Skatteutskottets betänkande

1981/82:33

om folkbokföringen

Motionerna

I detta betänkande behandlas följande sex motioner om folkbokföringen.

1981/82:330 av Tage Adolfsson (m)

I motionen yrkas att riksdagen – i syfte att förenkla tillämpningen – hos regeringen anhåller om utredning angående frågorna kring olika bosättningsbegrepp och deras tillämpning för utlandsanställda svenskar.

1981/82:384 av Sture Korpås (c)

I motionen yrkas

1. att riksdagen anhåller att regeringen utreder möjligheterna att ändra gällande lagstiftning så att en person som flyttar mellan församlingarna inom samma kommun kan få behålla medlemskapet i sin gamla församling om han så önskar,

2. att riksdagen anhåller att regeringen förelägger riksdagen förslag till de ändringar i gällande lagstiftning som utredningen kan föranleda.

1981/82:1199 av Bengt Silfverstrand (s) och Hans Pettersson i Helsingborg (s)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär en skyndsam översyn av folkbokföring och bosättningsfrågor i enlighet med vad som i motionen anförts.

1981/82:1581 (yrkande 3) av Lars Werner m. fl. (vpk)

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförs i motion 1981/82:1578 om att skärpa bestämmelserna när det gäller mantalsskrivning i annat land.

1981/82:1694 av Rune Rydén m. fl. (m)

I motionen yrkas

1. att riksdagen som sin mening uttalar vad som i denna motion och i motion 1980/81:876 anförts,

2. att riksdagen hemställer att regeringen ger 1979 års folkbokföringskommitté tilläggsdirektiv att utreda även de frågeställningar som framförs i motionerna, alternativt tillsätter en ny utredning för dessa frågor.

1981/82:2013 (yrkande 2) av Olof Palme m. fl. (s)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn av

folkbokföringsförordningen (1967:198) i enlighet med vad som anförts i motion 1981/82:2012.

Gällande bestämmelser m. m.

Bestämmelser om folkbokföringen finns i folkbokföringsförordningen (1967:198) och folkbokföringskungörelsen (1967:495).

Folkbokföringen sker i två former, som kyrkobokföring och som mantalsskrivning. Kyrkobokföringen ombesörjs av pastorsämbetena. I Stockholm och Göteborg sker dock kyrkobokföringen hos de lokala skattemyndigheterna såvitt gäller bestämmandet av rätt kyrkobokföringsort och kyrkobokföringsfastighet. Mantalsskrivningen sker årligen genom att en mantalslängd upprättas över de personer som den 1 november året före mantalsåret skall vara kyrkobokförda inom någon av Sveriges kommuner. Längden upprättas av den lokala skattemyndigheten i samarbete med länsstyrelsen. Till grund för mantalsskrivningen ligger kyrkobokföringen, som kan sägas vara den primära registreringen även om den inte är bindande för den lokala skattemyndigheten. Vidare har länsstyrelsernas ADB-register samordnande uppgift för folkbokföringen.

Inom varje stift har domkapitlet tillsyn över pastorsämbetenas arbete med kyrkobokföringen. Vid tillsynen biträds domkapitlet av kyrkobokföringsinspektörer. Den centrala folkbokföringsmyndigheten i landet är riksskatteverket.

Reglerna om folkbokföringen innebär att en person skall kyrkobokföras i den församling och på den fastighet där han är bosatt. En person anses bosatt där han regelmässigt vistas under natten eller har motsvarande vila (dygnsvilan). Från denna princip finns dock flera undantag, bl. a. med hänsyn till arbets- och levnadsförhållanden. Vidare kan nämnas att den som är helinackorderad i servicehus för äldre människor har valfrihet att stå kvarskriven i sin hemortsförsamling eller att skrivas i den församling där servicehuset ligger.

Från kyrkobokföringen avregistreras efter särskild prövning den som har anmält utflyttning till utlandet eller som ändå kan anses bosatt i utlandet. Den som vid två mantalsskrivningar i följd har saknat känt hemvist överförs till ett obefintlighetsregister.

Riksskatteverket har lämnat närmare anvisningar och föreskrifter om folkbokföring i sin handbok RSV Folkbokföring och i cirkulär till pastorsämbetena och de lokala skattemyndigheterna.

Hemvistsakkunniga föreslog i sitt betänkande SOU 1976:39 vissa allmänt formulerade bestämmelser vilkas innebörd utvecklades närmare i betänkandet. Syftet var bl. a. att få enhetliga bedömningsgrunder i fråga om bosättningsbegreppet och att motiven skulle kunna utgöra underlag för rådgivande anvisningar från tillsynsmyndigheten. Utredningen föreslog

också en bättre samordning mellan folkbokföringen, beskattningen och olika sociala förmåner. Bland olika detaljfrågor kan nämnas utredningens förslag att det allmänna ombudet i uppbördsfrågor skulle få i uppdrag att bevaka det allmännas intresse på detta område.

I sitt betänkande SkU 1981/82:21 behandlade skatteutskottet bl. a. en motion om en översyn av folkbokföringsreglerna i syfte att förhindra medvetet oriktiga kyrkobokföringsåtgärder. Utskottet hemställde att riksdagen med bifall till motionen hos regeringen begär att den i motionen berörda frågan om kontroll av folkbokföringen beaktas i enlighet med vad utskottet i betänkandet anfört. Utskottets förslag godtogs av riksdagen. I sitt betänkande anförde utskottet följande:

Som framhålls i motionen förekommer det att medlemmar i en familj skriver sig på olika håll för att uppnå lättnader vid beskattningen, lägre avgifter till barndaghem m. m. och för höga sociala förmåner. Bedrägerier av detta slag kan i det enskilda fallet få avsevärda ekonomiska konsekvenser och har enligt motionärerna fått allt större omfattning, särskilt i storstäderna.

Utskottet instämmer i motionärernas uppfattning att kontrollen av kyrkobokföringen bör förbättras. Folkbokföringen bygger i huvudsak på en bostadsanmälan till pastorsämbetena – i Stockholm till den lokala skattemyndigheten – och varken pastorsämbetena, skattemyndigheterna, försäkringskassorna eller olika sociala myndigheter har tillräckliga resurser för att utöva en effektiv kontroll av de lämnade uppgifterna. Med anledning av vad som anförs i motionen vill utskottet dock framhålla att uppgifter insamlas från olika registermyndigheter om adressändringar m. m., att man årligen genomför särskilda kategorikontroller och att de återkommande folk- och bostadsräkningarna också utgör ett kontrollinstrument. Vidare kan nämnas att hemvistsakkunniga i sitt betänkande Hemvist (SOU 1976:39) bl. a. föreslog en enhetligare terminologi och tidsenligare bedömning av bosättningsfrågorna och att ett allmänt ombud skall inrättas för bevakning av folkbokföringen. 1979 års folkbokföringskommitté kommer inom kort att redovisa sitt slutbetänkande om ändrat huvudmannaskap för folkbokföringen. Förutom frågan om vem som skall handha den lokala folkbokföringen diskuteras i utredningen bl. a. hur arbetet i stort skall organiseras och bedrivas. Enligt utskottets uppfattning bör den av motionärerna begärda översynen av kontrollfrågorna komma till stånd i samband med ställningstagandena till kommitténs förslag.

I samma betänkande behandlade utskottet en motion om beskattnings- och socialförsäkringsfrågor m. m. i samband med anställning utomlands. Utskottet avstyrkte motionen och anförde:

Utskottet instämmer i uppfattningen att man så långt som möjligt bör söka undanröja de särskilda olägenheter av olika slag som kan uppkomma vid beskattningen av personer som är bosatta i ett land och har sitt arbete i ett annat. Samtidigt bör framhållas att dessa frågor är komplicerade, eftersom en lösning av problemen ofta kräver överenskommelser mellan de olika länderna och det kan vara svårt att vinna gehör för ståndpunkter som strider mot gängse principer för dubbelbeskattningsavtalen. Utskottet finner inte heller skäl att förorda sådana ändringar i vår interna skattelagstiftning som syftar till särskilda förmåner för den som är anställd utomlands.

När det gäller olika sociala avgifter konstaterade utskottet år 1979 (SkU 1979/80:5) att frågan om ATP-avgifter nyligen reglerats genom en överenskommelse mellan Sverige och Norge. Det fortsatta arbetet med dessa frågor har bl. a. lett fram till en ny nordisk konvention om social trygghet (se prop. 1980/81:152) som kommer att träda i kraft nästa år och som bl. a. innebär att samtliga sociala avgifter skall betalas i sysselsättningslandet. De problem som berörs i motion 1980/81:1164 har inte lösts genom denna överenskommelse, men frågan kommer enligt vad utskottet erfarit att tas upp i den nyligen påbörjade översynen av reglerna om avräkning av utländsk skatt (Dir. 1981:60). Vidare bör nämnas att man inom socialdepartementet har lagt fram en promemoria om socialförsäkring för vissa utlandsanställda m. m. (Ds S 1981:14) i syfte att lösa problem inom socialförsäkringen av den art som behandlas i motion 1980/81:412.

Utskottet utgår från att regeringen utan särskild framställan från riksdagens sida kommer att ägna hithörande frågor fortsatt uppmärksamhet. Utskottet förutsätter också att de lokala skattemyndigheterna och riksskatteverket lämnar de skattskyldiga erforderliga upplysningar om de regler som har betydelse vid anställning utomlands.

Beträffande organisationsfrågorna för folkbokföringen kan nämnas att utskottet i sitt betänkande SkU 1980/81:30 avstyrkt en motion om en från beskattning fristående central folkbokföringsmyndighet. Utskottet erinrade bl. a. om att det under senare år i ökande omfattning förekommit skattefusk genom skenbar utflyttning ur riket av skattskyldiga som i oförändrad form fortsatt sin verksamhet inom landet och anförde att en "neutral" folkbokföringsmyndighet inte kunde väntas följa upp sådana ärenden med samma intresse som den myndighet som även har yttersta ansvaret för skattekontrollen. Enligt utskottets mening hade folkbokföringsfrågorna ett så nära samband med beskattningen att det skulle vara olämpligt att bryta ut dem ur riksskatteverket.

1979 års folkbokföringskommitté har nu avlämnat sitt betänkande (SOU 1981:101) Folkbokföringens framtida organisation. Som utgångspunkt för kommitténs arbete har enligt direktiven gällt att den för samhället nödvändiga befolkningsregistreringen i princip är en statlig uppgift och att det borgerliga samhällets organ skall svara för verksamheten som helhet. Kommittén har funnit att de av de borgerliga samhällsorganen som bäst lämpar sig för att svara för den lokala folkbokföringen är de allmänna försäkringskassorna och de lokala skattemyndigheterna. Av dessa bägge föreslår utredningen de allmänna försäkringskassorna.

Utredningens ordförande anför i ett särskilt yttrande att enligt hans uppfattning flera skäl talar till förmån för de lokala skattemyndigheterna. Eftersom avvägningen väsentligen är av politisk art har han emellertid inte velat motsätta sig den lösning som parlamentarikerna i kommittén har enats om.

En av utredningens båda övriga ledamöter förordar i ett särskilt yttrande ett oförändrat huvudmannaskap för folkbokföringen.

Den övervägande delen av utredningens sakkunniga och experter förordar

i särskilda yttranden de lokala skattemyndigheterna som lokal folkbokföringsmyndighet framför de allmänna försäkringskassorna.

Utskottet

I de aktuella motionerna behandlas bl. a. frågor om organisationen och kontrollen av folkbokföringen här i landet.

Folkbokföringen utgör den för samhället nödvändiga befolkningsregistreringen och har direkt inflytande på beskattningen och andra områden där bosättningen har rättslig betydelse. Sedan länge har det ansetts nödvändigt med en allmän översyn av reglerna, och särskilt tillkallade sakkunniga har också avlämnat ett betänkande – SOU 1976:39 Hemvist – med förslag bl. a. till en tidsenligare bedömning av bosättningsfrågorna. Numera har också 1979 års folkbokföringskommitté redovisat sitt slutbetänkande om folkbokföringens framtida organisation (SOU 1981:101).

I motion 1694 av Rune Rydén m. fl. (m) yrkas ett riksdagsuttalande av innebörd att man bör överväga att inrätta en från beskattningen fristående central folkbokföringsmyndighet och att frågan om huvudmannaskapet för folkbokföringen bör utredas förutsättningslöst.

Utskottet har vid sin prövning av motsvarande fråga förra året anfört att folkbokföringsfrågorna har ett så nära samband med beskattningen att det är olämpligt att bryta ut dem ur riksskatteverket. Det nu framlagda utredningsförslaget innebär att den lokala folkbokföringen skall överföras till de allmänna försäkringskassorna. Som framgår av betänkandet råder emellertid inte enighet i denna fråga. Inom utredningen hävdas också att den lokala organisationen bör ligga kvar hos de kyrkliga församlingarna eller föras över till de lokala skattemyndigheterna.

Utan att ta ställning till frågorna om den lokala organisationen och om huvudmannaskapet för folkbokföringen vill utskottet för sin del framhålla att oklarheterna i organisationsfrågorna hittills har inverkat negativt på möjligheterna att förbättra folkbokföringen och att det därför är angeläget att dessa frågor snart får sin lösning. Utskottet, som utgår från att detta kommer att beaktas utan särskild framställning från riksdagens sida, är i avvaktan på de kommande ställningstagandena till organisationsfrågorna inte berett att f. n. göra några närmare uttalanden i hithörande frågor. Med det anförda avstyrker utskottet motion 1694.

I motionerna 1199 av Bengt Silfverstrand (s) och Hans Pettersson i Helsingborg (s) och 2013 av Olof Palme m. fl. (s) begär motionärerna en översyn av folkbokföringsreglerna i syfte att försvåra möjligheterna att erhålla skattelättnader genom falsk bosättning utomlands och fördelar såväl vid beskattningen som i fråga om sociala förmåner av olika slag genom skenskrivning på annat håll inom landet än där familjen är bosatt. Motionärerna vill också ha ändringar i de grundläggande bosättningsreglerna och i olika detaljer i fråga om folkbokföringen. Det i motion 1581 av Lars

Werner m. fl. (vpk) framställda yrkandet angående mantalsskrivningen syftar till att försvåra möjligheterna till skatteflykt genom oriktiga uppgifter om utflyttning ur landet. I den förstnämnda motionen förespråkas också ett mer enhetligt bosättningsbegrepp för folkbokföring, beskattning och sociala förmåner. Ett utredningsyrkande om ett enhetligt bosättningsbegrepp framställs även i motion 330 av Tage Adolfsson (m) i syfte att förenkla tillämpningen för utlandsanställda svenskar.

Utskottet har vid sin behandling av likartade yrkanden förra året (SkU 1981/82:21) instämt i uppfattningen att kontrollen av kyrkobokföringen bör förbättras, och riksdagen har i enlighet med utskottets hemställan begärt en översyn av hithörande frågor. Med anledning av vad som anförs i de nu aktuella motionerna vill utskottet understryka angelägenheten av att den begärda översynen snarast kommer till stånd. Översynen bör givetvis omfatta även de grundläggande bosättningsbegreppen. Utskottet är medvetet om att en del hithörande problem är komplicerade. En allmän översyn av reglerna bör emellertid inte hindra att vissa förbättringar genomförs så snart som möjligt. Utskottet har också erfarit att några av de detaljer som tas upp i motionerna f. n. uppmärksammas inom riksskatteverket i en genomgång som pågår beträffande vissa tillämpningsfrågor. Utskottet kan därför utgå från att verket så snart som möjligt kommer att lägga fram förslag till åtgärder som bör genomföras utan att resultatet av en mer genomgripande översyn föreligger.

Med hänvisning till det anförda och till riksdagens tidigare framställning i dessa frågor avstyrker utskottet motionerna 330, 1199, 1581 yrkande 3 och 2013 yrkande 2.

Önskemålet i motion 384 att den som flyttar mellan församlingar inom samma kommun skall kunna behålla medlemskapet i sin gamla församling om han så vill motiveras av att det kan vara en tillgång att få behålla gemenskapen med den socken eller församling där vederbörande kanske har verkat under större delen av sitt liv.

Utskottet har förståelse för syftet med motionen. Det är emellertid väsentligt att folkbokföringen återspeglar de faktiska bosättningsförhållandena, och utskottet kan därför inte tillstyrka att en sådan valfrihet som motionären föreslår införs i folkbokföringsreglerna. Utskottet avstyrker således motionen.

Utskottet hemställer

1. *beträffande folkbokföringens organisation*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:1694,
2. *beträffande en förbättrad kontroll av folkbokföringen m. m.*
   att riksdagen avslår följande motioner
   a) 1981/82:330,
   b) 1981/82:1199,
   c) 1981/82:1581 yrkande 3,
   d) 1981/82:2013 yrkande 2,

3. *beträffande församlingstillhörigheten*
att riksdagen avslår motion 1981/82:384.

Stockholm den 23 februari 1982

På skatteutskottets vägnar
ERIK WÄRNBERG

Närvarande: Erik Wärnberg (s), Knut Wachtmeister (m), Stig Josefson (c), Valter Kristenson (s), Wilhelm Gustafsson (fp), Rune Carlstein (s), förste vice talmannen Ingegerd Troedsson (m), Olle Westberg i Hofors (s), Tage Sundkvist (c), Hagar Normark (s), Bo Lundgren (m)*, Ingemar Hallenius (c), Olle Grahn (fp), Egon Jacobsson (s) och Anita Johansson (s).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

av Erik Wärnberg, Valter Kristenson, Rune Carlstein, Olle Westberg i Hofors, Hagar Normark, Egon Jacobsson och Anita Johansson (alla s) som

dels anför följande:

I motion 2012 lämnas en översiktlig redogörelse för olika åtgärder mot skatteflykt och ekonomisk brottslighet som har genomförts fram till mitten av 1970-talet och för en rad förslag i samma riktning som därefter har lagts fram från vår sida. Ett av dessa förslag syftar till att åstadkomma en förbättrad folkbokföring.

Som anförs i motionen har det blivit allt vanligare att personer i olika situationer lämnar felaktiga uppgifter om sina och familjens bosättnings- och samlevnadsförhållanden i syfte att uppnå ej avsedda fördelar vid beskattningen och i fråga om sociala förmåner av olika slag. De vinster som kan uppnås genom bedrägliga beteenden av detta slag kan uppgå till betydande belopp. Det första steget, nämligen att få igenom felaktiga folkbokföringsåtgärder, kan många gånger tas utan större svårigheter, och myndigheterna har därefter små möjligheter att uppdaga fusket. För att förbättringar skall kunna åstadkommas fordras bl. a. ändringar i folkbokföringsförordningens materiella regler och bättre kontrollmöjligheter för de tillämpande myndigheterna.

År 1976 avlämnades ett utredningsförslag om ett modernare, mer enhetligt bosättningsbegrepp, om bättre samordning mellan folkbokföringen, beskattningen och olika sociala förmåner och om en bevakning av det allmännas intresse i fråga om folkbokföringen. Utredningsförslaget har remissbehand-

lats men har i övrigt – trots den långa tid som gått – inte föranlett någon åtgärd. I slutet av förra året avlämnades ett utredningsförslag om folkbokföringens framtida organisation. Detta förslag har ännu ej sänts på remiss.

De yrkanden som föranleds av de i motion 2012 beskrivna missförhållandena framställs i motion 2013 (yrkande 2). Även motionerna 1199 och 1581 innehåller förslag till förbättringar av folkbokföringen. Som även utskottet har konstaterat borde det vara möjligt att genomföra angelägna detaljförbättringar inom ramen för nuvarande bestämmelser. Det är också nödvändigt att en mer genomgripande översyn kommer till stånd. Det kan inte accepteras att dessa frågor förhalas på sätt som skett. Enligt vår uppfattning bör riksdagen därför med anledning av motionerna begära att regeringen behandlar hithörande problem med förtur.

dels ansett att utskottet under mom. 2 b–d bort hemställa

att riksdagen med anledning av motionerna 1981/82:1199, 1981/82:1581 yrkande 3 och 1981/82:2013 yrkande 2 ger regeringen till känna vad som anförts i reservationen.

GOTAB 70626 Stockholm 1982