vi emellertid att utgångspunkten bör vara att de i likhet med vad som gäller i dag ska kvarstå i folkbokföringen.

Av EG-domstolens praxis följer att det strider mot protokollet om immunitet och privilegier att kräva att en person som är anställd av en EU-institution registrerar sig i ett befolkningsregister. Någon möjlighet att ålägga EU-tjänstemännen och deras familjemedlemmar en skyldighet att anmäla inflyttning till folkbokföringen finns därmed inte.

Privilegierna, immuniteten och lättnaderna beviljas enligt protokollet om immunitet och privilegier endast om det ligger i unionens intresse och immuniteten kan endast upphävas av institutionen i unionens intresse. Enligt kommissionen följer det av EG-domstolens praxis att en tjänsteman inte får avstå från privilegier. Utrikesdepartementet anser emellertid att man måste skilja på privilegier och immunitet som avser att skydda tjänstemannen i hans eller hennes tjänsteutövning och privilegier och lättnader som i första hand har beviljats tjänstemannen i syfte att underlätta hans ”utlänningsstatus”. Vi menar att det inte skulle vara förenligt med protokollet om immunitet och privilegier att införa ett frivilligt folkbokföringsförfarande för EU-tjänstemän och deras familjemedlemmar. Även om det skulle vara möjligt att införa ett sådant förfarande anser vi att en frivillighet inom folkbokföringen i allt för stor utsträckning skulle strida mot de grundläggande principerna för folkbokföringen. Något frivilligt folkbokföringsförfarande ska därför inte införas för denna grupp.

Justitiekommittén ville för drygt tio år sedan initiera en diskussion om den rådande ordningen med privilegier och immunitet som sådan är ändamålsenlig. Enligt utskottets mening hade EU och dess institutioner i väsentliga avseenden en annan ställning än traditionella internationella organisationer i förhållande till vårt land. Vad gäller EU borde, enligt utskottet, ett mer inrikes perspektiv anläggas, vilket fick systemet med privilegier och immunitet att i vissa delar framstå som otidsenligt. Detta kunde, enligt utskottets mening, leda till att EU-tjänstemännens privilegier och immunitet tvärtom sitt syfte riskerade att rubba förtroendet och den folkliga förankringen för EU och dess institutioner. Enligt utskottets mening borde regeringen snarast ta lämpliga initiativ i syfte att inom EU söka få till stånd en bred översyn av systemet med immunitet och privilegier inom unionen. Vi anser att det finns anledning att på nytt ta upp frågan om privilegier och immunitet inom EU och, mot bakgrund av att registreringen i ett befolkningsregister kan ha betydelse för den enskilde, även diskutera frågan om undantaget från registrering.

Förteckning över remissinstanserna

Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Luleå, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Valmyndigheten, Migrationsverket, Datainspektionen, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Totalförsvarets pliktverk, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Premiepensionsmyndigheten, Kammarkollegiet, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Statens pensionsverk, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Statens skolverk, Högskoleverket, Centrala studiestödsnämnden, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Lantmäteriet, Post- och telestyrelsen, Transportstyrelsen, Patent- och registreringsverket, Bolagsverket, Tillväxtverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Posten AB, Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag, Telia Sonera AB, Diskrimineringsombudsmannen, Ungdomsstyrelsen, Riksarkivet, Institutet för språk och folkminnen, Riksantikvarieämbetet, Statens institutionsstyrelse, Myndigheten för internationella adoptionsfrågor, Barnombudsmannen, Arbetsförmedlingen, Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien, Trossamfundet Svenska kyrkan, Svenska fornminnesföreningen, Sveriges Hembygdsförbund, Rädda Barnen, Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Pensionärsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Sveriges Försäkringsförbund, Näringslivets regelnämnd, Dun & Bradstreet Sverige AB, Citymail, Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC), Familjerättssociologernas Riksförening, Fastighetsägarna Sverige, Internationella institutet för demokrati- och valstöd (IDEA), Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor (GWPO), Svensk Adressändring AB, Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund, Sveriges släktforskarförbund, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Riksorganisationen Sveriges Makalösa Föräldrar, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, Swedma, Upplysningscentralen, Världssjöfartsuniversitetet (WMU) och Östersjöstaternas råd (CBSS)

Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs att 5 § folkbokföringslagen (1991:481) ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller *som avses i 4 § lagen (1976:661)* om immunitet och privilegier i vissa fall, folkbokförs endast om han är svensk medborgare eller *om han*, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller organisationen eller dess betjäning. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare.

Föreslagen lydelse

5 §

Den som

1. tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning, eller
2. *enligt* 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall *har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som den som tillhör en främmande makts beskickning,* folkbokförs endast om han *eller hon* är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han *eller hon* kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller organisationen eller dess betjäning. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare.