



# Regeringens proposition

1986/87:158

om ny organisation för folkbokföring

Prop.  
1986/87:158

---

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 23 april 1987 för den åtgärd och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

*Kjell-Olof Feldt*

*Bengt K.Å. Johansson*

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att ansvaret för den löpande folkbokföringen förs över från pastorsämbetena till de lokala skattemyndigheterna. Motivet till förändringen är framför allt att verksamhetsmässiga skäl talar för att den löpande folkbokföringen bör handhas av en borgerlig myndighet. Genom att lokal skattemyndighet föreslås bli ny lokal folkbokföringsmyndighet tillvaratas den kompetens i folkbokföringsfrågor som redan nu finns på dessa myndigheter.

Riksdagen föreslås nu ta ställning till dessa principiella riktlinjer för den löpande folkbokföringens administration. En kommitté avses bli tillkallad för att lämna förslag till hur den nya organisationen närmare bör utformas.

Omorganisationen skall enligt förslaget genomföras den 1 juli 1991.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 april 1987

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande och statsråden Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Johansson

---

## Proposition om ny organisation för folkbokföringen

### 1 Inledning

Under 1900-talet har frågan om folkbokföringen skall handhas av kyrklig eller borgerlig myndighet berörts i åtminstone elva utredningar. Utredningarna har inte föranlett någon ändring i folkbokföringsorganisationen vad gäller frågan om vilken myndighet som skall sköta den löpande folkbokföringen.

Sedan år 1979 har två utredningar – betänkande av 1979 års folkbokföringskommitté, SOU 1981:101, Folkbokföringens framtida organisation och statskontorets rapport 1984:42, Framtida huvudman för folkbokföringen – belyst möjligheterna att föra över arbetet med den löpande folkbokföringen från pastorsämbetena till en borgerlig myndighet. En utredning, statskontorets rapport 1986:30, Folkbokföringen med kyrkan som huvudman, har lämnat förslag om hur verksamheten med folkbokföringen skulle kunna rationaliseras hos pastorsämbetena.

Betänkandet av 1979 års folkbokföringskommitté och statskontorets rapport från 1984 har remissbehandlats. Remissinstanserna och deras huvudsakliga inställning framgår av avsnitt 4.

I fråga om folkbokföringens organisation har inkommit ett antal skrivelser från organisationer, sammanslutningar och enskilda.

Jag kommer att i det följande redogöra för mitt förslag. Då detta grundar sig på bl. a. överväganden som har anknytning till tidigare utredningsmaterial, innehåller redogörelsen en sammanfattning av de tidigare utredningar som är av intresse i sammanhanget.

### 2 Nuvarande ordning

#### 2.1 Folkbokföringens bakgrund, syfte och nuvarande organisation i huvuddrag

Folkbokföringens ursprung är de anteckningar om dop och andra religiösa händelser som tidigt började föras inom svenska kyrkan. Födelse- och

bosättning är andra uppgifter som antecknades. Det borgerliga samhället har sedan länge använt uppgifterna i kyrkobokföringen som underlag för mantalsskrivning som i sin tur lades till grund för beskattning. Folkbokföringen är således av ålder starkt knuten till beskattningen. Också idag har folkbokföringen ett nära samband med beskattningen. Det finns även ett stort antal andra verksamhetsområden för vilka uppgifter från folkbokföringen är av grundläggande betydelse. För administrationen av det omfattande system av regler som avser att garantera medborgarna ekonomisk och social trygghet krävs uppgifter om de förhållanden som kan grunda rätt till sådana förmåner. För detta ändamål hämtas uppgifter ur folkbokföringens register.

Uppgifterna om bosättning är av stor vikt för samhällets administration, särskilt när det gäller att avgöra om en person har sådan anknytning till Sverige att han omfattas av de rättigheter och skyldigheter som gäller här. Bosättningen har även betydelse för frågan om var i riket rättigheterna kan utövas eller skyldigheterna skall fullgöras. Dessa frågor avgörs som regel med utgångspunkt i folkbokföringens uppgifter om bosättningen.

Rätten att delta i allmänna val grundas inte bara på medborgarskap utan även på vissa uppgifter om bosättning. Bosättningen har avgörande betydelse för den kommunala rösträtten.

För beskattningen är det av betydelse om en person skall anses vara bosatt i landet och inom vilken kommun och församling han i så fall är bosatt.

Bosättningen används vidare av myndigheterna som kompetensgrund. Myndigheter på regional eller lokal nivå använder folkbokföringens uppgifter om bosättning för att avgöra vilken myndighet som är behörig att handlägga ett ärende. Som exempel kan nämnas att mantalsskrivningen som regel är bestämmande för vid vilken allmän domstol den enskilde skall svara i tvistemål.

Även personuppgifter såsom medborgarskap, ålder och civilstånd har betydelse när det gäller den enskildes rättigheter och skyldigheter.

De grundläggande bestämmelserna om folkbokföringen finns i folkbokföringslagen (1967:198) och folkbokföringskungörelsen (1967:495).

Folkbokföringen sker i två former, som kyrkobokföring och som mantalsskrivning. *Kyrkobokföringen* ombesörjs av pastorsämbetena i kyrkoböcker och register för varje församling av svenska kyrkan. I dessa antecknas fortlöpande uppgifter om födelse, civilstånd, bosättning och liknande personliga förhållanden. Dessutom tillkommer anteckningar av uteslutande kyrklig natur, t. ex. uppgifter om dop och konfirmation. *Mantalsskrivningen* sker årligen genom att en förteckning upprättas över de personer som vid en viss tidpunkt, mantalsdagen, skall vara kyrkobokförda inom någon av Sveriges kommuner. Förteckningen, mantalslängden, fastställs av den lokala skattemyndigheten med ledning av en stomme som upprättas av länskattemyndigheten. Till grund för mantalsskrivningen ligger kyrkobokföringen som därför kan sägas vara den primära registreringen. Den lokala skattemyndigheten är emellertid inte bunden av kyrkobokföringen vid bedömningen av en persons rätta mantalsskrivning.

En viktig samordnande uppgift för folkbokföringen har de hos länskattemyndigheterna med ADB förda regionala registren.

Kyrkobokföringen sker i regel församlingsvis. Antalet församlingar uppgick år 1986 till 2 565 st. Kyrkoherdens ämbetsområde kallas pastorat. Det finns 1 138 pastorat. Ett pastorat kan bestå av en eller flera församlingar. Regeringen beslutar om indelning i pastorat.

Kyrkobokföringsmyndighet är pastorsämbetet. Arbetet utförs vid pastorsexpeditioner. Pastorsexpeditionen kan vara gemensam för två eller flera församlingar inom ett pastorat men kan också betjäna en del av en församling (kyrkobokföringsdistrikt). Den 1 juli 1986 fanns det 1 483 pastorsexpeditioner i landet. Det åligger pastoraten att tillhandahålla pastorsämbetena biträdespersonal samt kontorslokaler, inventarier och övrig utrustning. Arbetet hos pastorsämbetena omfattar beslut i vissa typer av ärenden, registrering av dessa beslut, registrering av andra händelser enligt anmälningar eller underrättelser från andra myndigheter samt service genom att lämna uppgifter ur register.

Huvudansvarig för kyrkobokföringen är pastor. Som pastor tjänstgör kyrkoherde, komminister eller särskilt förordnad kyrkoadjunkt. I de fall annan än kyrkoherden ansvarar för kyrkobokföringen har kyrkoherden ändå tillsynen över den.

Kyrkobokföringen är den del av folkbokföringen som kräver den största arbetsinsatsen. Kyrkobokföringen ligger till grund för hela den övriga verksamheten.

Enligt huvudregeln i folkbokföringslagen skall en person kyrkobokföras i den församling och på den fastighet där han är bosatt. En person anses bosatt där han regelmässigt vistas eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt vistas under nattvilan eller motsvarande vila (dygnsvila). Från denna huvudregel finns dock ett flertal undantag föranledda av olikheter i befolkningens arbets- och levnadsförhållanden. Som exempel kan nämnas att en person som studerar på annan ort än hemorten ändå kan vara kyrkobokförd i hemförsamlingen. Den som inte är bosatt på viss fastighet men ändå kan anses bosatt i församlingen bokförs under rubriken "på församlingen skrivna" och den som saknar känt hemvist bokförs under rubriken "utan känt hemvist".

Från kyrkobokföringen avregistreras den som har avlidit eller kyrkobokförts i annan församling. Detsamma gäller om en person har anmält utflyttning eller trots avsaknad av anmälan ändå kan anses bosatt i utlandet.

### 2.2.1 Kyrkoböcker och register

De kyrkoböcker och register som förs hos pastorsämbetet kan delas in i *personregister* som innehåller den samlade informationen om var och en av de registrerade och *kronologiska register* i vilka löpande antecknas olika händelser, t. ex. födelse, vigsel, flyttning och dödsfall.

Personregistren består av de register som bildas av personakterna, församlingsbok samt församlingsregistret. De kronologiska registren utgörs av inflyttningsbok, utflyttningsbok samt ministerialböckerna.

Personakterna bildar församlingsliggare, obefintlig-, emigrant- och död-

register. Ministerialböckerna är födelse- och dopbok, konfirmationsbok, äktenskapsbok samt död- och begravningsbok.

*Församlingsliggaren* består av personakter för alla som är kyrkobokförda i församlingen. Pastorsämbetet upprättar personakter för nyfödda. Om inte personakt finns upprättad för den som flyttar in från utlandet eller som har varit registrerad som obefintlig upprättas en sådan akt. Genom folkbokföringskungörelsen och föreskrifter som har utfärdats av riksskatteverket regleras personakternas innehåll, vilket bl. a. utgörs av namn, personnummer, eventuell tillhörighet till svenska kyrkan, inflyttningsdag samt medborgarskap, nuvarande och tidigare familjeförhållanden. När en person flyttar till en annan församling överförs personakten till denna.

*Obefintligregistret* består av personakter för dem som vid två mantalskrivningar i följd har befunnits sakna känt hemvist. *Emigrantregistret* består av personakter för personer som har avförts från kyrkobokföringen på grund av flyttning till utlandet. *Dödregistret* utgörs av personakter för avlidna eller dödförklarade personer.

*Församlingsboken* förs normalt i ett lössbladssystem och består av två avdelningar, aktuella registret och avställningsregistret. Det aktuella registret innehåller uppgifter om de personer som är kyrkobokförda i församlingen. Till avställningsregistret överförs sådana registerblad på vilka samtliga personer har strukits. I vissa församlingar förs församlingsboken alltjämt i bunden form enligt äldre ordning.

Församlingsregistret är ett kortregister med s. k. personavier för samtliga i församlingen kyrkobokförda personer. Avierna framställs av länsstatemyndigheternas dataenhet. I *inflyttningsboken* antecknas när ett pastorsämbete beslutar om kyrkobokföring av en person som flyttar till församlingen. *Utflyttningsboken* består av anteckningar om när en person avförs från församlingsboken på grund av att han har flyttat till en annan församling, emigrerat eller har registrerats som obefintlig.

*Födelse- och dopboken* innehåller bl. a. uppgifter om födelsetid, föräldrar, förnamn och dop för barn som föds i församlingen. Konfirmation antecknas i *konfirmationsboken* i barnets kyrkobokföringsort. I *äktenskapsboken* antecknas hindersprövning och vigsel. *Död- och begravningsboken* innehåller uppgifter om dödsfall, jordfästning, eldbegängelse och gravsättning.

### 2.2.2 Uppgifter till kyrkobokföringen

I vissa fall ankommer det på allmänheten att göra anmälan till pastorsämbetet om sådana förändringar som föranleder anteckningar i registren. Så föreligger t. ex. skyldighet att anmäla flyttning. Anmälan om flyttning inom riket kan ske i samband med adressändring hos postverket. Posten vidarebefordrar därefter anmälan till pastorsämbetet i inflyttningssorten. I andra fall aviseras pastorsämbetena om ändringarna genom underrättelser från myndigheter och domstolar.

Eftersom kyrkobokföringen utgör grunden för folkbokföringen vilken i sin tur utgör grund för en mängd olika register i samhället är det viktigt att kyrkobokföringen är aktuell och korrekt.

Enligt folkbokföringskungörelsen åligger det pastorsämbetet att i vissa fall direkt underrätta olika myndigheter om förändringar inom kyrkobokföringen och andra förhållanden av betydelse för myndigheternas verksamhet. Pastorsämbetet skall t. ex. underrätta tingsrätt och i vissa fall polismyndighet om dödsfall. Vidare skall polismyndighet underrättas om en utlänning anmäler sig för kyrkobokföring utan att ha uppehållstillstånd. På begäran av polis- och åklagarmyndighet eller domstol skall pastorsämbetet lämna uppgift ur kyrkobokföringen för utredning om brott.

I många fall hämtar allmänheten uppgifter ur kyrkobokföringen genom beställning av personbevis eller utdrag ur kyrkoböckerna.

Pastorsämbetena besvarar också många förfrågningar från allmänhet och myndigheter. Sådana förfrågningar avser ofta aktuella upplysningar om adresser o. d.

### 2.2.4 Kyrkobokföringen i Stockholm och Göteborg

I Stockholms och Göteborgs kommuner är folkbokföringen organiserad på annat sätt än i övriga landet. I Stockholm och Göteborg beslutar lokal skattemyndighet i de frågor som gäller kyrkobokföring i församling inom kommunen, om avregistrering från kyrkobokföringen av annan än den som har avlidit och om överföring till obefintligregistret. Till följd härav skall flyttningsanmälan göras hos de lokala skattemyndigheterna. De lokala skattemyndigheterna skall föra *folkregister*, vilket består av registerkort upplagda för varje familj eller ensamstående person över 18 år. Vidare skall de lokala skattemyndigheterna föra obefintlig- och emigrantregister och inflyttningsbok.

I övrigt förs folkbokföringen även i Stockholm och Göteborg hos pastorsämbetena.

## 2.3 Mantalsskrivning

Lokal skattemyndighet förrättar årligen mantalsskrivning. Genom mantalsskrivningen fixeras befolkningsläget per den 1 november förrättningsåret för nästföljande kalenderår. Mantalsskrivningens huvuduppgift är att ligga till grund för beskattningen. Uppgifterna sammanställs i en mantalslängd. Innehållet i längden regleras genom föreskrifter av riksskatteverket. Förutom uppgifter om var en person är bosatt innehåller längden även andra för beskattningen nödvändiga uppgifter.

Arbetet med mantalsskrivningen inleds vanligen med att länsskattemyndigheten (före den 1 januari 1987, länsstyrelsen) i en stomme till mantalslängd upptar de personer som mantalsdagen (den 1 november förrättningsåret) är kyrkobokförda i varje församling. Stommen till mantalslängden hålls av de lokala skattemyndigheterna därefter tillgänglig för kommuner-

nas och allmänhetens granskning. När tiden för granskning har gått ut prövas kyrkobokföringens riktighet. Efter skriftväxling mellan olika fögderier angående rätt mantalsskrivningsort justerar lokala skattemyndigheten mantalslängden.

Eftersom ett av motiven för mantalsskrivningen är att den skall utgöra en kontroll av och bereda möjlighet till rättelse av den löpande folkbokföringen, avser den inte den faktiska kyrkobokföringsorten utan den församling där personen rätteligen skall vara kyrkobokförd. Den faktiska kyrkobokföringsorten presumeras dock vara riktig, om inte särskilda skäl till omprövning föreligger. Om pastorsämbete och lokal skattemyndighet har olika meningar om rätt kyrkobokföringsort gäller i fråga om mantalsskrivning den åsikt som lokal skattemyndighet har.

Som tidigare har nämnts används mantalsskrivningen främst vid beskattningen men även i andra fall har den betydelse. Den kan t. ex. vara avgörande för en myndighets kompetensområde. Domstolars behörighet i tvistemål och registreringsärenden avgörs i regel med ledning av en persons mantalsskrivning.

## 2.4 Länsregistrering

Länsskattemyndigheterna är regional förvaltningsmyndighet för frågor om skatter, socialavgifter och folkbokföring. Länsskattemyndigheternas ADB-register för folkbokföringen innehåller ett urval av kyrkobokföringsuppgifter från pastorsämbetena. Som tidigare har nämnts används registren för att ta fram en stomme till mantalslängden och för underhåll av personuppgifterna i det centrala skatterregistret. De används också för framställning av den allmänna röstlängden.

Folkbokföringskungörelsen föreskriver att registret skall innehålla namn, personnummer, födelseort och kyrkobokföringsort och de ytterligare uppgifter som riksskatteverket bestämmer. Det är framför allt behovet inom folkbokförings- och beskattningsområdet som styr valet av uppgifter som skall ingå i registret. Utöver nämnda uppgifter kan bl. a. nämnas uppgifter om utländskt medborgarskap, tillhörighet till svenska kyrkan och mantalsskrivningsförhållanden.

Länsregistren hålls aktuella genom veckovisa uppdateringar med uppgifter från framför allt pastorsämbetena. Efter varje uppdatering lämnas uppgifter om genomförda registerändringar till ett flertal myndigheter. Aviseringen lämnas vanligen på magnetband till statliga myndigheter och på maskinellt utskrivna registerkort (personavier) till kommunala myndigheter. Uppgifter lämnas bl. a. till rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, centralnämnden för fastighetsdata, värnpliktsverket, riksförsäkringsverket, trafiksäkerhetsverket, statistiska centralbyrån, riksskatteverket och statens invandrarverk.

Riksskatteverket är central förvaltningsmyndighet för bl. a. frågor om folkbokföring. Verket fastställer blanketter och ansvarar för utbildning av personal inom verksamhetsområdet. Verket skall vidare genom allmänna råd och uttalanden verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen. Riksskatteverket har också ett övergripande ansvar för länskattemyndigheternas datafunktion.

Utöver tillsynsfunktionen deltar riksskatteverket i det direkta folkbokföringsarbetet genom förande av ett personnummerregister. Det ankommer på riksskatteverket att tilldela dem som flyttar till Sverige personnummer. Med ledning av detta register bevakar riksskatteverket att en person som tidigare varit bosatt i Sverige inte tilldelas ett nytt personnummer vid återinflyttning. Även de personer som inte skall vara kyrkobokförda i riket men som för beskattningssändamål skall vara registrerade hos lokal skattemyndighet tilldelas personnummer av riksskatteverket.

Regionalt är det domkapitlen som inom stiftet har tillsyn över pastorsämbetenas arbete med kyrkobokföringen. Härvid biträds domkapitlen av 28 kyrkobokföringsinspektörer (en eller flera i varje stift). Till kyrkobokföringsinspektör förordnar regeringen en präst i stiftet för en period om fem år. Riksskatteverket utfärdar instruktion för kyrkobokföringsinspektörerna.

## 2.6 Överklagande i folkbokföringsärenden

Pastorsämbetenas och de lokala skattemyndigheternas beslut i folkbokföringsärenden som rör rätt kyrkobokföringsort kan överklagas hos länsrätterna. Pastorsämbetenas övriga beslut överklagas hos domkapitlen. Länsrätternas och domkapitlets beslut överklagas hos kammarrätterna. Kammarrätternas beslut kan överklagas hos regeringsrätten.

Om pastorsämbetena har olika uppfattningar i en kyrkobokföringsfråga skall kyrkobokföringsinspektörens råd inhämtas. Om oenigheten därefter kvarstår, skall ärendet underställas länsrätten om det rör bosättningsförhållanden och domkapitlet i övriga frågor. Har lokala skattemyndigheter olika mening om en persons rätta mantalsskrivningsort skall frågan underställas länsrätten.

## 3 Folkbokföringsfrågans tidigare behandling

### 3.1 1924 års uppbördssakkunnigas förslag

1924 års uppbördssakkunniga föreslog att det vid sidan av kyrkobokföring och mantalsskrivning skulle införas en civil löpande folkbokföring, centraliserad till länsstyrelserna. Allmänhetens anmälningar skulle göras till pastorsämbetena, som skulle vidarebefordra uppgifterna. Förslaget ledde inte till någon åtgärd.



Enligt 1936 års uppborrdskommitté (SOU 1938:41) borde den löpande folkbokföringen ombesörjas lokalt av s. k. folkregisterförare. Folkregisterföraren skulle lyda under länsstyrelsen. Som regel skulle pastor fungera som folkregisterförare. Dennes förvaltningsområde skulle kallas folkbokföringsdistrikt och för varje sådant distrikt skulle finnas en folkbokföringsnämnd med ledamöter som valts av kommunen. Förutom den civila folkbokföringen skulle det finnas viss kyrkobokföring.

I remissyttrandena över betänkandet avstyrktes i allmänhet förslaget. Uppborrdskommitténs förslag föranledde ingen åtgärd.

### 3.3 Folkbokföringskommitténs betänkande (SOU 1944:52)

I folkbokföringskommitténs betänkande (SOU 1944:52) föreslogs att den löpande registreringen fortfarande borde handhas av prästerna utan att någon ändring skulle göras i prästernas ställning som uteslutande kyrkans ämbetsmän. Förslaget hälsades med tillfredsställelse av det övervägande antalet av remissinstanserna. I några yttranden framkom kritik. Därvid gjordes gällande att kyrkobokföringen helt borde ersättas med en hos civila myndigheter verkställd folkbokföring eller att kyrkobokföringen i vart fall borde bibehållas endast såsom en registrering av kyrkliga förrättningar. Som skäl för överflyttning av folkbokföringen till civila organ anfördes att det var organisatoriskt olämpligt att ta prästerskapet i anspråk för en rent civil bokföring. Prästernas övriga arbetsuppgifter var väsensskilda från folkbokföringsarbete och låg på ett annat plan än det kontorsmässiga. Prästerna kunde därför ej förväntas besitta den expeditionella färdighet, den erfarenhet av undersökningsarbete i folkbokföringsärenden eller den kännedom om författningar och praxis som var erforderliga.

I den med anledning av betänkandet framlagda propositionen (prop. 1945:282) anförde dåvarande departementschefen bl. a. följande. Felfrekvensen inom kyrkobokföringen var inte större än man hade anledning att räkna med. Med hänsyn särskilt till att frågan om folkbokföringsreformen med beaktande av den väntade omläggningen av uppborrdsförfarandet ej borde ytterligare förhållas ansåg departementschefen att den lokala löpande folkbokföringen alltjämt skulle ankomma på prästerskapet.

### 3.4 1958 års utredning kyrka—stat

1958 års utredning kyrka—stat behandlade frågor rörande folkbokföringen i två av sina betänkanden, dels SOU 1967:16 (om folkbokföringen), dels i SOU 1968:11 (utredningens slutbetänkande).

#### 3.4.1 Kyrka—statutredningens delbetänkande Folkbokföringen (SOU 1967:16)

I kyrka—statutredningens delbetänkande om folkbokföringen (SOU 1967:16) anføres i huvudsak följande beträffande frågan om kyrklig eller borgerlig myndighet skall handha folkbokföringen.

Som ett argument för att bibehålla den nuvarande ordningen har åberopats att denna ordning i stort sett fungerar tillfredsställande. Vidare har anförts att såväl enskilda som myndigheter fortsättningsvis måste ha möjlighet att utan omgång från ett registreringsorgan erhålla skriftliga bevis och muntliga uppgifter rörande registrerade förhållanden. Med dagens organisation ges möjlighet till en nära kontakt mellan dessa organ och allmänheten. I samband med besök på pastorsexpeditionen i ett folkbokföringsärende kan den enskilde även få andra ärenden uträttade. Vidare har framhållits att kyrkans ministeriella anteckningar om t. ex. dop, vigsel och jordfästning har nära anknytning till civil registrering, nämligen av namn, äktenskap och begravning. Andra omständigheter som kan anses tala för att bibehålla kyrkobokföringen är att kyrkan under alla förhållanden torde vara i behov av en medlemsregistrering för egen räkning och att en överflyttning av kyrkans uppgifter beträffande folkbokföringen därför skulle föranleda viss dubbelbokföring.

Mot att behålla den nuvarande ordningen och för att överföra folkbokföringen till en borgerlig myndighet har anförts bl. a. att det nuvarande systemet medför svårigheter i ett så livsåskådningsmässigt och religiöst differentierat samhälle som det svenska. Att personer som står utanför alla kyrkor eller tillhör annat trossamfund än svenska kyrkan i medborgarärenden skall behöva vända sig till ett trossamfunds präster eller annan personal kan upplevas som otillfredsställande. Denna aspekt har beröring med religionsfrihetsaspekten. Detta aktualiseras genom den invandring som äger rum. Vidare anförde kyrka—statutredningen följande. Fastän folkbokföringen av historiska och traditionella skäl på det lokala planet i regel handhas av befattningshavare inom kyrkan är folkbokföringen en borgerlig angelägenhet. Med hänsyn till folkbokföringens karaktär kan det från principiell synpunkt ligga närmast till hands att verksamheten i dess helhet handhas av ett borgerligt organ. Andra synpunkter vilka har samband med religionsfrihetsprincipen måste anses tala för att svenska kyrkans befattning med folkbokföringen inte bibehålls. Mot bakgrund av bl. a. angivna synpunkter synes ett bibehållande av kyrkans medverkan vid primärregistreringen vara beroende av om vägande skäl av framför allt praktisk art — ekonomiska, tekniska och organisatoriska — talar för en sådan ordning.

#### **3.4.2 Kyrka—statutredningens slutbetänkande (SOU 1968:11)**

I sitt slutbetänkande (SOU 1968:11) erinrade kyrka—statutredningen om att den primärregistrering som nu sker genom kyrkliga organ på lokalplanet fyller såväl ett borgerligt som ett kyrkligt behov. Enligt utredningens mening måste under alla förhållanden samhällets krav på ett enhetligt folkbokföringssystem tillgodoses. Detta måste medföra att en enhetlig organisation har att svara för folkbokföringen. Valet står mellan å ena sidan att för framtiden i huvudsak bibehålla kyrkan med dess territoriella organisation vid dess nuvarande uppgifter beträffande folkbokföringen och å andra sidan att överföra dessa uppgifter till en borgerlig myndighet.

Under remissbehandlingen av kyrka—statutredningens slutbetänkande togs frågan om folkbokföringsuppgifterna borde övertas från pastorsämbe-

tena eller ej upp av åtskilliga remissinstanser. Femton remissinstanser tog ställning för ett överförande av folkbokföringen till ett borgerligt organ. Som skäl angavs framför allt att folkbokföringen till sin karaktär var en borgerlig angelägenhet. Även religionsfrihetsaspekten åberopades. I vissa remissvar angavs bl. a. att den tekniska utvecklingen på ADB-sidan medverkade till att det verkade rationellt med en förändring. Nio remissinstanser uttalade sympati för den nuvarande ordningen. De skäl som angavs var framför allt praktiska fördelar – serviceaspekter. Vidare framhölls den dubbelregistrering som skulle bli följden av en överflyttad folkbokföring.

När det gällde frågan om folkbokföringsorganisationens eventuella samband med kyrka–statfrågan ansåg de flesta remissinstanser som berört frågan att något direkt samband inte förelåg. Beträffande frågan om till vilket borgerligt organ folkbokföringsuppgifterna skulle kunna tänkas bli överförda förordades genomgående lokal skattemyndighet som det bäst lämpade organet.

### 3.5 Folkbokföringsorganisationen m. m. (SOU 1970:70)

Betänkandet (SOU 1970:70) avgavs av centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden. Som skäl för respektive emot det förhållandet att kyrkan ombesörjde folkbokföringen anförde nämnden bl. a. följande synpunkter. Allmän enighet torde råda om att folkbokföringen är en borgerlig angelägenhet. Med hänsyn till detta ansåg nämnden att det från allmänt principiella utgångspunkter borde ligga närmast till hands att verksamheten handhas av ett borgerligt organ. Religionsfrihetsaspekten kunde enligt nämndens mening endast i begränsad utsträckning tjäna till ledning vid bedömandet. Nämnden anförde att när det gällde religionsfriheten betraktad ur individens synpunkt hade den gällande ordningen mindre tillfredställande konsekvenser. Personer som står utanför alla samfund eller tillhör annat trossamfund än det svenska måste i angelägenheter av den borgerliga natur som folkbokföringsärendena innefattar vända sig till svenska kyrkans befattningshavare och bli underkastade beslut som fattats av dessa.

Mot bakgrund av nu nämnda principer syntes enligt nämnden ett bibehållande av folkbokföringsuppgifterna hos pastorsämbetena vara beroende av om vägande skäl av främst praktisk art – ekonomiska, tekniska och organisatoriska – för en sådan ordning kunde anföras.

Nämnden konstaterade vidare att det är ofrånkomligt att en överflyttning av folkbokföringsuppgifterna från pastorsämbetena för med sig ett visst mått av dubbelbokföring. Nämnden har dragit upp riktlinjer för den församlingsregistrering som kyrkan måste ha kvar. Enligt dessa riktlinjer kommer dubbelbokföringen att inskränka sig till de grundläggande personuppgifterna (namn, personnummer, civilstånd etc.).

När det gäller kravet på att ett byte av folkbokföringsmyndighet inte borde få till följd att allmänhetens berättigade anspråk på service äventyrades, framhöll nämnden att servicekravet kunde konkretiseras i två huvudmoment. För det första bör den territoriella indelningen i folkbokföringsområden vara sådan att den enskilde på ett godtagbart sätt kan få personlig kontakt med den registrerande myndigheten. För det andra bör det för den

enskilde finnas möjlighet att på ett bekvämt sätt få tillgång till de blanketter som behövs i folkbokföringssammanhang och i förekommande fall få hjälp med att fylla i blanketterna.

När det gäller det första kravet anförde nämnden att eftersom kravet på personlig inställelse slopats har risken att en reducering av antalet folkbokföringsmyndigheter skulle medföra en försämrad service för allmänheten minskat. Beträffande det andra kravet erinrade nämnden om att blanketter för flyttningsanmälan fanns tillgängliga på postanstalterna. Nämnden anförde också att det borde övervägas om inte pastorsexpeditionerna generellt skulle kunna fungera som serviceorgan.

Vidare anförde nämnden att ett argument för en överflyttning var att prästernas arbetsuppgifter i övrigt var väsensskilda från folkbokföringsarbetet och att kraven på expeditionell färdighet samt kännedom om författningar och praxis bättre skulle kunna tillgodoses om folkbokföringsbestyreren genomgående handhades av befattningshavare som hade dessa bestyr som enda eller huvudsakliga arbetsuppgift.

Beträffande frågan om betydelsen för folkbokföringsarbetets del av den personkännedom som prästen ansågs vara i besittning av anförde nämnden att detta kunde vara riktigt endast då fråga är om de mindre församlingarna. I de stora församlingarna – framför allt i storstäderna – ansåg nämnden att personkännedomen näppeligen kunde bli så omfattande att den kunde få någon betydelse för folkbokföringens vidkommande.

I bedömningen av frågan om vilken myndighet som skulle vara lämpligast som folkbokföringsorgan resonerar nämnden ingående mellan alternativet lokal skattemyndighet och allmän försäkringskassa. Nämnden anför bl. a. att en överflyttning av pastorsämbetenas uppgifter inom folkbokföringen till de allmänna försäkringskassorna skulle innebära att dessa tillfördes en ny och i förhållande till redan utövad verksamhet främmande uppgift. För de lokala skattemyndigheterna skulle en motsvarande överflyttning innebära en från många synpunkter naturlig utbyggnad av den folkbokföringsverksamhet som myndigheterna genom mantalsskrivningen – och i Stockholm och Göteborg även genom handhavandet av den civila folkbokföringen – redan nu har ansvaret för. Det måste anses som värdefullt, bl. a. för att få en enhetlig tillämpning av bosättningsreglerna, om ansvaret för såväl den löpande folkbokföringen som mantalsskrivningen kunde läggas hos samma myndighet.

Beträffande försäkringskassorna framhöll nämnden att dessa inte är några statliga organ. Man ifrågasatte lämpligheten av att på icke-statliga organ lägga statliga uppgifter som inte står i direkt samband med den verksamhet dessa organ redan bär ansvaret för. Från en viktig synpunkt ansåg nämnden emellertid att försäkringskassorna intog en fördelaktigare ställning än de lokala skattemyndigheterna. Nämnden syftade härvid på det förhållandet att den lokala folkbokföringsorganisationen måste vara uppbyggd på sådant sätt att allmänhetens berättigade krav på service kunde anses tillgodosedda. Nämnden ansåg att följande krav måste ställas på den lokala folkbokföringsorganisationen. Den enskilde måste ha godtagbara möjligheter ur främst avståndssynpunkt att uppsöka folkbokföringsmyndigheten, det måste vara bekvämt för den enskilde att få tag på de

blanketter han kan ha behov av i folkbokföringssammanhang och det måste gå att få hjälp med att fylla i blanketterna. Nämnden konstaterar vidare att vid bedömandet av huruvida en lokalisering av folkbokföringen till lokal skattemyndighet kan anses tillgodose allmänhetens krav på service bör uppmärksammas att vid den genomförda fögderiindelningen utgjorde en av huvudprinciperna att man skulle tillgodose allmänhetens krav på service. Mot bakgrund av det som nyss sagts fann nämnden att lokal skattemyndighet kunde väljas som folkbokföringsmyndighet. Nämnden föreslog med hänsyn till serviceaspekten att blanketter skulle kunna hållas tillgängliga även på andra ställen än lokal skattemyndighet och att pastorsexpeditionerna skulle kunna fungera som serviceorgan i folkbokföringsärenden.

### 3.6 Samhälle och trossamfund, betänkande av 1968 års beredning om stat och kyrka (SOU 1972:36, 37)

Beredningen ställde sig positiv till ett överförande av den lokala folkbokföringen till borgerligt organ. Beredningen framhåller att den finner det ställt utom allt tvivel att den lokala folkbokföringen måste betraktas som en allmänt samhällelig uppgift. Från principiella religionsfrihetssynpunkter bör den handhas av det borgerliga samhällets organ. Beredningen ansåg vidare att ett ställningstagande till frågan om huvudmannskapet borde ske med beaktande av serviceaspekten, konsekvenserna för svenska kyrkan och övriga trossamfund samt kostnadsöverbäganden. När det gällde serviceaspekten delade beredningen den bedömning som centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden hade gjort.

Beredningen fann inte anledning till att ta ställning till vilket borgerligt organ som är bäst ägnat att säkerställa en tillfredsställande service i folkbokföringsfrågor till medborgarna.

### 3.7 Stat – kyrka, betänkande av deltagarna i stat – kyrkaöverläggningarna (SOU 1978:1-3)

I anslutning till överläggningarna företogs en fristående expertutredning om organisation för folkbokföringen. Utredningen redovisas i bilaga 9 till betänkandet. I utredningsarbetet har man utgått från att pastorsämbetena inte skulle sköta den löpande folkbokföringen. Det konstateras att något lämpligt kommunalt organ åt vilket folkbokföringsuppgifterna skulle kunna anförtros inte finns. När det gäller vilket statligt organ som skulle kunna överta uppgifterna med den löpande folkbokföringen valde man mellan de allmänna försäkringskassorna och de lokala skattemyndigheterna. Beträffande de lokala skattemyndigheterna anfördes att en överflyttning av folkbokföringsuppgifterna till dessa myndigheter skulle innebära en från många synpunkter naturlig utbyggnad av dessas dåvarande folkbokföringsverksamhet. Mot bakgrund av att de lokala skattemyndigheterna ansvarar för mantalsskrivningen samt i Stockholm och Göteborg dessutom för viss del av kyrkobokföringen ansågs det lämpligt om de lokala skattemyndigheterna även kunde sköta den löpande folkbokföringen.

Utredningen kom till den slutsatsen att lokal skattemyndighet vore att föredra framför allmän försäkringskassa vid valet av folkbokföringsmyndighet.

### 3.8 1979 års folkbokföringskommitté (SOU 1981:101)

#### 3.8.1 Direktiven

I direktiven (1979:96) till kommittén anförde dåvarande chefen för budgetdepartementet att han såg den civila befolkningsregistreringen som en i princip klart samhällelig uppgift. Befogade invändningar kunde göras mot att en ämbetsåtgärd av en pastor i svenska kyrkan kan bli grundläggande för en rad rättigheter och skyldigheter i samhället.

#### 3.8.2 Allmänna överväganden

Skillnader i församlingsstrukturen – en del tätortsförsamlingar omfattar 40 000 – 50 000 personer medan landsortsförsamlingar kan omfatta ett hundratal församlingsbor – har medfört att arbetet inom församlingarna bedrivs under olika förutsättningar. Vid de större pastorsexpeditionerna sköts flertalet folkbokföringsuppgifter av biträdespersonal medan huvudansvaret för verksamheten åvilar en pastor. Vid mindre expeditioner sköts ofta hela verksamheten av pastor. Öppetiderna hos de mindre pastorsexpeditionerna kan ibland vara endast två timmar i veckan. För allmänhetens del kompenseras många gånger detta genom att expeditionen ligger i prästgården och den ansvarige prästen finns att tillgå även utanför angiven expeditionstid. För myndigheter är det emellertid inte lika naturligt att utnyttja denna möjlighet till kontakt med lokal folkbokföringsmyndighet. Detta har påpekats av domstolsverket som framhållit att de korta expeditionstiderna ibland vållar problem för landets domstolar som ofta behöver hämta upplysningar från folkbokföringsregistren.

Det nuvarande urkundssystemet hos pastorsämbetena har utvecklats ur den samling av kyrkoböcker som sedan länge har förts inom svenska kyrkan. Dessa böcker har under senare tid kompletterats med andra register. De lokala registren förs helt manuellt hos pastorsämbetena. Urkundssystemet består av en stomme av kyrkoböcker med en historiskt betingad utformning, vilka gradvis har kompletterats med andra register. Detta har medfört en inte obetydlig överlappning i registersystemet. En följd av detta har blivit att det inom kyrkobokföringen förekommer en tidsödande och kostnadskrävande dubbelregistrering – såväl församlingsboken som personakterna betraktas båda som huvudurkunder i vilka anteckningar skall göras samtidigt.

#### 3.8.3 Service

Gällande lagstiftning på folkbokföringsområdet har inneburit mycket stora förenklingar av formerna för allmänhetens kontakter med folkbokföringsmyndigheterna. Endast undantagsvis krävs personlig inställelse. De flesta

ärenden kan uträttas per telefon. Även om förenklingar har införts måste en framtida folkbokföringsorganisation vara uppbyggd på så sätt att allmänhetens berättigade krav på service kan tillgodoses. Den enskilde skall enkelt kunna kontakta den lokala folkbokföringsmyndigheten, han skall snabbt få sitt ärende uträttat, han skall på ett bekvämt sätt ha tillgång till blanketter och han skall ur avståndssynpunkt ha goda möjligheter att besöka myndigheten.

### 3.8.4 Val av myndighet

En av kommitténs huvuduppgifter var att klarlägga vilken myndighet som skulle ha hand om den lokala folkbokföringen. Kommittén fann det olämpligt att skapa nya myndigheter för ändamålet. Någon lösning med kommunala organ som lokala folkbokföringsmyndigheter fann sig kommittén inte kunna förorda. Kommittén fann att den verksamhet som bedrivs av de lokala skattemyndigheterna och de allmänna försäkringskassorna hade vissa beröringspunkter med kyrkobokföringen.

Vid övervägande av frågan om till vilken myndighet folkbokföringen lämpligen kan överföras fann kommittén att folkbokföringen borde ombesörjas av något organ som redan har en lokal organisation för en med folkbokföringen likartad verksamhet. Kommittén fann att verksamheten hos både lokal skattemyndighet och allmän försäkringskassa är sådan att de allmänt kan antas vara väl lämpade att handha den löpande folkbokföringen. De lokala skattemyndigheternas verksamhet har dessutom genom mantalsskrivningen ett sådant direkt samband med den löpande folkbokföringen att det skulle medföra fördelar om de lokala skattemyndigheterna valdes. Om de allmänna försäkringskassorna skulle väljas ansåg kommittén att man borde överväga att också flytta mantalsskrivningen till dessa myndigheter. Såvitt gällde verksamheten fann kommittén således att det inte skulle ha någon betydelse om de lokala skattemyndigheterna eller de allmänna försäkringskassorna valdes till folkbokföringsmyndighet.

Vid en jämförelse av de *organisatoriska konsekvenserna* som följer av valet av myndighet fann kommittén att en lösning med de lokala skattemyndigheterna skulle vara mindre ingripande. Bakgrunden till detta ställningstagande var att kommittén ansåg att ett val av de allmänna försäkringskassorna skulle föra med sig bl. a. att ansvaret för mantalsskrivning och den centrala tillsynen måste omprövas. Vidare skulle kyrkobokföringen i Stockholm och Göteborg behöva föras över från de lokala skattemyndigheterna till försäkringskassorna.

När det gäller *kostnaderna* för folkbokföringen vid ett ändrat huvudmannskap fann kommittén att lokala skattemyndigheterna var det billigaste alternativet både ifråga om årliga kostnader och genomförandekostnader.

Kommittén fann att ur *servicesynpunkt* är förutsättningarna för ett gynnsamt resultat störst om de allmänna försäkringskassorna väljs som folkbokföringsmyndighet.

Det sistnämnda förhållandet fann kommittén vara av sådan vikt att den förordade att de allmänna försäkringskassorna borde handha uppgiften som lokal folkbokföringsmyndighet.

Statskontoret fick av regeringen i uppdrag att göra en närmare analys av kostnads-, effektivitets- och finansieringskonsekvenser av ändrat huvudmannaskap för folkbokföringen.

Beträffande den försämrade service som alternativet med lokal skattemyndighet skulle kunna medföra anförde statskontoret i huvudsak följande. Den enskilde kan utträta praktiskt taget alla folkbokföringsärenden per post eller telefon. Personlig inställelse krävs i mycket begränsad omfattning. Personliga besök krävs regelmässigt endast vid inflyttning från utomnordiskt land. Servicefrågan bör inte begränsas till enbart närservice utan bör även innefatta sådant som att ha expeditions- och telefontider som passar allmänheten och andra myndigheter.

Statskontoret gjorde en jämförelse mellan lokal skattemyndighet och allmän försäkringskassa ur verksamhetsmässiga synpunkter. Vid denna jämförelse kom statskontoret fram till att den del av folkbokföringsarbetet som består i att ta emot anmälningar för registrering, lämna uppgifter och besvara förfrågningar torde kunna integreras med verksamheten hos båda organen. Genom skenskrivningar har arbetet med folkbokföring och flyttningskontroll fått ett starkt fiskalt inslag. En sådan flyttningskontroll borde vara en naturligare uppgift för lokal skattemyndighet än för allmän försäkringskassa eftersom lokal skattemyndighet har traditionellt fiskal inriktning. Många folkbokföringsärenden är inte av rutinkaraktär utan kräver t. ex. att utländsk lag skall tillämpas. Med hänsyn till detta ansåg statskontoret att det skulle vara en fördel om verksamheten kunde organiseras så att en viss specialisering vore möjlig. Om försäkringskassealternativet skulle väjas blir personaltillskottet så litet på varje kontor att det skulle bli svårt att skapa bärkraftiga enheter för folkbokföringen. Enligt statskontoret har lokal skattemyndighet bättre förutsättningar att organisera folkbokföringsverksamheten i bärkraftiga enheter som självständigt kan klara arbetsuppgifterna. En övergång till färre enheter och en sammanföring av den löpande folkbokföringen och mantalsskrivningen borde leda till betydande vinster. Behovet av personal blir lägre i alternativet med lokal skattemyndighet, ca 120 årsarbetskrafter mindre.

Vid en samlad bedömning fann statskontoret att ekonomiska, rationella, administrativa och organisatoriska skäl talade för att de lokala skattemyndigheterna skulle vara bättre lämpade att sköta arbetet med folkbokföringen än de allmänna försäkringskassorna. Alternativet med de lokala skattemyndigheterna är dessutom mindre ingripande i organisatoriskt avseende samt billigare och lättare att genomföra.



Regeringen uppdrog åt statskontoret att utreda dels vilka åtgärder som skulle krävas för att få en effektiv folkbokföring med svenska kyrkan som huvudman, dels kostnadskonsekvenserna härav. Statskontoret skulle vidare i grova drag ange hur ett ADB-stöd skulle vara utformat.

Statskontorets rapport innehåller förslag till en rationaliserad folkbokföring med kyrkan som huvudman. Förslagen innebär bl. a. att antalet folkbokföringsenheter minskar. Kyrkobokföringsarbetet skall koncentreras till en pastorsexpedition per pastorat. Antalet enheter som sysslar med folkbokföring kommer därigenom att minska från 1 483 st till 1 138 st. Expeditionstiderna skall förlängas så att expeditionerna kan hålla öppet under minst halv kontorstid. Beslut i ärenden om rätt kyrkobokföringsort bör kunna hänskjutas till lokal skattemyndighet. Förslagen medför en årlig besparing om 36 milj. kr.

Vidare innehåller rapporten en redovisning av möjligheterna att införa ADB-stöd i folkbokföringen. En grov uppskattning av de personalbesparingar som kan uppnås genom det skisserade ADB-stödet är ca 250 årsarbetskrafter.

Enligt statskontoret skulle det skisserade alternativet med svenska kyrkan som huvudman för folkbokföringen bli samhällsekonomiskt billigare än om något borgerligt organ övertog den löpande folkbokföringen. Anledningen till detta var främst att även om en borgerlig myndighet skulle överta folkbokföringen så måste kyrkan ändå ha kvar en församlingsregistrering. Kostnaderna för denna församlingsregistrering belöper visserligen inte på statsbudgeten men leder till att en lösning med borgerlig myndighet som huvudman skulle bli samhällsekonomiskt dyrare.

## 4 Remissinstanser och deras huvudsakliga inställning till förslagen under avsnitt 3.8–3.9

Efter remiss har yttranden över betänkandet av 1979 års folkbokföringskommitté, SOU 1981:101, Folkbokföringens framtida organisation och statskontorets rapport 1984:42, Framtida huvudman för folkbokföringen avgetts av riksförsäkringsverket, riksskatteverket, byggnadsstyrelsen, riksarkivet, riksrevisionsverket, statskontoret, kammarrätten i Stockholm, Försäkringskassaförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation och Sveriges akademikers centralorganisation.

Riksarkivet har bifogat yttranden från landsarkiven i Uppsala, Vadstena, Visby, Göteborg, Lund, Härnösand och Östersund samt stadsarkiven i Stockholm och Malmö.

Landsorganisationen i Sverige har bifogat yttrande från Försäkringsanställdas förbund.

I remissen angavs att remissinstanserna särskilt borde analysera och

aktualisera de kostnadsberäkningar som redovisas i de två utredningsförslagen.

Prop. 1986/87:158

Fem remissinstanser är klart för en överflyttning av den löpande folkbokföringen till lokal skattemyndighet. *Riksskatteverket* (RSV) förordar alternativet med lokal skattemyndighet. RSV anser att folkbokföringen har ett naturligare och starkare samband med skatteförvaltningen än med de allmänna försäkringskassorna – mantalsskrivningen har sin främsta funktion inom beskattningsområdet, taxeringsarbetet har anknytningspunkter med flyttningskontroll och även när det gäller arbetet med de allmänna valen finns ett samband. RSV framhåller att servicen till allmänheten kan förväntas bli helt tillfredställande och i vissa avseenden förbättrad. Det av folkbokföringskommittén skisserade ADB-stödet kan förväntas passa väl in i framtida planerade system och utrustning för skatteförvaltningen. Slutligen framhåller RSV att de organisatoriska konsekvenserna blir mindre ingripande om lokal skattemyndighet väljs.

*Riksarkivet* förordar alternativet med lokal skattemyndighet. Kostnaderna för arkivfrågorna är svårbedömbara. Enligt riksarkivet bör folkbokföringsmaterialet i etapper föras över till arkivmyndigheterna, landsarkiven. Det är viktigt att en utredning om arkivfrågorna kommer till stånd så snart som möjligt efter ett principbeslut.

*Riksrevisionsverket* (RRV) anser att alternativet med lokal skattemyndighet är mer fördelaktigt – såväl organisatoriskt som ekonomiskt – än alternativet med allmän försäkringskassa. RRV framhåller att kostnadsberäkningarna kan vara behäftade med viss osäkerhet. RRV bedömer dock kostnadsdifferenserna mellan alternativen som rimliga.

*Statskontoret* förordar alternativet med de lokala skattemyndigheterna.

*Tjänstemännens centralorganisation* (TCO) anser att principiella skäl talar för att folkbokföringen förs över till borgerligt organ och förordar därvid alternativet med de lokala skattemyndigheterna. TCO framhåller att man vid en förändring måste beakta personalaspekterna.

Tre remissinstanser förordar att alternativet med allmän försäkringskassa skall väljas.

*Riksförsäkringsverket* (RFV) ansluter sig till 1979 års folkbokföringskommittés bedömning att övervägande skäl talar för att folkbokföringen förs över till de allmänna försäkringskassorna. Verksamhetsmässiga och servicemässiga skäl talar för en sådan lösning. Dessa aspekter stöds av att handläggningen blir billigare och en sådan lösning ligger också i linje med statsmakternas regionalpolitiska intentioner.

*Försäkringskassaförbundet* instämmer i 1979 års folkbokföringskommittés förslag att administrationen av folkbokföringen bör överföras till de allmänna försäkringskassorna. Försäkringskassaförbundet anför bl. a. Försäkringskassornas lokala organisation med kontor i varje kommun innebär att medborgarna kan erbjudas en likvärdig och god service över hela landet. Förutsättningarna för försäkringskassorna att erbjuda nuvarande folkbokföringspersonal fortsatt arbete är mycket goda genom det vitt förgrenade lokalkontorsnätet. Försäkringskassorna är en stor användare av folkbokföringsuppgifter och en överföring av administrationen skulle vara till stor nytta för verksamheten.

*Landsorganisationen i Sverige* (LO) förordar försäkringskassealternativet. LO instämmer i de skäl som 1979 års folkbokföringskommitté funnit tala för de allmänna försäkringskassorna. Härutöver framhåller LO att alternativet med de allmänna försäkringskassorna är att föredra även ur regionalpolitisk synpunkt.

Fyra av remissinstanserna har funnit sig inte kunna förorda något av de båda alternativen.

*Kammarrätten i Stockholm* anför att den nu gällande ordningen fungerar och har fungerat väl. Det mest ändamålsenliga vore därför att bevara denna ordning och att inom dess ram vidta erforderliga rationaliseringsåtgärder. Kostnadsaspekterna talar för en sådan lösning. Om arbetet med den löpande folkbokföringen ändå skall föras över till ett borgerligt organ förordar kammarrätten alternativet med de lokala skattemyndigheterna. *Kammarrätten framhåller därvid att man därigenom kan ta tillvara värdet av de erfarenheter som de lokala skattemyndigheterna har genom att de har hand om mantalsskrivningen. Kammarrätten framhåller också det nära sambandet mellan folkbokföringen och beskattning.*

*Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* (SKFP) förordar i första hand ett delat huvudmannaskap mellan pastorsämbetena och de lokala skattemyndigheterna. Vid ett delat huvudmannaskap skulle lokal skattemyndighet ta emot flyttningsanmälningar och besluta om rätt folkbokföringsort. Pastorsämbetena skulle vara kyrkobokföringsmyndighet och därvid bl. a. svara för flyttningsregistreringar och den löpande folkbokföringen. I andra hand föreslår SKFP att hela folkbokföringen behålls av pastorsämbetena och datoriseras.

*Byggnadsstyrelsen och Sveriges akademikers centralorganisation* tar inte ställning till vilken borgerlig myndighet som skulle vara mest lämpad att sköta den löpande folkbokföringen.

## 5 Föredragandens överväganden och förslag

### 5.1 Utgångspunkter

#### 5.1.1 Inledning

De grundläggande bestämmelserna om folkbokföringen finns i folkbokföringslagen (1967:198) och folkbokföringskungörelsen (1967:495).

Folkbokföringen sker i två former, som kyrkobokföring och som mantalsskrivning. Kyrkobokföringen sköts av pastorsämbetena i kyrkoböcker och register för varje församling. I dessa antecknas fortlöpande uppgifter om födelse, civilstånd, bosättning och liknande personliga förhållanden. Härtill kommer anteckningar av uteslutande kyrklig natur, såsom uppgifter om dop och konfirmation.

Pastoraten svarar för biträdespersonal, lokaler och övrig utrustning hos pastorsämbetena. Kostnaderna finansieras via församlingsskatten. Ett pastorat kan bestå av en eller flera församlingar. Antalet pastorat är i dag 1 138. Befolkningsunderlaget i pastoraten varierar från ca 2 000 till 60 000

invånare. En person som inte är medlem i svenska kyrkan betalar en reducerad församlingsskatt, avsedd att motsvara svenska kyrkans kostnader för begravningsverksamheten och folkbokföringen.

Mantalskrivningen sker årligen genom att en förteckning upprättas över de personer som vid en viss tidpunkt, mantalsdagen, skall vara kyrkobokförda inom någon av Sveriges kommuner. Förteckningen som kallas mantalslängd, upprättas av den lokala skattemyndigheten i samarbete med länsstatemyndigheten. Till grund för mantalskrivningen ligger kyrkobokföringen som därför kan sägas vara den primära registreringen. Den lokala skattemyndigheten är emellertid inte bunden av kyrkobokföringen för beslut i fråga om en persons rätta mantalskrivning.

En betydelsefull samordnad uppgift för folkbokföringen har de regionala register som förs hos länsstatemyndigheterna med stöd av ADB.

Inom varje stift har domkapitlet tillsyn över pastorsämbetenas arbete med kyrkobokföringen. Vid tillsynen biträds domkapitlet av kyrkobokföringsinspektörer. Länsrätten prövar överklaganden av pastorämbetets beslut i fråga om kyrkobokföringsort och därmed sammanhängande frågor. Övriga frågor i kyrkobokföringsärenden överklagas till domkapitlet. Den centrala folkbokföringsmyndigheten i landet är riksskatteverket. Riksskatteverket svarar bl. a. för utbildning av biträdespersonal. Verket utfärdar allmänna råd för att främja en riktig och enhetlig folkbokföring.

För Stockholms och Göteborgs kommuner gäller i förhållande till övriga landet avvikande bestämmelser för folkbokföringens organisation.

Utredningsarbete om folkbokföringen har tidigare bedrivits vid ett flertal tillfällen dels i samband med utredningar om uppördsväsendet, dels i samband med kyrka-stat utredningar. De förslag som har lagts fram har dock inte föranlett något beslut i frågan.

1924 års uppördsakkunniga föreslog att det vid sidan av kyrkobokföring och mantalskrivning skulle införas en civil löpande folkbokföring, centraliserad till länsstyrelserna.

1936 års uppördskommitté lämnade i sitt betänkande (SOU 1938:41) Omorganisation av uppördsväsendet och folkbokföringen m. m. ett förslag till ny folkbokföringsorganisation. Den löpande folkbokföringen skulle ombesörjas lokalt av folkregisterförare, regionalt av länsstyrelserna och centralt av statistiska centralbyrån. Som regel skulle pastor vara folkregisterförare.

Den år 1941 tillsatta folkbokföringskommitténs betänkande (SOU 1944:52) innehöll förslag till omorganisation av folkbokföringen. I betänkandet föreslogs att den regionala registreringen skulle ankomma på länsstyrelserna. Beträffande den lokala löpande folkbokföringen föreslogs att den alljämt skulle handhas av präster inom svenska kyrkan.

I 1958 års utredning kyrka-stat behandlades folkbokföringsfrågan i ett särskilt delbetänkande (SOU 1967:16) Folkbokföringen och i slutbetänkandet (SOU 1967:11) Svenska kyrkan och staten. Utredningen framhöll att folkbokföringen var en borgerlig angelägenhet och att det därför från principiell synpunkt kunde ligga närmast till hands att verksamheten i dess helhet ombesörjdes av borgerliga organ.

Eftersom man i 1958 års utredning inte behandlade frågan om till vilken

statlig eller kommunal myndighet en eventuell överföring av kyrkans arbetsuppgifter inom folkbokföringen borde ske uppdrog regeringen 1967 åt dåvarande centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden (CFU) att utreda de frågor om folkbokföringen som inte besvarats av 1958 års utredning. I betänkandet Folkbokföringsorganisationen m. m. (SOU 1970:70) redovisade CFU en modell som ett alternativ till gällande ordning. Den innebar att pastorsämbetenas nuvarande folkbokföringsuppgifter fördes över till borgerlig myndighet under det att pastorsämbetena utförde en begränsad personregistrering – församlingsregistrering. Som förslag på borgerlig folkbokföringsmyndighet förordade CFU de lokala skattemyndigheterna.

1968 års beredning om kyrka och stat föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1972:36) Samhälle och trossamfund att den lokala folkbokföringen skulle föras över till ett borgerligt organ. Beredningen tog inte ställning till vilket borgerligt organ som skulle komma ifråga.

De överläggningar mellan företrädare för staten och svenska kyrkan som inleddes år 1975 utgick från att kyrkans ansvar för folkbokföringen skulle föras över till borgerligt organ. Betänkandena innehöll inte något förslag i folkbokföringsfrågan.

I betänkandet av 1979 års folkbokföringskommitté (SOU 1981:101) Folkbokföringens framtida organisation hade man enligt direktiven att utgå från att den löpande folkbokföringen var en borgerlig uppgift. I betänkandet resoneras bl. a. om vilket statligt organ som skulle överta folkbokföringen. Kommittén kom härvid fram till att de allmänna försäkringskassorna var lämpligast, framför allt med hänsyn till servicen gentemot allmänheten.

Härefter har statskontoret två gånger utrett folkbokföringsorganisationen. I den första utredningen, 1984:42, Framtida huvudman för folkbokföringen, fann statskontoret att de lämpligaste statliga myndigheterna för att handha den löpande folkbokföringen var de lokala skattemyndigheterna. På regeringens uppdrag skisserade därefter statskontoret en modell där pastorsämbetena skulle ha kvar den löpande folkbokföringen men med en något annorlunda organisation och med ett ADB-stöd (Rapport 1986:30, Folkbokföringen med kyrkan som huvudman).

Folkbokföringens organisation har sålunda diskuterats i åtskilliga utredningar under 1900-talet dels organisationen i sig, dels i samband med utredningar om relationen mellan kyrka och stat och dels i samband med utredning om uppborädsväsendets organisation.

Inga organisatoriska åtgärder har vidtagits sedan 1967 när det första ADB-systemet infördes på folkbokförings- och beskattningsområdet. Samtidigt avskaffades de årliga s. k. mantalsuppgifterna samt flyttningsbetygen från enskilda.

### **5.1.2 Folkbokföringen en uppgift för svenska kyrkan eller en borgerlig myndighet**

Som framgår av den av mig lämnade redovisningen av folkbokföringsfrågans tidigare behandling har den bl. a. berörts i de olika stat-kyrkautredningar som arbetat under perioden 1958–1978. Jag vill emellertid framhålla

att ingen av dessa har betraktat folkbokföringen som en fråga som berör de grundläggande relationerna mellan stat och kyrka. Uppgiften betecknas som en borgerlig angelägenhet, som av historiska och traditionella skäl handhas av kyrkliga befattningshavare på det lokala planet. Jag delar denna syn på folkbokföringen som en borgerlig uppgift. Denna uppfattning har också varit utgångspunkten för mina överväganden i det följande.

För 1958 års utredning kyrka – stat var kravet på ett enhetligt folkbokföringssystem det väsentliga, oavsett om kyrkan eller en borgerlig myndighet skulle ha hand om uppgiften. 1968 års beredning om stat och kyrka ansåg att folkbokföringen från principiella synpunkter borde handhas av det borgerliga samhällets organ och den expertutredning som redovisades i en bilaga till betänkandet från de senare stat-kyrkaöverläggningarna utgick från att pastorsämbetena inte skulle sköta den löpande folkbokföringen.

Folkbokföringen har som tidigare framhållits betydelse både för den enskilde och samhället. Den enskilde kan i olika sammanhang behöva styrka personuppgifter genom uppgifter ur folkbokföringen och åtskilliga rättigheter och skyldigheter förutsätter att man är folkbokförd i riket. För olika myndigheter används folkbokföringen som kompetensgrund, t. ex. forumregler för domstolar. Folkbokföringen är också basregister för många myndigheters register.

Med hänsyn till det som jag tidigare nämnt om folkbokföringens betydelse för enskilda och myndigheter bör enligt min mening folkbokföringen vara en uppgift som borde ankomma på en borgerlig myndighet. Det finns flera skäl som talar för att så bör vara fallet. Folkbokföringen är ju idag av grundläggande betydelse för t. ex. den enskildes rättigheter och skyldigheter gentemot det borgerliga samhället.

Det nuvarande systemet kan kritiseras ur en religionsfrihetsaspekt. Att personer som står utanför alla kyrkor eller tillhör ett annat trossamfund än svenska kyrkan i medborgarärenden skall behöva vända sig till ett trossamfunds präster eller annan personal är otillfredsställande. Det kan vidare anföras att det är organisatoriskt olämpligt att ta präster och andra befattningshavare inom kyrkan i anspråk för en rent civil bokföring.

Ett argument mot en överflyttning av folkbokföringen är att prästerna har ansetts ha en sådan personkännedom att det skulle ha betydelse i folkbokföringsärenden. Enligt min mening har detta argument inte någon avgörande betydelse – i de stora församlingarna kan knappast personkännedomen vara så omfattande att det kan anses ha någon betydelse i folkbokföringssammanhang.

Jag har tidigare nämnt något om folkbokföringens betydelse för det borgerliga samhället. Jag vill här framhålla att det framför allt är en uppgift inom folkbokföringen som intar en särställning bland folkbokföringsuppgifterna. Det jag syftar på är uppgifterna om bosättning. Dessa uppgifter är ett resultat av en prövning gjord av den lokala folkbokföringsmyndigheten och de ligger till grund för flera viktiga rättsförhållanden såsom rösträtt och skattskyldighet. Många användare inom både den privata och offentliga sektorn är också beroende av aktuella adresser.

Felaktiga och inaktuella uppgifter om bosättning kan bero på att den enskilde försummar att anmäla flyttning eller inte gör anmälan i rätt tid.

Det största problemet torde dock utgöras av personer, som med hjälp av felaktiga uppgifter i en flyttningsanmälan eller genom att underlåta att anmäla flyttning utnyttjar folkbokföringen för att otillbörligt skaffa sig förmåner i beskattnings- och bidragssammanhang. Genom en skenskrivning kan två föräldrar, som i verkligheten sammanbor men som kyrkobokförts på skilda fastigheter, få lägre skatt än de rätteligen skulle ha haft. En lägre taxerad inkomst kan i sin tur medföra ett högre bostadsbidrag eller en lägre daghemsavgift. En skenskrivning kan också medföra fördelar som inte är direkt ekonomiskt mätbara. Ett exempel på sådana fördelar är möjligheten att stå i tomtkö i en annan kommun än den där man rätteligen skall vara kyrkobokförd.

Det finns inga uppgifter på hur stor omfattning skenskrivningarna har. Vissa kontroller som har utförts i Stockholm visar emellertid att problemen inte är obetydliga. Ibland kan rättelse åstadkommas genom åtgärder och medverkan från andra myndigheter.

När man överväger att flytta ansvaret för folkbokföringen måste utgångspunkten vara att flyttningskontrollen skall ske hos den primärt ansvariga myndigheten. En aktiv flyttningskontroll kräver att myndigheter genom frågor och på annat sätt förvissar sig om att det är fråga om verklig bosättning. Sådant utredningsarbete kan vara känsligt för pastorsämbetena; framför allt den prästerliga personalen har ju i första hand utbildats för andra uppgifter. Denna synpunkt har också framförts i svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbunds remissvar över 1979 års folkbokföringskommittés betänkande, SOU 1981:101 och statskontorets rapport 1984:42. Förbundet framhåller att det inte rimmar med prästens roll som själasörjare att fatta beslut om folkbokföringsort som står i strid med enskilda personers egen uppfattning om bosättningen. Förbundet har förordat att denna uppgift i stället borde handhas av lokal skattemyndighet i egenskap av mantalsskrivningsmyndighet.

De argument som kan åberopas för att bibehålla nuvarande ordning är bl. a. att kyrkobokföringen har hittills i stort sett fungerat tillfredsställande. Även om den löpande folkbokföringen förs över till borgerligt organ måste svenska kyrkan ha kvar en församlingsregistrering – en dubbelbokföring och kostnadsökning skulle alltså bli följd. Redan nu sker dock en dubbelbokföring genom att uppgifter registreras manuellt i flera olika register.

En annan aspekt som bör tas upp i detta sammanhang är de möjligheter som idag finns inom olika regelsystem att frångå den av pastorsämbetet beslutade folkbokföringen. Som exempel kan nämnas att lokal skattemyndighet vid mantalsskrivningen skall mantalsskriva en person på den fastighet där han rätteligen skall vara kyrkobokförd. Likaså skall en person beskattas i den kommun där han rätteligen skall vara mantalsskriven. Likadana möjligheter att bortse från pastorsämbetes beslut om kyrkobokföring och i stället själv ta ställning till var den rätta kyrkobokföringen skulle vara, finns inom ett flertal områden. Det finns med nuvarande ordning en risk att dessa möjligheter kan komma att leda till att den löpande folkbokföringen i realiteten får mindre betydelse. Det kan också leda till att en person i olika sammanhang kan komma att anses rätteligen skola kyrkobokföras på olika församlingar, t. ex. i beskattningshänseende

och bidragshänsende, beroende på vilket underlag respektive myndighet har för sitt beslut.

Det som nu beskrivits kan motverkas om den löpande folkbokföringen handhas av en myndighet där folkbokföringsverksamheten kan organiseras i specialiserade enheter och där personalen är van att handlägga ärenden med mer fiskala inslag.

Jag har framhållit den grundläggande betydelse som folkbokföringen har för det borgerliga samhället. De krav som på grund härav ställs förutsätter en mer rationell hantering av folkbokföringen än vad som är fallet idag. Behovet av en rationalisering är stort och man kan inte vänta med åtgärder. Beslut om folkbokföringens framtida organisation kan därför inte avvaktas.

Vid en samlad bedömning av de skäl som talar för respektive mot en överflyttning av ansvaret för folkbokföringen har jag – främst av organisatoriska och verksamhetsmässiga skäl – funnit att en överföring bör ske.

### 5.1.3 Krav på en ny lokal folkbokföringsmyndighet

Av det anförda har framgått att jag anser det lämpligt att låta en borgerlig myndighet få ansvaret för den löpande folkbokföringen.

Mot bakgrund av den uppgift folkbokföringen fyller bör följande krav ställas på den myndighet som skall sköta den löpande folkbokföringen.

Arbetet med den löpande folkbokföringen kan i huvudsak sägas bestå av tre led, nämligen insamlandet av uppgifter, beredning och registrering hos folkbokföringsmyndigheten samt tillhandahållande av uppgifter. Ibland måste registreringen föregås av en prövning.

Av praktiska skäl bör eftersträvas att den lokala organisationen så långt möjligt är enhetlig för hela riket. En enhetlig organisation underlättar kontakterna med folkbokföringsmyndigheten både för allmänheten och för myndigheterna. Författningar och allmänna råd behöver därigenom inte tyngas med en särreglering för vissa fall och blir därigenom mer lättillgängliga. Även verksamheten hos de lokala myndigheterna bör ske på motsvarande sätt. Det är också fördelaktigt om verksamhetsområdena för de lokala enheterna är relativt lika.

Ett grundläggande krav på en ny folkbokföringsmyndighet, som gäller för samtliga led av hanteringen, måste vara att de anteckningar i registren som skall göras blir korrekta. Det är vidare viktigt att författningar och allmänna råd tillämpas enhetligt över landet.

Långt ifrån alla folkbokföringsärenden är av rutinkaraktär. Med hänsyn härtill är det fördelaktigt om verksamheten organiseras så att arbetet på varje folkbokföringsmyndighet innehåller tillräckligt antal ärenden av mer komplicerat slag för att personalen skall uppnå och vidmakthålla erforderlig kompetens. För att uppnå detta får de lokala folkbokföringsmyndigheterna inte ha för litet verksamhetsområde.

När det gäller insamlandet av uppgifter bör man kräva av myndigheten att den har sådana öppethållandetider att det blir lätt för dem som skall lämna uppgifter till myndigheten att göra det. Numera är det ytterst ovanligt att den enskilde personligen behöver besöka folkbokföringsmyndighe-



ten för ett ärende men det är då desto viktigare att myndigheten har en bra telefonservice.

För hela verksamheten finns ett krav på tillförlitlighet. Det gäller att se till att de uppgifter som skall antecknas i registret verkligen når folkbokföringsmyndigheten. Vidare är det naturligtvis viktigt att registreringen hos myndigheten blir korrekt och att det finns goda möjligheter till beredning och kontroll av det material som ligger till grund för registreringen.

Innehållet i de uppgifter som lämnas ur folkbokföringsregistren måste vara korrekta. I detta avseende har kravet på tillförlighet samband med kravet på snabbhet i hanteringen. Det förhåller sig ju på det sättet att förändringar i de förhållanden som ligger till grund för folkbokföringen först efter en viss tid avspeglar sig i folkbokföringsregistren. Om en skyndsam hantering kan begränsa eftersläpningen ökar överensstämmelsen mellan registrens innehåll och den verklighet de avser att beskriva. Det jag nu sagt leder till att man måste kräva en skyndsam handläggning av folkbokföringsärenden. Rapporteringen av de uppgifter som skall antecknas i folkbokföringsregistren bör ske utan dröjsmål. En rationell registrering är en förutsättning för ett snabbt tillhandahållande av uppgifter.

Ett väsentligt krav är att verksamheten bedrivs så att kostnaderna blir så låga som möjligt. Från kostnadssynpunkt är det därför viktigt att alla möjligheter till rationaliseringar och förenklingar tas tillvara. Det är alltså viktigt att den lokala folkbokföringsmyndigheten har tekniska hjälpmedel i form av ADB som kan utnyttjas vid förändringar av folkbokföringsregistren. Det är slutligen väsentligt att man beaktar folkbokföringens betydelse för forskning. Det är viktigt att kontinuiteten i folkbokföringsmaterialet bevaras vid ett ändrat ansvar för den löpande folkbokföringen.

#### 5.1.4 Möjliga alternativ på lokal folkbokföringsmyndighet

I likhet med vad de flesta tidigare nämnda utredningar kommit fram till anser jag att det inte är lämpligt att bilda en ny organisation för arbetet med folkbokföringen utan det bör föras över till något befintligt organ. Det finns två myndigheter som har ansetts kunna komma i fråga för ändamålet, nämligen de lokala skattemyndigheterna och de allmänna försäkringskassorna. I deras arbete ingår en omfattande registrering av uppgifter om t. ex. bosättning och civilstånd.

Beträffande alternativet med lokal skattemyndighet kan följande anföras. Lokal skattemyndighets verksamhetsområde är ett fögderi. Detta kan omfatta en eller flera kommuner. Landet är indelat i 120 fögderier.

Befolkningsunderlaget i de normalstora och större fögderierna är sådant att en tillkommande verksamhet med folkbokföringen tillsammans med mantalsskrivningen kan bedrivas i självständiga enheter om det anses ändamålsenligt. Personalen kan alltså specialisera sig på vissa arbetsuppgifter, vilket bör underlätta folkbokföringsarbetet.

I Stockholm och Göteborg handhar de lokala skattemyndigheterna f. n. de delar av den löpande folkbokföringen som sammanhänger med registreringen av bosättningen. Beträffande organisationsbildningen i övrigt kan nämnas att länskattemyndigheten är chefsmyndighet för de lokala skattemyn-

digheterna i länet. På central nivå handlägger riksskatteverket uppgifter inom bl. a. folkbokföringen. Riksskatteverket utövar därmed tillsyn över de lokala skattemyndigheternas verksamhet i dessa avseenden. Dessa organisatoriska förhållanden påverkas sålunda inte av ett överförande av den löpande folkbokföringen till skattemyndigheterna. Dessa är redan genom ansvaret för mantalsskrivningen folkbokföringsmyndigheter under riksskatteverkets tillsyn.

Verksamhetssambandet mellan folkbokföringen och de lokala skattemyndigheternas arbetsområden är mycket starkt. De lokala skattemyndigheternas verksamhet består i första hand av taxering samt debitering och uppbörd av skatt. De bestämmer också pensionsgrundande inkomst och beräknar avgifter till den allmänna försäkringen. De områden som i första hand knyter an till den löpande folkbokföringen är mantalsskrivningen, men även myndigheternas befattning med den allmänna röstlängden har stark anknytning till folkbokföringen. De lokala skattemyndigheterna för ett stort antal register, som är avsedda bl. a. för beskattningen. Det finns också ett centralt skatteregister. Registret innehåller dels folkbokföringsuppgifter för bl. a. samtliga kyrkobokförda personer, dels uppgifter avsedda för beskattning och uppbörd. Samtliga lokala skattemyndigheter har direkt åtkomst för hela riket beträffande sådana folkbokföringsuppgifter som namn, personnummer, adress samt kyrkobokförings- och mantalsskrivningsförhållanden.

När det gäller lokal skattemyndighets insamling och registrering av adresser och liknande uppgifter finns påtagliga likheter med kyrkobokföringen. Det bör finnas goda möjligheter att utveckla samordningen av denna verksamhet om lokal skattemyndighet blir huvudansvarig för folkbokföringen. Som tidigare har nämnts har den lokala skattemyndigheten ansvaret för den del av folkbokföringen som består av mantalsskrivningen. Mantalsskrivningen ligger till grund för i vilken kommun den enskilde skall betala skatt. Av kommunalskattelagen framgår att denna kommun är den där den skattskyldige författningsenligt skall vara mantalsskriven för året näst före taxeringsåret. Beskattningsmyndigheten har alltså möjlighet att frångå den faktiska mantalsskrivningen vid taxeringen. Vidare skall en person mantalsskrivas på den fastighet och i den kommun där han rätteligen skall vara kyrkobokförd. Även vid mantalsskrivningen kan således ett beslut om kyrkobokföring prövas. Av det jag nu sagt framgår att när en person har anmält flyttning eller när bosättningen av andra skäl skall prövas är det i första hand pastorsämbetet som tillämpar folkbokföringslagens bestämmelser om rätt bosättning. Den lokala skattemyndigheten kan emellertid, om det föreligger skäl till det, åter pröva bosättningen. I förekommande fall kan även taxeringsnämnden vid taxeringen pröva samma fråga. Vid bestämmandet av rätt kyrkobokföringsort, vilket är en betydelsefull del av kyrkobokföringen, föreligger sålunda ett starkt samband mellan kyrkobokföringen och delar av de lokala skattemyndigheternas verksamhet. Om skattemyndigheterna får ansvaret för kyrkobokföringen uppstår en enhetlig organisation i detta avseende vilket bör främja en enhetlig tillämpning av bestämmelserna.

Även vid de lokala skattemyndigheternas arbete med de allmänna röst-

längderna finns ett samband med folkbokföringen. Den allmänna röstlängden framställs med hjälp av länskattemyndighetens dataregister över den kyrkobokförda befolkningen. Röstlängden skall vara framlagd för granskning hos den lokala skattemyndigheten. Om folkbokföringen förs över till de lokala skattemyndigheterna ter det sig naturligt att arbetsuppgifterna med röstlängden handhas av den personal som skall ombesörja folkbokföringen.

Jag har tidigare, beträffande flyttningskontrollen, påpekat problemen med de s. k. skenskrivningarna och de möjligheter till obehöriga vinster i skatte- och bidragshänseende som därigenom kan uppkomma. Enligt min mening är det en viktig uppgift för folkbokföringsmyndigheten att lösa dessa problem. Som jag tidigare nämnt syftar skenskrivningar i regel till att få lägre skatt eller högre bidrag. Ofta är bidragens storlek kopplade till den taxerade inkomsten. En lägre inkomst leder till högre bidrag. Skenskrivningarna måste därför i första hand anses vara ett problem för beskattningsmyndigheterna. Det kan antas att de lokala skattemyndigheterna med sin traditionellt fiskala inriktning är väl lämpade att komma till rätta med skenskrivningarna. Flyttningskontrollen kan bli ett naturligt led i verksamheten med granskning av t. ex. reseavdrag.

Länskattemyndigheternas länsregister innehåller redan idag de flesta folkbokföringsuppgifterna. En överföring till de lokala skattemyndigheterna skulle därmed underlätta och begränsa kostnaderna för en vidareutveckling av ett ADB-stöd för folkbokföringen.

Beträffande försäkringskassealternativet kan följande synpunkter anföras. De allmänna försäkringskassorna betraktas som offentligrättsliga juridiska personer med statliga förvaltningsuppgifter. Det finns en allmän försäkringskassa för varje landstingskommun och för varje kommun som inte tillhör landstingskommun. Inom varje försäkringskassa finns ett centralkontor och ett antal lokalkontor och i vissa fall filialexpeditioner. Vid lokalkontoren sker i huvudsak handläggning av försäkrings- och bidragsärenden. Lokalkontoren som uppgår till 437 st utgör allmänhetens kontaktpunkt med försäkringskassan. Om folkbokföringen skulle föras över till de allmänna försäkringskassorna bör den handläggande verksamheten koncentreras till lokalkontoren. Lokalkontoren har en skiftande storlek vilket gör att folkbokföringen inte skulle kunna organiseras enhetligt för hela riket. Riksförsäkringsverket utövar tillsyn över de allmänna försäkringskassorna.

Flyttas den löpande folkbokföringen till försäkringskassorna måste övervägas om inte riksskatteverkets uppgifter som central tillsynsmyndighet för folkbokföringen skulle behöva flyttas till riksförsäkringsverket. Ett likartat problem gäller beträffande besvärordningen för beslut meddelade av försäkringskassorna. Besvär i folkbokföringsfrågor förs huvudsakligen hos länsrätterna vars beslut kan överklagas hos kammarrätterna och fullföljas till regeringsrätten. Besvärstämmebestämmelserna för kassornas beslut behöver sålunda också övervägas om försäkringskassorna tillförs uppgiften som lokal folkbokföringsmyndighet. Beträffande de allmänna försäkringskassornas verksamhet kan sägas att de ansvarar för handläggningen av försäkringsärenden som första instans. De tar emot anmälningar, utre-

der och fattar beslut i försäkringsärenden. Verksamheten hos försäkringskassorna har vissa likheter med folkbokföringen – detta gäller främst registreringsarbetet och kontakten med allmänheten. Någon direkt anknytning till kyrkobokföringen finns det dock inte. När det gäller arbetet med den allmänna försäkringen förekommer emellertid frågor om rätt bosättning. I dessa fall är mantalsskrivningen avgörande för vilken försäkringskassa en person skall tillhöra. Däremot kräver beslut om inskrivning av invandrare från utomnordiskt land ibland en självständig utredning hos försäkringskassorna.

Problemet med skenskrivningar berör som jag tidigare nämnt, främst beskattningsområdet, men det är även ett problem på bidragssidan. De allmänna försäkringskassorna torde också ha goda förutsättningar att sköta flyttningskontrollen, de har mindre verksamhetsområden än de lokala skattemyndigheterna och bör därför ha en god lokalkännedom. Å andra sidan har detta inte så stor betydelse i de fall då en flyttningsanmälan har underlåtit. Det bör dock framhållas att problemet med skenskrivningar i första hand är ett tätortsproblem. På sådana orter är det inte ovanligt med relativt stora lokalkontor. Detta medför att lokalkännedomen är minst där problemet med skenskrivningar är störst.

De kostnadsbedömningar som gjorts av 1979 års folkbokföringskommitté och statskontoret i sin rapport 1984:42 visar att såväl de årliga kostnaderna som genomförandekostnaderna blir något högre i försäkringskassealternativet. Med hänsyn till att skillnaden mellan alternativen är relativt liten och mot bakgrund av den osäkerhet som ligger i kostnadsbedömningarna kan inte dessa läggas till grund för ett ställningstagande. Det är i stället enbart verksamhetsmässiga och organisatoriska skäl som är avgörande i valet mellan lokal skattemyndighet och allmän försäkringskassa.

## 5.2 Principförslag

### 5.2.1 Folkbokföringsmyndighet

**Mitt förslag:** Nuvarande organisation ändras så att de lokala skattemyndigheterna blir lokal folkbokföringsmyndighet. Den nya organisationen bör gälla fr. o. m. den 1 juli 1991.

Skälen för mitt förslag: Av min tidigare redogörelse för huruvida folkbokföringen är en kyrklig eller borgerlig uppgift, kraven som bör ställas på en ny lokal folkbokföringsmyndighet och jämförelsen mellan alternativen lokal skattemyndighet och allmän försäkringskassa framgår vissa av skälen för mitt förslag.

Jag vill här dessutom framhålla följande. Den löpande folkbokföringen var ursprungligen betydelsefull för den verksamhet som bedrevs av kyrkan. Många av kyrkans tidigare verksamheter har emellertid tagits över av borgerliga myndigheter. Ett exempel är skolväsendet. Inom det borgerliga samhället har senare utvecklats ett omfattande system med rättigheter och skyldigheter för de enskilda. För bedömningen av dessa rättigheter och

skyldigheter har folkbokföringsuppgifterna stor betydelse. Vidare har uppgifterna betydelse för att bestämma myndigheternas kompetensområden. Folkbokföringen fungerar också som ett basregister för en mängd andra register. För svenska kyrkans del har folkbokföringen idag främst betydelse som ett medlemsregister.

Av det anförda framgår att folkbokföringen idag framför allt tillgodoser det borgerliga samhällets behov. Det är alltså som också tidigare nämnts rent verksamhetsmässiga skäl som entydigt talar för att ansvaret för folkbokföringen bör föras över till en borgerlig myndighet. Min ståndpunkt i frågan om kyrklig eller borgerlig myndighet skall ha ansvaret för folkbokföringen skall inte ses om ett ställningstagande i kyrka-statfrågan.

Det är viktigt att den nya lokala folkbokföringsorganisationen så långt möjligt blir enhetlig för hela landet. Därigenom behöver författningar och allmänna råd inte tyngas med särregleringar. Eftersom ett inte obetydligt antal av folkbokföringsärendena kan vara av relativt komplicerad natur är det viktigt att verksamheten organiseras på så sätt att en viss specialisering är möjlig, t. ex. genom att verksamheten organiseras i självständiga enheter, om det skulle visa sig föreligga behov av det. De bästa förutsättningarna för en sådan organisation har utan tvekan de lokala skattemyndigheterna. Genom att de är organiserade i färre och större enheter än försäkringskassornas lokalkontor är det på dessa myndigheter lättare att få bärkraftiga enheter.

De lokala skattemyndigheterna har redan idag erfarenhet av och kompetens på folkbokföringsområdet. Härigenom bör genomförandekostnaderna kunna begränsas. Någon risk för att felaktigheter i samband med genomförandet skulle kunna uppstå i registreringen behöver inte befaras.

Genom att antalet lokala folkbokföringsmyndigheter minskar högst avsevärt kommer t. ex. flyttningsärendena i betydligt större utsträckning än idag att kunna handläggas inom en myndighet i stället för mellan flera myndigheter. Detta kommer att kunna leda till en snabbare handläggning vilket är fördelaktigt ur verksamhetsmässig synpunkt. Registren kommer snabbare att spegla verkligheten. Det är viktigt mot bakgrund av att folkbokföringen utgör basregister för så många andra register. Även denna omständighet talar för alternativet med lokal skattemyndighet. Det är vidare kostnadsmässigt fördelaktigt.

Det ökade inslaget av skenskrivningar inom folkbokföringen har lett till att arbetet har fått ett mer utredande inslag. Denna omständighet gör också att det blir naturligtast att välja lokal skattemyndighet som lokal folkbokföringsmyndighet. Tungt vägande skäl för lokal skattemyndighet är också naturligtvis det verksamhetssamband som redan finns mellan folkbokföringen och de lokala skattemyndigheterna i exempelvis arbetet med de allmänna valen och framställningen av röstlängder.

I stort sett det enda som i tidigare utredningssammanhang har ansetts tala emot alternativet med lokal skattemyndighet är serviceaspekten. Det har ansetts att de lokala skattemyndigheterna med sina 120 kontor skulle vara alltför få och att servicen gentemot allmänheten därigenom skulle bli försämrad. Enligt min mening kan de befarade negativa serviceeffekterna elimineras genom att blanketter hålls tillgängliga även på andra ställen än

hos folkbokföringsmyndigheten. Serviceaspekten bör inte heller begränsas till enbart en fråga om närservice, andra servicefrågor kan t. ex. vara att ha expeditions- och telefontider som passar allmänheten och myndigheter.

Det sistnämnda måste lättare kunna tillgodoses i alternativet med lokal skattemyndighet med större och resursstarkare enheter. Det bör framhållas att vid fögderiindelningen utgjorde tillgodoseendet av allmänhetens krav på service en av huvudprinciperna. I detta sammanhang bör också nämnas att det endast i undantagsfall krävs personlig inställelse hos folkbokföringsmyndigheten. Detta gäller i stort sett bara vid inflyttning från annat land. Invandrarnas bosättning är emellertid ofta koncentrerad till storstadsområden och större industriorter. I dessa områden finns som regel lokal skattemyndighet.

När det gäller frågor om personal, arkiv, och eventuella regelförändringar återkommer jag till detta i samband med redogörelsen för vad en organisationskommitté, som jag avser föreslå bli tillsatt, skall syssla med.

Enligt mitt förslag skall omorganisationen genomföras den 1 juli 1991. Det i tiden framskjutna genomförandet bör ge organisationskommittén erforderligt utrymme att utföra sitt arbete.

## 5.3 Vissa konsekvenser av organisationsförändringen

### 5.3.1 Genomförandefrågor

Omorganisationen bör, som tidigare nämnts, genomföras år 1991. Genom att genomförandetidpunkten ligger så pass långt fram i tiden bör de regelförändringar som behöver vidtas hinna beslutas och personal- och arkivfrågorna bli lösta.

Jag avser att senare föreslå regeringen att en kommitté tillkallas för att lämna förslag på hur de nyssnämnda frågorna skall lösas. Jag vill dock redan nu mycket översiktligt peka på några av de viktigaste frågorna för en sådan kommitté.

### 5.3.2 Personalfrågor

De lokala skattemyndigheterna kommer givetvis att behöva ett visst tillskott av personal när de får den nya arbetsuppgiften. Det bör bli en uppgift för organisationskommittén att utreda vilket tillskott som kan behövas och i vilken utsträckning man skall kunna ta till vara den kompetens som i dag finns på pastorsämbetena. Det är rimligt att tillgodose lokala skattemyndigheternas personalbehov genom att i första hand rekrytera personal från pastorsämbetena.

Inom civildepartementet bereds f. n. en proposition om ny organisation på lokal- och stiftsplanet i svenska kyrkan. Även detta förslag medför att svenska kyrkans församlingar och pastorat har anledning att se över sitt personalbehov. En sådan översyn kan nu också inkludera behovet av personal för den framtida församlingsregistreringen.

### 5.3.3 Regelförändringar

En angelägen uppgift för organisationskommittén blir att föreslå de författningsändringar som behöver göras med anledning av omorganisationen. Kommittén bör vidare föreslå förändringar som leder till att antalet register kan minskas och att folkbokföringsarbetet kan bedrivas snabbt, enkelt och rationellt och med ett vidareutvecklat ADB-stöd. Jag vill nämna att det idag hos pastorsämbetena förs ett tiotal register med anknytning till kyrkobokföringen. Det blir alltså en viktig uppgift att se över dessa register för att kunna minska antalet i folkbokföringsarbetet – utöver den minskning som naturligen följer av att registren för de rent kyrkliga anteckningarna bortfaller. Med den genomförandetidpunkt som jag valt bör det också finnas tid för svenska kyrkan att se över vilka uppgifter som måste finnas i kyrkans församlingsregistrering. Vidare bör klarläggas hur kyrkan skall få tillgång till uppgifter som finns hos de lokala skattemyndigheterna. Det är angeläget att det nya folkbokföringsregistret och svenska kyrkans församlingsregistrering börjar tillämpas samtidigt.

### 5.3.4 Arkivfrågor

Folkbokföringsmaterialet i Sverige är i vissa avseenden unikt och används vid forskning av skiftande slag. Det är angeläget att kontinuiteten i detta material så långt det är möjligt behålls i ett nytt urkundssystem för folkbokföringen. Det bör bli en uppgift för organisationskommittén att utreda vilket material som skall föras över till de lokala skattemyndigheterna och vad som skall finnas kvar hos pastorsämbetena alternativt föras över till andra arkiv.

### 5.3.5 Kostnadskonsekvenser

Kostnaderna för folkbokföringen kan idag beräknas uppgå till ca 400 milj. kr. per år. De kostnadsmässiga konsekvenserna av mitt förslag innebär att det uppstår en merbelastning på statsbudgeten med ca 250 milj. kr. per år. Inom församlingarna kommer det att frigöras resurser. Det är osäkert till hur stort belopp – det beror på hur mycket den församlingsregistrering, som svenska kyrkan behöver i framtiden, kommer att kosta. De finansiella resurser som frigörs hos församlingarna får beaktas i annat sammanhang. Min bedömning är dock att det totalt sett blir samhällsekonomiskt billigare med den föreslagna formen för folkbokföring.

## 6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anført hemställer jag att regeringen  
*dels* föreslår riksdagen att godkänna vad jag föreslagit i fråga om ny  
organisation för folkbokföringen den 1 juli 1991,  
*dels* bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt anført om en  
ny organisation för folkbokföringen.

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

## 7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att  
genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anført för  
den åtgärd och det ändamål som föredraganden har hemställt om.



	Sid
Proposition .....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Protokoll vid regeringssammanträde den 23 april 1987 .....	2
1 Inledning .....	2
2 Nuvarande ordning .....	2
2.1 Folkbokföringens bakgrund, syfte och nuvarande organisation i huvuddrag .....	2
2.2 Kyrkobokföring .....	4
2.2.1 Kyrkoböcker och register .....	4
2.2.2 Uppgifter till kyrkobokföringen .....	5
2.2.3 Uppgifter från kyrkobokföringen .....	6
2.2.4 Kyrkobokföringen i Stockholm och Göteborg .....	6
2.3 Mantalsskrivning .....	6
2.4 Länsregistrering .....	7
2.5 Tillsyn .....	8
2.6 Överklagande i folkbokföringsärenden .....	8
3 Folkbokföringsfrågans tidigare behandling .....	8
3.1 1924 års uppördssakkunnigas förslag .....	8
3.2 1936 års uppördskommitté (SOU 1938: 41) .....	9
3.3 Folkbokföringskommitténs betänkande (SOU 1944:52) .....	9
3.4 1958 års utredning kyrka-stat .....	9
3.4.1 Kyrka-statutredningens delbetänkande Folkbokföringen (SOU 1967: 16) .....	9
3.4.2 Kyrka-statutredningens slutbetänkande (SOU 1968: 11) .....	10
3.5 Folkbokföringsorganisationen m. m. (SOU 1970: 70) .....	11
3.6 Samhälle och trossamfund, betänkande av 1968 års beredning om stat och kyrka (SOU 1972: 36, 37) .....	13
3.7 Stat-kyrka, betänkande av deltagarna i stat-kyrkaöverläggningarna (SOU 1978: 1-3) .....	13
3.8 1979 års folkbokföringskommitté (SOU 1981: 101) .....	14
3.8.1 Direktiven .....	14
3.8.2 Allmänna överväganden .....	14
3.8.3 Service .....	14
3.8.4 Val av myndighet .....	15
3.9 Statskontorets rapport 1984: 42, Framtida huvudman för folkbokföringen .....	16
3.10 Statskontorets rapport 1986: 30, Folkbokföringen med kyrkan som huvudman .....	17
4 Remissinstanserna och deras huvudsakliga inställning till förslagen under avsnitt 3.8-3.9 .....	17
5 Föredragandens överväganden och förslag .....	19
5.1 Utgångspunkter .....	19
5.1.1 Inledning .....	19
5.1.2 Folkbokföringen en uppgift för svenska kyrkan eller en borgerlig myndighet .....	21
5.1.3 Krav på en ny lokal folkbokföringsmyndighet .....	24
5.1.4 Möjliga alternativ på lokal folkbokföringsmyndighet .....	25
5.2 Principförslag .....	28
5.2.1 Folkbokföringsmyndighet .....	28
5.3 Vissa konsekvenser av organisationsförändringen .....	30
5.3.1 Genomförandefrågor .....	30
5.3.2 Personalfrågor .....	30
5.3.3 Regelförändringar .....	31

5.3.4 Arkivfrågor .....	31	Prop. 1986/87:158
5.3.5 Kostnadskonsekvenser .....	31	
6 Hemställan .....	32	
7 Beslut .....	32	