

Folkbok- föringens framtida organisation

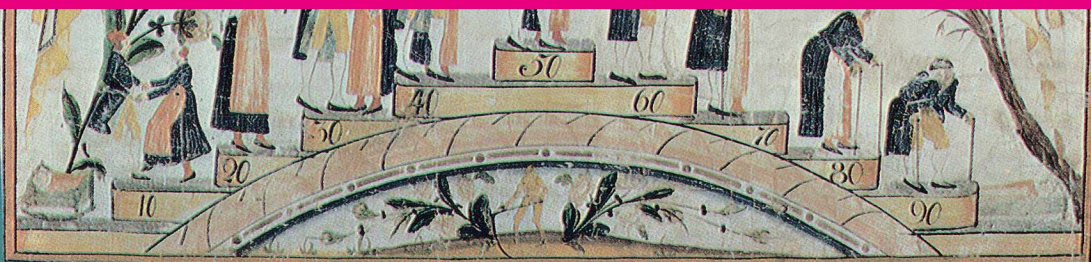


Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



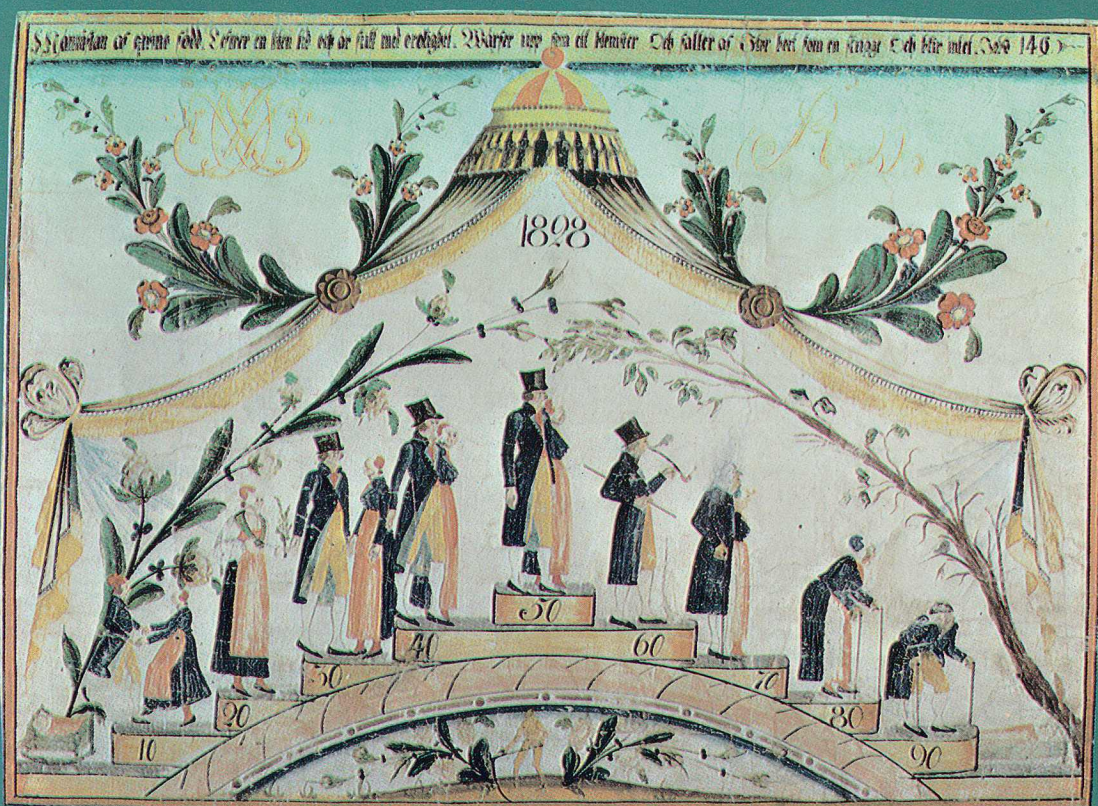
National Library
of Sweden

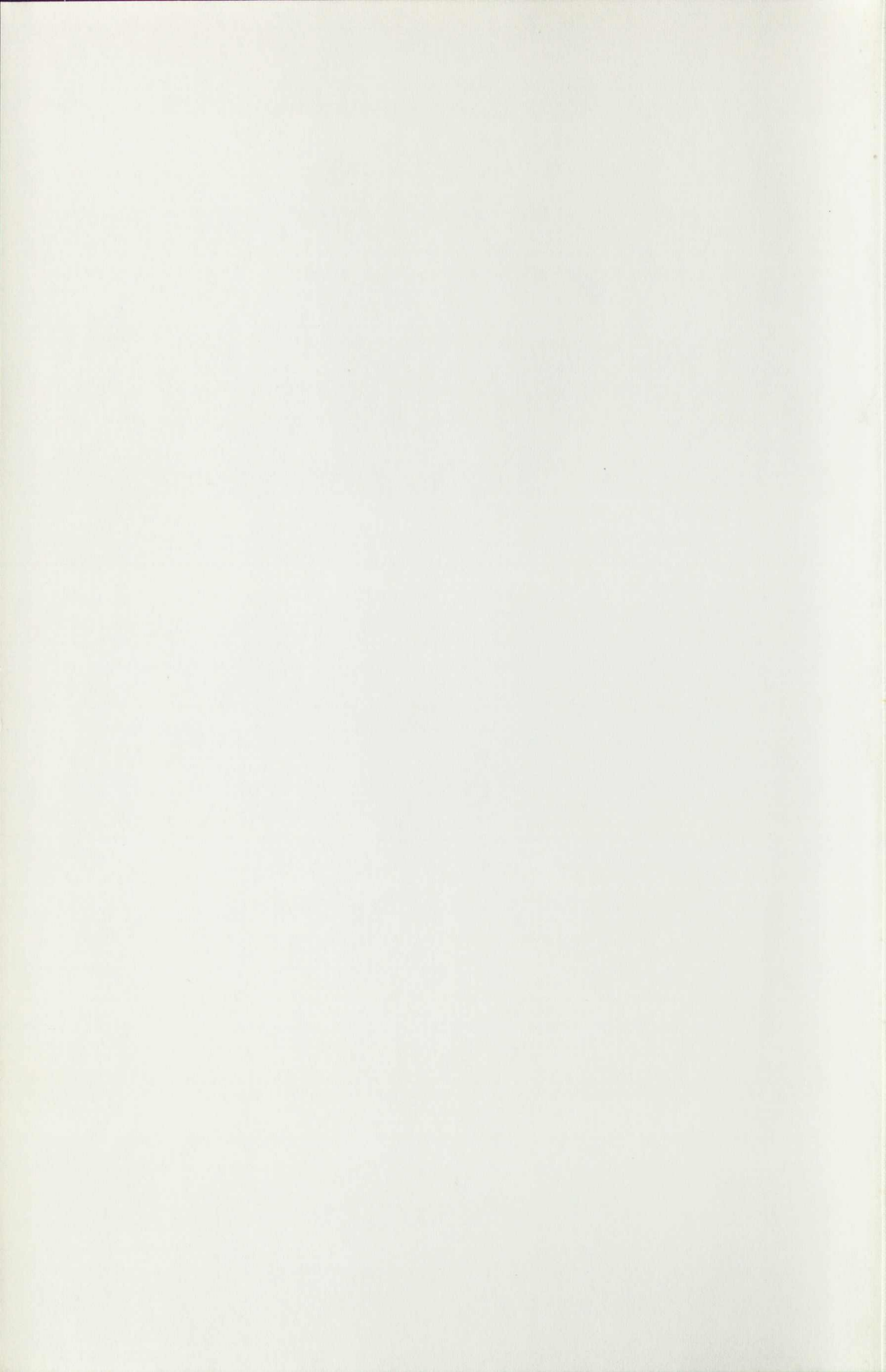


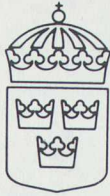
Betänkande av 1979 års
folkbokföringskommitté

SOU 1981:101

Folkbok- föringens framtida organisation







Statens offentliga utredningar
1981:101
Budgetdepartementet

Folkbokföringens framtida organisation

1979 års folkbokföringskommitté
Stockholm 1981

Omslag Johan Ogden
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06513-4
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1981

Till statsrådet och chefen för budgetdepartementet

Regeringen bemyndigade den 16 augusti 1979 chefen för budgetdepartementet att tillkalla en kommitté med högst tre ledamöter för att utreda folkbokföringens framtida organisation.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 3 resp. 28 december 1979 till ledamöter i kommittén dåvarande departementsrådet, numera rättschefen Harald Rangnitt, tillika ordförande, samt riksdagsledamöterna Paul Jansson och Stina Eliasson. Till sakkunniga i kommittén förordnades den 3 december 1979 överdirektören Eric Hallman och avdelningschefen Kurt Ljungholm.

Att såsom experter biträda kommittén förordnades den 3 december 1979 avdelningsdirektören C-G Boman, förste arkivarien Claes Gränström, folkbokföringsdirektören Wolmar Högberg, avdelningsdirektören P G Linde och dåvarande kanslirådet, numera expeditionschefen Göran Sellvall.

Till sekreterare åt kommittén förordnades den 6 december 1979 kammarrättsfiskalen Mats Lilliecrona och den 25 januari 1980 förste byråsekreteraren Ingrid Svedberg.

Kommittén har antagit namnet 1979 års folkbokföringskommitté.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Folkbokföringens framtida organisation. Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av ledamöterna Stina Eliasson och Harald Rangnitt samt av Eric Hallman såsom sakkunnig och Göran Sellvall såsom expert. Experterna C-G Boman, Wolmar Högberg och P G Linde har förklarat sig instämma i Hallmans yttrande.

Stockholm i december 1981

Harald Rangnitt

Stina Eliasson

Paul Jansson

*/Mats Lilliecrona
Ingrid Svedberg*

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	9
<i>Summary</i>	13
1 <i>Bakgrund</i>	17
1.1 Folkbokföringsfrågans tidigare behandling	17
1.2 Utredningsuppdraget	20
1.2.1 Direktiven	20
1.2.2 Utredningsuppdragets omfattning	22
1.3 Arbetets bedrivande	23
2 <i>Nuvarande ordning</i>	25
2.1 Behovet av uppgifter om befolkningen	25
2.2 Den nuvarande organisationen i huvuddrag	26
2.3 Kyrkobokföringen	27
2.3.1 Kyrkoböcker och register	28
2.3.2 Uppgifter till kyrkobokföringen	29
2.3.3 Uppgifter från kyrkobokföringen	30
2.3.4 Kyrkobokföringen i Stockholm och Göteborg	31
2.4 Mantalsskrivningen	32
2.5 Länsregistreringen	33
2.6 Tillsynen	34
2.7 Besvär i folkbokföringsärenden	35
3 <i>Allmänna överväganden</i>	37
3.1 Några synpunkter på det nuvarande systemet	37
3.1.1 Organisationen	37
3.1.2 Registren	38
3.1.3 Flyttningskontrollen	39
3.1.4 Uppgifternas tillförlitlighet	40
3.2 Utgångspunkter för arbetet	40
4 <i>Service till allmänheten</i>	43
4.1 Servicefrågan i tidigare utredningar	43
4.2 Bestämmelser om anmälningsskyldighet m. m.	44
4.3 Kommitténs undersökningar	46
4.3.1 Uppläggnings av undersökningarna	46

4.3.2	Statistikundersökningen	47
4.3.3	Intervjustudien	49
4.4	Åtgärder för att förbättra servicen	50
4.4.1	Inledande synpunkter	50
4.4.2	Anmälan om förnamn	52
4.4.3	Anmälan om dödsfall	53
4.4.4	Anmälan om inflyttning från utomnordiskt land	55
4.4.5	Ansökan om hindersprövning	56
4.4.6	Beställning av personbevis	56
4.5	Sammanfattande bedömningar	58
5	<i>Register och ADB-stöd</i>	61
5.1	Inledning	61
5.2	Det nuvarande registersystemet	61
5.3	Registerfrågan i tidigare utredningar	63
5.4	Allmänna utgångspunkter	65
5.4.1	Folkbokföringsregistrens innehåll	66
5.4.2	Folkbokföringsuppgifternas tillgänglighet	66
5.4.3	Registreringstekniken	67
5.4.4	Behovet av manuella register	68
5.5	Central eller regional datordrift	70
5.5.1	Tidigare utredningar	70
5.5.2	Tillkomsten av SPAR	71
5.5.3	1979 års datapolitiska proposition	71
5.5.4	Kommitténs överväganden	72
5.6	ADB-stödets utformning	73
5.6.1	Alternativ A	74
5.6.2	Alternativ B	76
5.6.3	Överväganden	78
5.7	Förslag till nytt registersystem	80
5.7.1	Personaktsregister	80
5.7.2	Dataregistret	83
5.7.3	Kronologiska längder	83
5.7.4	Folklängd	84
6	<i>Val av lokal folkbokföringsmyndighet</i>	87
6.1	Frågans tidigare behandling	87
6.2	Olika alternativ	89
6.3	Alternativet lokal skattemyndighet	90
6.3.1	Organisation	90
6.3.2	Verksamhet	91
6.3.3	Flyttningskontroll	93
6.3.4	ADB-stöd	94
6.4	Alternativet allmän försäkringskassa	94
6.4.1	Organisation	94
6.4.2	Verksamhet	96
6.4.3	Flyttningskontroll	97
6.4.4	ADB-stöd	98
6.5	Kostnadsjämförelser	99

6.5.1	Personalbehov	99
6.5.2	Lokalbehov	99
6.5.3	ADB-utrustning	100
6.5.4	Samordningsvinster	100
6.5.5	Sammanfattning av kostnadsjämförelserna	101
6.6	Kommitténs bedömning	101
7	<i>Folkbokföring hos allmän försäkringskassa</i>	103
7.1	Inledning	103
7.2	Mantalsskrivningen	104
7.3	Länsregistreringen	105
7.4	Den centrala tillsynen	106
7.5	Folkbokföringsarbetet	106
7.6	Personalbehovet för folkbokföringsuppgifterna	108
7.6.1	Personalbehovet hos de nuvarande folkbokföringsmyndigheterna	108
7.6.2	Personalbehovet hos de allmänna försäkringskassorna	110
7.7	Organisatoriska frågor m. m.	112
7.7.1	Centralkontor – lokalkontor – filialexpedition	112
7.7.2	Verksamhetsområde	114
7.7.3	Registerområde	114
7.7.4	Lokalkontorens organisation	114
7.7.5	Besvärsordning	116
8	<i>Trossamfundens medlemsregistrering</i>	117
8.1	Inledning	117
8.2	Svenska kyrkans församlingsregistrering	117
8.3	Andra trossamfunds tillgång till uppgifter ur folkbokföringen	119
8.3.1	Samfundens önskemål	119
8.3.2	Aktualisering av adresser och personuppgifter	119
8.3.3	Information om presumtiva medlemmar	121
9	<i>Arkivfrågor</i>	125
9.1	Inledning	125
9.2	Kyrkoarkiven	125
9.3	Kyrkobokföringsmaterial som förs över till de allmänna försäkringskassorna	126
9.4	Kyrkobokföringsmaterial som lämnas kvar hos församlingarna	128
10	<i>Personalfrågor</i>	131
10.1	Tidigare utredningar	131
10.2	Personalen hos pastorsämbetena	132
10.2.1	Arbetsuppgifter	132
10.2.2	Anställningsförhållanden	133
10.2.3	Personalstatistik	134
10.3	Personalen hos övriga folkbokföringsmyndigheter	136
10.4	Folkbokföringsreformens konsekvenser för personalen	137

11	<i>Genomförandefrågor</i>	141
11.1	Återstående utredningsarbete	141
11.1.1	Utformning av den framtida organisationen	141
11.1.2	Utveckling av ett nytt ADB-system för folkbokföringen	142
11.1.3	Församlingsregistrering	142
11.1.4	Författningsändringar	143
11.1.5	Arkivfrågor	143
11.2	Åtgärder i samband med omläggningen	144
11.2.1	Utbildnings- och informationsfrågor	144
11.2.2	Omläggning av folkbokföringsregistren	145
11.3	Organisationskommitté	146
11.4	Tidpunkt för genomförandet	146
12	<i>Kostnader och finansiering</i>	149
12.1	Kostnaderna för den nuvarande kyrkobokföringen	150
12.1.1	Beräkningsunderlaget	150
12.1.2	Kostnaderna för kyrkobokföringen hos pastorsämbetena	152
12.1.3	Kostnaderna för kyrkobokföringen hos de lokala skattemyndigheterna i Stockholm och Göteborg	156
12.2	Kostnaderna för den nuvarande mantalsskrivningen	156
12.3	Kostnaderna för den nuvarande länsregistreringen	157
12.4	Kostnaderna för en folkbokföring hos de allmänna försäkringskassorna	157
12.4.1	Personalkostnader	157
12.4.2	Lokalkostnader	158
12.4.3	Kostnader för ADB-stöd	159
12.4.4	Kostnader för inventarier m. m.	159
12.4.5	Sammanställning av kostnaderna för folkbokföringen hos de allmänna försäkringskassorna	160
12.5	Kostnaderna för församlingsregistreringen	160
12.6	Engångskostnader	160
12.7	Kommitténs bedömning av kostnaderna	161
12.8	Finansieringsfrågor	162
	<i>Särskilda yttranden</i>	165
	<i>Bilagor</i>	
	Bilaga 1 <i>Folkbokföringen i Danmark, Finland och Norge</i>	171
	Bilaga 2 <i>Statistikundersökning om allmänhetens kontakter med pastorsexpeditionerna</i>	175
	Bilaga 3 <i>Intervjustudie om orsaker till besök på pastorsexpeditionerna</i>	183
	Bilaga 4 <i>Exempel på personakt</i>	191
	Bilaga 5 <i>ADB-kostnader</i>	193

Sammanfattning

1 Bakgrund

Folkbokföringen i Sverige sker dels fortlöpande i kyrkoböcker och andra register, i regel för varje församling av svenska kyrkan (kyrkobokföring), dels årligen i mantalslängder församlingsvis för varje kommun (mantalsskrivning). Kyrkobokföringen, som är den primära formen av folkbokföringen, ombesörjs av pastorsämbetena. I Stockholm och Göteborg sker dock kyrkobokföringen hos lokal skattemyndighet såvitt gäller kyrkobokföringsort och kyrkobokföringsfastighet. Mantalsskrivningen sköts av de lokala skattemyndigheterna i resp. fögderi. Över den inom resp. län kyrkobokförda befolkningen för länsstyrelserna register med användning av automatisk databehandling (ADB). Riksskatteverket har det centrala ansvaret för folkbokföringen.

Väsentliga delar av den grundläggande folkbokföringen sköts således av kyrkliga organ. Denna ordning har länge varit ställd under debatt. I utredningsförslag och remissyttranden har vid olika tillfällen aktualiserats frågan om en mer eller mindre långtgående åtskillnad mellan den för det borgerliga samhället nödvändiga befolkningsregistreringen och den medlemsregistrering som kan behövas i svenska kyrkans verksamhet.

Kommitténs uppgift har varit att så fullständigt beskriva huvuddragen av en ny folkbokföringsorganisation, att kommitténs arbete kan utgöra underlag för ett principbeslut i folkbokföringsfrågan. 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. Mot denna bakgrund har det alltså ankommit på kommittén att klarlägga vem som bör handha den lokala folkbokföringen, hur det lokala och regionala ADB-stödet bör vara utformat och hur folkbokföringsarbetet i stort skall bedrivas. Enligt direktiven borde kommittén vidare belysa hur servicen till medborgarna skall kunna tillgodoses och vad en omläggning kommer att innebära för den inom folkbokföringen verksamma personalen. Kommittén har också haft att beräkna kostnaderna för en omläggning av folkbokföringen.

2 Kommitténs överväganden och förslag

Kommittén har funnit att det vid en omorganisation av folkbokföringen finns anledning att uppmärksamma frågan om *servicen till allmänheten* i två hänseenden. Det måste övervägas i vilken utsträckning ett överförande av folkbokföringsuppgifterna till borgerligt organ kan innebära olägenheter för medborgarna genom att de i folkbokföringsärenden med kyrklig anknytning kan bli tvungna att vända sig till mer än en myndighet. Det måste också bedömas i vad mån ett längre avstånd till den lokala folkbokföringsmyndigheten medför en försämrad service.

Det är enligt kommitténs mening endast ett fåtal ärenden som ger anledning till särskilda överväganden från servicesynpunkt. Beträffande dessa ärenden har kommittén pekat på vissa möjligheter till förbättringar och förenklingar. Om de av kommittén skisserade förenklingarna kan genomföras bör dessa påtagligt minska allmänhetens behov av personlig service från den lokala folkbokföringsmyndigheten. Enligt kommitténs bedömning kommer ändå allmänhetens behov av att kunna ta personlig kontakt med folkbokföringsmyndigheten genom besök att vara stort. Detta behov måste enligt kommitténs mening tillgodoses på ett tillfredsställande sätt.

Vid *ADB-stödets utformning* har kommittén utgått från de riktlinjer som finns angivna i 1979 års datapolitiska proposition. Kommittén föreslår att den nuvarande lösningen med regional datordrift behålls och redovisar två alternativ till ADB-stöd för den lokala verksamheten. Det alternativ som kommittén förordar innebär att de lokala folkbokföringsmyndigheterna får direktåtkomst till de regionala ADB-registren. Dessa register kommer att uppdateras på lokal nivå. Likaså kan de lokala enheterna hämta uppgifter ur ADB-registren.

Parallellt med ADB-registret kommer enligt förslaget de nuvarande personakterna att föras manuellt. Dessa fyller bl. a. behovet av säkerhet och kontinuitet. Främst för forskningsändamål framställs ett antal längder med hjälp av ADB-registret. Kommittén föreslår att det årligen framställs bl. a. kronologiska födelse-, äktenskaps-, död- och flyttninglängder. En kameralt upplagd s. k. folklängd framställs vart femte år.

Beträffande frågan om vilken *myndighet som skall handha den lokala folkbokföringen* har kommittén ansett att det inte är någon lämplig lösning att bygga upp en helt ny organisation för folkbokföringen. Man bör enligt kommitténs mening anknyta folkbokföringen till något organ med likartad verksamhet, där det finns möjlighet att utnyttja ett redan utbyggt kontorsnät och befintlig administration.

Kommittén har funnit att den verksamhet som bedrivs av de lokala skattemyndigheterna och de allmänna försäkringskassorna har beröringspunkter med kyrkobokföringen. I verksamheten hos båda myndigheterna ingår en omfattande registrering av personuppgifter. Arbetet är förenat med kontakter med allmänheten, både för att inhämta upplysningar och för att lämna information. Den del av folkbokföringen som består i att lämna uppgifter och besvara förfrågningar torde därför kunna integreras med verksamheten hos båda organen. Alternativen skiljer sig emellertid åt vad gäller de organisatoriska och kostnadsmässiga konsekvenserna. De lokala skattemyndigheterna och de allmänna försäkringskassorna har vidare olika

förutsättningar att tillgodose allmänhetens behov av service.

Kommittén anser att särskild vikt måste fästas vid möjligheterna för en framtida folkbokföringsmyndighet att ge medborgarna en god närservice. Kommittén anser därför att de allmänna försäkringskassorna med sitt vitt förgrenade kontorsnät bör handha uppgiften som lokal folkbokföringsmyndighet.

Med hänsyn till de fördelar som står att vinna med en enhetlig organisation för den lokala folkbokföringen föreslår kommittén att också mantalsskrivningen förs över till de allmänna försäkringskassorna. Som en följd av den föreslagna lokala organisationen bör vidare den centrala tillsynen föras över från riksskatteverket till riksförsäkringsverket.

De allmänna försäkringskassorna är regionala organ med ett centralkontor samt ett antal lokalkontor och filialexpeditioner. Kommittén har funnit att den huvudsakliga *verksamheten med folkbokföringen* i likhet med vad som gäller för kassornas nuvarande verksamhet bör ombesörjas av lokalkontoren. Den rådgivning som i dag ankommer på de till domkapitlen knutna kyrkobokföringsinspektörerna liksom den uppföljande verksamheten övertas av försäkringskassornas centralkontor. Däremot utnyttjas alltjämt länsstyrelsernas datorkapacitet för den av kommittén förordade regionala datafunktionen. Enligt kommitténs förslag skall domkapitlen inte längre vara besvärinstanser i folkbokföringsärenden.

Vad gäller frågan om *trossamfundens medlemsregistrering* har kommittén i enlighet med direktiven inte utarbetat något nytt förslag till den församlingsregistrering som kan behövas hos svenska kyrkan om pastorsämbetena inte längre skall handha den löpande folkbokföringen. Kommittén har däremot undersökt vilket behov av uppgifter ur folkbokföringen som andra trossamfund än svenska kyrkan kan ha. I samråd med Sveriges frikyrkoråd har kommittén utarbetat en skiss för hur en samfundsregistrering kan hållas aktuell med hjälp av folkbokföringsregistren. I övrigt förordar kommittén ökade insatser för att invandrare skall få goda möjligheter att kontakta samfunden.

De *arkivfrågor* som aktualiseras av en omläggning av den lokala folkbokföringen skall enligt kommitténs direktiv i huvudsak utredas först sedan beslut föreligger i folkbokföringsfrågan. Endast sådana arkivfrågor som har direkt samband med organisationen och uppbyggnaden av ett nytt folkbokföringssystem har därför övervägts av kommittén. Därvid har kommittén fäst särskilt avseende vid de krav som forskningen kan ställa på folkbokföringsmaterialets innehåll och tillgänglighet. I det framtida register-systemet kommer som nyss har nämnts längder att framställas som i stort motsvarar de nuvarande kronologiska böckernas löpande redovisning av födda, vigda, döda samt in- och utflyttade. Församlingsbokens uppgift att kontinuerligt redovisa hela befolkningen fastighets- och familjevis övertas av en vart femte år framställd folklängd.

En folkbokföringsreform medför *konsekvenser för personalen* hos flera myndigheter, bl. a. pastorsämbetena, de lokala skattemyndigheterna och de allmänna försäkringskassorna. I samarbete med personalens fackliga organisationer och statistiska centralbyrån har kommittén tagit fram statistik över den personal hos pastorsämbetena som i dag arbetar med folkbokföringen. Kommittén har också belyst de anställnings- och pensionsvillkor som

påverkas av ett ändrat anställningsförhållande. Kommittén räknar med att övervägande delen av de anställda hos pastorsämbetena och övriga berörda myndigheter kan beredas anställning hos de allmänna försäkringskassorna.

Av utredningsuppdragets inriktning följer att åtskilligt utredningsarbete återstår innan en folkbokföringsreform kan *genomföras*. Kommittén föreslår att en organisationskommitté får i uppdrag att detaljutforma den nya organisationen, utveckla det föreslagna ADB-stödet och i övrigt utreda de återstående frågorna. Enligt kommitténs mening kräver också ett genomförande betydande personalutbildning och information till allmänhet och myndigheter. Om riksdagen år 1982 uttalar sig för en folkbokföringsreform bör reformen enligt kommitténs mening kunna genomföras år 1987.

Kommittén har beräknat att de årliga *kostnaderna* för den nuvarande organisationen uppgår till ca 253 milj. kr. I detta belopp ingår kostnader för kyrkobokföringen, mantalsskrivningen och länsregistreringen. Den av kommittén föreslagna organisationen beräknas kosta ca 186 milj. kr., varav 10 milj. kr. avser svenska kyrkans församlingsregistrering. Samtidigt måste det emellertid beaktas att en del av kyrkokommunernas kostnader för personal och lokaler först på sikt kommer att kunna minskas. Kommittén räknar därför inte med att en ny folkbokföringsorganisation omedelbart medför den besparing som kostnadsjämförelsen antyder. Enligt kommitténs mening medför ändå en reform att samhällets totala kostnader för folkbokföringen minskar. Genomförandekostnaderna beräknas av kommittén till 25–30 milj. kr.

Ett ändrat huvudmannaskap för folkbokföringen medför en kyrkokommunal besparing och en statlig utgiftsökning. Kommittén har – utan att själva ställning i frågan – pekat på vissa möjligheter att ekonomiskt utjämna detta förhållande.

Summary

1 Introduction

National registration in Sweden has a special position in comparison to national registration in many other countries. It originates from the records, which have been kept by the Church of Sweden since the beginning of the 17th century, of the population and the services of the church. The fact that the registration of the population started so early and has continued without interruption has provided reliable and complete basic data which are of particular value in research work.

Society's need for knowledge about the population has increased considerably during the last few decades. This knowledge is for example used for the planning of housing, schools and health care. Other examples are the administration of social welfare and taxation and the collection of taxes. However, the population registration system in Sweden is based on a society very different from that of today. The administrative units responsible for national registration are generally small. Registration work has therefore only been possible to adapt to modern technology to a limited degree.

National registration is still performed by ecclesiastical administrative authorities. The local responsibility is the business of the clergymen of the Church of Sweden. This system has long been under discussion. It has been argued that in consideration of the importance of this work for society it should be performed by a government agency.

The organization of national registration in Sweden has previously been investigated, but it has been considered necessary to look further into certain matters before a decision is taken on whether to make registration the responsibility of a government agency or not. This Committee was given the task of looking into these matters and describing in outline a future national registration system. However, it is not within the terms of reference for the Committee to consider whether the registration work should be transferred to a government agency or not.

2 The existing system

Basic population registration, *parish registration*, is performed for each parish in the Church of Sweden. Normally a person is registered in the parish in which he or she is domiciled.

Local population registration is performed at parish registration offices. A number of manual registers, in which data on the population are continuously registered, are kept at each office. The annotations are based on information received from the public, e.g. new addresses, and on data received from different authorities, e.g. births, divorces and changes of names. Most of the registers are in the form of books. One of the registers consists of files of registered persons. A personal file is started when someone is born or immigrates into Sweden. When a person moves within the country the file is transferred to the new parish. The personal files therefore contain all the basic information on a person.

For imposing taxes certain information is required in order to determine if an individual is to pay tax in Sweden and if so in which municipality. For this purpose the domicile of the population is determined once a year by *registration for census purposes*. These registers show the situation of the population as per November 1st and are based on the parish registration. Registration for census purposes is administered by the Local Taxation Authorities. There are 120 Local Taxation Authorities in Sweden.

The parish registration offices continuously provide the County Administrations with data from the parish registration, and the County Administrations transfer the information received to EDP medium. This EDP registration of the population covered by the 24 County Administrations in Sweden is a pivotal element in national registration. Several central and local government agencies obtain the population information they require for their work from these regional EDP registers. The registers are also used for production of manual registers for census purposes.

The National Tax Board, the central agency for taxation and tax collection, has the overall responsibility for national registration.

3 The Committee's considerations and proposals

The Committee's terms of reference require investigation into matters relating to the service to the public if the system of national registration is changed and what computer-aided routines can be required to operate a new system.

The 1,580 parish registration offices maintain contact with the public in the existing national registration system. A new system, irrespective of what government agency may be made responsible for the registration, is assumed to lead to a reduction in the number of local registration agencies. The Committee has found that two questions arise in respect of *service to the public*. Firstly to what extent will the transferring of the national registration work to a government agency cause inconvenience to the public as they might then have to contact more than one agency for national registration matters. Secondly to what extent will the increased distance to the local offices of the registration agency reduce the service provided.

It is the opinion of the Committee that there are only very few cases that require special consideration from the service point of view. The Committee has pointed out certain possibilities to make improvements and simplifications as regards these cases. The Committee recommends *inter alia* a

coordination of the contacts which immigrants must have with different agencies and also simplifications of the collection of information from the public. The Committee is of the opinion that there is a considerable need for the public to be able to have personal contact with the national registration agencies even if the proposed improvements and simplifications are implemented. The Committee considers this need must be met with in a satisfactory manner.

When planning *computer-aided systems* the Committee has followed the general guidelines laid down by the Swedish Government and Parliament for the use of EDP in the public administration. The Committee proposes that the existing regional computers for national registration are made use of. The committee presents two alternatives for using computer-aided systems in the future on the local level. The alternative which is favoured by the Committee gives the local registration agencies direct access by terminals to the regional EDP registers. These registers will be updated on the local level. The existing personal files are to be kept manually besides the EDP registers for reasons of safety and continuity. A number of lists from the EDP registers should be produced, primarily for research purposes.

Concerning the question of *which agency should administer the national registration at local level*, the Committee feels that an entirely new organization for national registration should not be built up. In the opinion of the committee national registration service should be linked up with an agency performing similar work in order to make use of an existing network of offices and administration. The Committee has found that there are two agencies meeting these requirements: the Local Taxation Authorities and the National Insurance Offices.

The Local Taxation Offices already perform some of the work of national registration for census purposes. The National Insurance Offices were established to administer national insurance. They compensate the loss of income on account of sickness and provide financial support to certain groups of citizens. They are regional agencies with a central office in almost every county. Furthermore each regional insurance agency has several local offices and branch offices.

The alternatives differ in terms of the organizational and economic consequences. The Local Taxation Authorities and the National Insurance Offices also have different qualifications for meeting the public's need for service.

The committee considers that it is particularly important to emphasize that a future national registration agency must provide the public with a high level of local service. It should be noted that the national insurance administration has about 450 local offices while there are only 120 Local Taxation Authorities. For this reason the Committee is of the opinion that national registration at local level should be performed by the national insurance administration with its widespread network of offices.

On account of the benefits that can be gained by using a uniform system the Committee proposes that registration for census purposes should also be transferred to the National Insurance Offices. One consequence of the proposed organization is that the National Tax Board should no longer have the central responsibility for national registration. This responsibility should

be transferred to the National Social Insurance Board which is the central agency for the national insurance offices.

The Committee has also considered the question of *registration of the members of religious communities*. The Committee does not present any proposals for how the members of the Church of Sweden should be registered if national registration is transferred to a government agency as this question has been considered in another context. But the Committee has outlined how the registration of members of other religious communities may be carried out by using the national registration registers. The Committee also recommends that increased efforts should be made to provide immigrants an opportunity to come into contact with the religious communities.

According to the Committee's terms of reference, the question of *archives* which will arise in connection with a reorganization of national registration on the local level is to be considered once a decision on the future system has been made by the Government and Parliament. The Committee has therefore only considered questions of archives that are directly linked to the Committee's considerations concerning a new national registration system. In this respect the Committee has attached importance to the demands that research workers can make on the contents and accessibility of the registration material. The Committee also proposes that, for research purposes, some lists, which present the population in the same way as the existing system does, should be produced in the future register system.

The nature of the Committee's terms of reference is such that there is a considerable amount of work that will have to be performed before a national registration reform can be *implemented*. The Committee describes what further work should be performed in order to give final shape to the new system. If the Swedish Parliament approves a national registration reform in 1982 it should be possible to implement the new system by 1987.

The Committee calculates the annual *costs* of the present system to approximately SEK 253 million. The cost of the system recommended by the Committee has been put at some SEK 186 million, of which SEK 10 million is for registration of the members of the Church of Sweden. It must, however, be noted that some of the costs of personnel and premises can only be reduced in the long term and therefore the Committee does not feel that a new national registration system will immediately produce all the savings which are indicated. The reform is nevertheless beneficial for society. The Committee has estimated the cost for implementation to SEK 25–30 million.

1 Bakgrund

Folkbokföringen i Sverige sker dels fortlöpande i kyrkoböcker och andra register, i regel för varje församling av svenska kyrkan (kyrkobokföring), dels årligen i mantalslängder församlingsvis för varje kommun (mantalsskrivning). Kyrkobokföringen, som är den primära formen av folkbokföringen, ombesörjs av pastorsämbetena. I Stockholm och Göteborg sker dock kyrkobokföringen hos lokal skattemyndighet såvitt gäller bestämmandet av rätt kyrkobokföringsort och kyrkobokföringsfastighet. Mantalsskrivningen sköts av de lokala skattemyndigheterna i resp. fögderi. Över den kyrkobokförda befolkningen i länet för också länsstyrelserna register. Uppgifterna i registren aktualiseras med jämna mellanrum – f. n. en gång i veckan – huvudsakligen på grundval av uppgifter från pastorsämbeten och lokala skattemyndigheter.

Väsentliga delar av folkbokföringen sköts således av kyrkliga organ. Denna ordning, som med något undantag saknar motsvarighet i andra länder, har länge varit ställd under debatt. I utredningsförslag och remissyttranden har vid olika tillfällen aktualiserats frågan om en mer eller mindre långtgående åtskillnad mellan den för det borgerliga samhället nödvändiga befolkningsregistreringen och den kyrkobokföring som kan behövas i svenska kyrkans verksamhet. Kommitténs uppgift är att så fullständigt beskriva huvuddragen av en ny folkbokföringsorganisation och kostnaderna för denna, att kommitténs arbete kan utgöra underlag för ett principbeslut i folkbokföringsfrågan. Som utgångspunkt för kommitténs arbete har därvid 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.

I detta kapitel redovisas i ett första avsnitt folkbokföringsfrågans tidigare behandling. I de därpå följande avsnitten redovisar kommittén sitt utredningsuppdrag och hur utredningsarbetet har bedrivits.

1.1 Folkbokföringsfrågans tidigare behandling

Folkbokföringens nära samband med beskattning och uppbörd har medfört att utredningar om folkbokföringen och uppbördsväsendet ofta har bedrivits samtidigt. Under senare år har utredningsarbetet och debatten om folkbokföringens organisation knutit an till frågan om det framtida förhållandet mellan staten och svenska kyrkan.

1936 års uppbördskommitté lämnade i sitt betänkande (SOU 1938:41) Omorganisation av uppbördsväsendet och folkbokföringen m. m. ett förslag till ny folkbokföringsorganisation. I förslaget gjorde kommittén skillnad mellan civil folkbokföring och kyrkobokföring. Den sistnämnda skulle omfatta endast registreringen av kyrkliga förrättningar. Den civila folkbokföringen delades in i löpande folkbokföring, mantalsskrivning och folkräkning. Den löpande folkbokföringen skulle ombesörjas lokalt av folkregisterförare, regionalt av länsstyrelserna och centralt av statistiska centralbyrån (SCB). Som regel skulle pastor vara folkregisterförare. I vissa större kommuner skulle dock befattningen som folkregisterförare kunna anförtros helt åt civila tjänstemän. Kommitténs förslag, som avstyrktes i flertalet remissyttranden, föranledde inte något förslag till riksdagen.

Den år 1941 inom ramen för besparingsberedningen tillsatta *folkbokföringskommittén* avlämnade år 1944 ett betänkande med förslag till omorganisation av folkbokföringen (SOU 1944:52). Betänkandet innehöll, i likhet med uppbördskommitténs betänkande, förslag om en regional registrering som skulle ankomma på länsstyrelserna. Däremot föreslog kommittén, med erinran om vad som hade framkommit vid remissbehandlingen av uppbörds-kommitténs förslag, att den lokala löpande folkbokföringen alltså skulle handhas av präster inom svenska kyrkan.

Den av regeringen år 1958 tillsatta *uppbördsorganisationskommittén* redovisade i sina betänkanden SOU 1961:4 och 1962:18 vissa förslag rörande de lokala skattemyndigheternas framtida organisation och verksamhet. I den proposition angående riktlinjer för organisation av folkbokförings- och uppbördsväsendet som förelades 1963 års riksdag (prop 1963:32) framhöll föredraganden att det i några remissyttranden över kommitténs förslag ifrågasattes om man inte i samband med omorganisationen borde aktualisera frågan om en överflyttning till de lokala skattemyndigheterna av den del av folkbokföringen som ankom på pastorsämbetena. Föredraganden menade dock (s. 91) att den frågan borde prövas i samråd med 1958 års utredning kyrka-stat.

1958 års utredning kyrka-stat behandlade folkbokföringsfrågan i ett särskilt delbetänkande (SOU 1967:16) Folkbokföringen och i slutbetänkandet (SOU 1968:11) 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. För detta talade också enligt utredningens mening den i beaktande av religionsfrihetsprincipen mindre tillfredsställande ordningen att primärregistreringen av befolkningen sköttes av befattningshavare inom ett visst trossamfund även då fråga var om medlemmar i andra sådana samfund och personer utan medlemskap i något trossamfund. Med hänsyn till dessa principiella synpunkter ansåg utredningen att ett bibehållande av kyrkans medverkan vid primärregistreringen var beroende av om vägande skäl av främst praktisk art kunde anföras för en sådan ordning. Av betydelse var enligt utredningens mening främst samhällsekonomiska synpunkter och allmänhetens krav på service.

1958 års utredning kyrka-stat behandlade inte frågan om till vilken statlig eller kommunal myndighet en eventuell överföring av kyrkans arbetsuppgifter inom folkbokföringen borde ske och vilka konsekvenser en överföring

skulle få i kostnadshänseende. Mot bakgrund härav uppdrog regeringen år 1967 åt dåvarande *centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden* (CFU) att utreda de frågor om folkbokföringen som 1958 års utredning lämnade obesvarade. I sitt arbete utgick CFU från den rådande relationen mellan stat och kyrka och inriktade sig på att undersöka förutsättningarna för och konsekvenserna av ett överförande av pastorsämbetenas folkbokföringsuppgifter till borgerligt organ. CFU tog däremot inte ställning i frågan om ett sådant överförande borde komma till stånd. I betänkandet (SOU 1970:70) Folkbokföringsorganisationen m. m. redovisade CFU såsom ett alternativ till gällande ordning en enligt CFU:s mening från teknisk och organisatorisk synpunkt godtagbar modell. Den innebar att pastorsämbetenas nuvarande folkbokföringsuppgifter fördes över till borgerlig myndighet – varvid CFU förordade de lokala skattemyndigheterna – under det att pastorsämbetena utförde en begränsad personregistrering (församlingsregistrering). CFU beräknade kostnaderna för den civila folkbokföringen till omkring 40 milj. kr. Kostnaderna för församlingsregistreringen uppskattades till 50 milj. kr. Därvid bör det anmärkas att CFU inte räknade med någon omedelbar minskning av antalet prästtjänster till följd av en omläggning. Modellen skulle innebära en kostnadsökning för staten om ca 35 milj. kr. och en besparing för pastoraten om ca 20 milj. kr. i 1968 års kostnadsläge.

Den av regeringen tillkallade, parlamentariskt sammansatta *1968 års beredning om stat och kyrka* föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1972:36) Samhälle och trossamfund att den lokala folkbokföringen skulle föras över till ett borgerligt organ. Som skäl för detta anfördes bl. a. att folkbokföringen var en allmänt samhällelig uppgift som från principiella synpunkter borde handhas av det allmännas organ. Däremot tog beredningen inte ställning till vilket borgerligt organ som skulle komma i fråga. Beredningens förslag hade utformats mot bakgrund av CFU:s utredning.

*Remissbehandlingen*¹ av beredningens förslag samordnades i viss utsträckning med remissförfarandet av CFU:s utredningsmaterial. Remissvaren gav vid handen att flertalet remissinstanser stödde beredningens förslag om att föra över den lokala folkbokföringen till borgerligt organ. Bl. a. biträdde förslaget eller lämnades utan erinran av omkring tre fjärdedelar eller närmare 140 av de hörda kommunerna. Andra instanser som ställde sig positiva till beredningens förslag var statskontoret, riksarkivet, riksrevisionsverket och riksskatteverket (RSV). Vidare gav den helt övervägande delen, ca 250, av de hörda frikyrkoförsamlingarna uttryck åt en positiv inställning till förslaget. Också ett 70-tal församlingar inom svenska kyrkan godtog beredningens förslag, men en majoritet eller närmare 170 av de hörda församlingarna inom svenska kyrkan ställde sig mer eller mindre kritiska. De bestred dock i regel inte uppfattningen att folkbokföringen som sådan är en borgerlig uppgift. I den kritik som framfördes mot förslaget betonades i stället vissa befarade praktiska nackdelar, såsom att allmänhetens service kunde komma att försämras och att kostnaderna skulle öka. De flesta centrala myndigheter och organisationer lämnade CFU:s förslag att förorda de lokala skattemyndigheterna som lokala folkbokföringsmyndigheter utan erinran. Riksförsäkringsverket (RFV) och Försäkringskasseförbundet var dock kritiska mot förslaget och menade att det fanns skäl som talade för att folkbokföringen i stället handhades av de allmänna försäkringskassorna.

¹ Remissyttrandena finns sammanställda i SOU 1974:9.

De överläggningar mellan företrädare för staten och svenska kyrkan, som år 1975 inleddes i stat-kyrka frågan utgick från de grundläggande principer som angavs av 1968 års beredning om stat och kyrka. Till dessa hörde att kyrkans ansvar för folkbokföringen skulle föras över till borgerligt organ. De betänkanden (SOU 1978:1-3) Stat-Kyrka som lämnades av deltagarna i överläggningarna innehöll därför inte något förslag i folkbokföringsfrågan. Däremot innehöll de förslag om hur kyrkans medlemsregistrering (församlingsregistreringen) skulle kunna ordnas vid folkbokföringens överförande till borgerligt organ. Deltagarna i överläggningarna föreslog att en framtida församlingsregistrering för svenska kyrkan skulle omfatta en församlingsvis hållen samling av arkiver, vilka innehåller uppgifter av både borgerlig och kyrklig karaktär. Enligt förslaget skulle den grundläggande arkiven, församlingsförteckningen, framställas med hjälp av ADB. Den skulle kompletteras med ett maskinellt framställt sökregister, personaviregistreret. I ministerialböcker skulle manuellt tas in de uppgifter om kyrkliga förrättningar som kyrkan anser sig behöva. Församlingsförteckning och personaviregister skulle hållas aktuella genom ett särskilt databaserat aviseringsystem uppbyggt kring ett eller flera kyrkdataband. Aviseringssystemet skulle repliera på de civila befolkningsregistren när det gäller uppgifter av borgerlig natur medan församlingarna själva skulle tillföra systemet kyrkliga uppgifter. De årliga driftkostnaderna för församlingsregistreringen beräknades av deltagarna i överläggningarna till 5-7 milj. kr.

Även om stat-kyrka förslaget endast behandlade frågan om kyrkans medlemsregistrering gjordes vid *remissbehandlingen*² av förslaget ändå många uttalanden i den grundläggande frågan om den framtida folkbokföringen. Bland de remissinstanser som uttalade sig i frågan fanns ett starkt stöd för tanken att den lokala folkbokföringen skulle föras över till borgerligt organ. Den församlingsremiss som utgjorde underlag för Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbunds remissyttrande över stat-kyrka förslaget visade motsatt resultat. En klar majoritet bland församlingar och samfund motsatte sig en ändring av huvudmannaskapet för den lokala folkbokföringen.

1.2 Utredningsuppdraget

1.2.1 Direktiven

I direktiven (Dir 1979:96) till kommittén anförde dåvarande chefen för budgetdepartementet, statsrådet Mundebo, att han såg den civila befolkningsregistreringen som en i princip klart samhällelig uppgift. Med den grundsynen, som utredningsarbetet och remissförandet i stat-kyrka frågan hade visat vara allmänt omfattad, kunde befogade invändningar göras mot att en ämbetsåtgärd av en pastor i svenska kyrkan kan bli grundläggande för en rad rättigheter och skyldigheter i samhället. Enligt statsrådet hade denna synpunkt fått allt större tyngd genom utvecklingen inom inte minst de social- och skatterättsliga områdena. Statsrådet ansåg därför att starka skäl talade för en ändring av huvudmannaskapet.

Enligt vad statsrådet vidare framhöll är en omläggning av den lokala

² Remissyttrandena finns sammanställda i SOU 1978:76.

folkbokföringen förenad med olika problem som inte är tillräckligt belysta. I första hand gäller det att klarlägga vem som skall handha den lokala folkbokföringen och hur folkbokföringsarbetet i stort skall bedrivas, hur servicen till medborgarna skall kunna tillgodoses och vad en omläggning kommer att innebära för den inom folkbokföringen verksamma personalen. För att ett fullständigt och aktuellt utredningsmaterial skall finnas tillgängligt som underlag för ett principbeslut i folkbokföringsfrågan förordade därför statsrådet att en kommitté utreder folkbokföringens framtida organisation och därvid särskilt belyser de nu berörda frågorna.

I fråga om utredningsarbetet uttalade statsrådet följande.

I enlighet med vad jag har sagt förut bör som utgångspunkt för kommitténs arbete gälla att den för samhället nödvändiga befolkningsregistreringen i princip är en statlig uppgift och att det borgerliga samhällets organ skall svara för verksamheten som helhet. Den löpande lokala folkbokföringen bör följaktligen inte längre ankomma på pastorsämbetena inom svenska kyrkan. Däremot bör självfallet övervägas i vilken mån det kan vara lämpligt och önskvärt att pastorsämbetena med hänsyn till behovet av närservice och av andra skäl bistår folkbokföringsmyndigheterna med vissa arbetsuppgifter.

Kommitténs arbete bör inriktas på den för samhället nödvändiga registreringen av medborgarna och inte göras beroende av vilket förhållande som råder mellan staten och svenska kyrkan. Som jag redan har nämnt har frågan om den registrering av uppgifter om svenska kyrkans medlemmar som kan behövas för den kyrkliga verksamheten nyligen utretts inom ramen för stat-kyrka-arbetet. Kommittén bör kunna utgå från att en församlingsregistrering för kyrkans behov kan anordnas i huvudsaklig överensstämmelse med det ifrågavarande utredningsförslaget. Den överarbetning av förslaget som kan behövas bör anstå till dess beslut föreligger om folkbokföringens anordnande.

Frågan om hur andra trossamfund än svenska kyrkan skall kunna få tillgång till uppgifter ur folkbokföringen har inte tagits upp under stat-kyrka-överläggningarna. Kommittén bör komplettera utredningsmaterialet på denna punkt. Kommittén bör sålunda undersöka vilka önskemål trossamfunden kan ha i detta hänseende och överväga möjligheterna att tillgodose dessa önskemål.

I det betänkande om folkbokföringsorganisationen m. m. som CFU lade fram år 1970 föreslogs de lokala skattemyndigheterna bli civila folkbokföringsmyndigheter. Samma förslag har lämnats i en expertpromemoria (SOU 1978:3, bil. 9) som utarbetades under stat-kyrka-överläggningarna. Vad som enligt dessa förslag särskilt har ansetts tala för att de lokala skattemyndigheterna skall omhänderta den primära folkbokföringen är att dessa myndigheter handhar mantalskrivningen och att denna bygger på kyrkobokföringen. Vidare erinras om kyrkobokföringens betydelse för skatteadministrationen och de fördelar det med tanke härför skulle innebära om också kyrkobokföringen sköttes av lokal skattemyndighet. Jag anser också för egen del att mycket talar för att ansvaret för den lokala folkbokföringen flyttas till de lokala skattemyndigheterna. Detta gäller särskilt kyrkobokföringen i vad den avser bestämmande av rätt kyrkobokföringsort. Dessa ärenden förutsätter bara undantagsvis personligt sammanträffande med folkbokföringsmyndigheten och bör därför utan olägenhet kunna fördelas på de 120 lokala skattemyndigheterna på samma sätt som gäller i fråga om de långt mer servicekrävande skatteärendena.

Den nuvarande lagstiftningen har inneburit en mycket stor förenkling av formerna för allmänhetens kontakter med folkbokföringsmyndigheterna. Jag tänker härvid inte bara på de förut nämnda ärendena angående bestämmande av rätt kyrkobokföringsort utan också bl. a. på ärenden som gäller födelse, namn, adoption, medborgarskap, hindersprövning vid ingående av äktenskap och civilståndsförhör. Personlig inställelse

vid folkbokföringsmyndigheten krävs endast undantagsvis.

Som jag har framhållit utgör frågan om service till medborgarna en mycket viktig del av kommitténs arbete. Särskilt glesbygdens förhållanden måste beaktas. Kommittén bör undersöka i vilka fall allmänheten har behov av personlig kontakt med en lokal folkbokföringsmyndighet och överväga vilka möjligheter som kan stå till buds för att inom ramen för en enkel administration och rimliga kostnader undvika en försämrad närservice. Den nuvarande ordningen med att vissa folkbokföringsblanketter finns tillgängliga på postanstalterna och vid försäkringskassornas lokalkontor bör självfallet behållas. Möjligen kan denna närservice byggas ut och kompletteras med annat bistånd åt allmänheten. Det kan te sig naturligt att pastorsämbetena i vissa fall får en särskild funktion i dessa hänseenden.

Till grund för kommitténs arbete bör ligga tidigare utredningsmaterial som emellertid kan behöva överarbetas och kompletteras. Målet bör vara att så fullständigt beskriva huvuddragen av en ny folkbokföringsorganisation och kostnaderna för denna att kommitténs arbete kan utgöra underlag för ett principbeslut i folkbokföringsfrågan. Kommittén bör därvid självfallet också redovisa behovet och utformningen av ADB-stöd för folkbokföringen, regionalt och lokalt. Lösningar av mera detaljbetonade frågor liksom nödvändiga författningsändringar bör däremot anstå till ett senare skede. Likaså bör de arkivfrågor som aktualiseras av en omläggning av den lokala folkbokföringen i huvudsak utredas först sedan beslut föreligger i folkbokföringsfrågan. Kommitténs arbete bör emellertid bedrivas i nära samverkan med arkivvårdande myndigheter.

En del av den personal som nu arbetar med folkbokföringsuppgifter på pastorsämbetena kommer även efter en folkbokföringsreform att behövas för svenska kyrkans församlingsregistrering eller för andra uppgifter inom församlingarna. Huvuddelen av personalen kommer emellertid inte att kunna sysselsättas med sådana uppgifter. Personalens möjligheter att erbjudas anställning vid nya folkbokföringsmyndigheter togs upp av CFU i dess betänkande om folkbokföringsorganisationen m. m. CFU ansåg att det fanns grundad anledning anta att det övervägande antalet av de anställda som blir övertaliga vid pastorsexpeditionerna skulle kunna beredas anställning vid de av CFU som folkbokföringsmyndigheter förordade lokala skattemyndigheterna. De uppgifter som låg till grund för denna bedömning avsåg förhållandena i slutet av 1960-talet. Kommittén bör nu aktualisera och komplettera det tidigare utredningsmaterialet i denna del samt ta ställning till vad kommitténs förslag till folkbokföringsreform kan innebära för den vid berörda myndigheter och pastorsämbetena anställda personalen. Det bör därvid särskilt övervägas vad en omläggning kan innebära för personal som är verksam utanför tätorterna. Kommittén bör hålla nära kontakt med berörda personalorganisationer.

Fastän starka skäl kan anföras för en folkbokföringsreform, kan givetvis en sådan inte ske utan en noggrann avvägning mot de därmed förbundna kostnaderna. Utredningen skall göra en fullständig kostnadsberäkning av sitt förslag och därvid ange kostnadsalternativ för olika organisationsmodeller och nivåer. Mot bakgrund av de statsfinansiella framtidsperspektiven och vad som av riksdagen har framhållits i denna fråga är det av största vikt att samhällets kostnader för folkbokföringen hålls låga.

1.2.2 *Utredningsuppdragets omfattning*

Som framgår av direktiven är det kommitténs uppgift att ta fram ett underlag för ett principbeslut i fråga om huvudmannaskapet för folkbokföringen. Kommittén skall lämna ett förslag som beskriver huvuddragen av en ny folkbokföringsorganisation men inte självständigt pröva om den löpande folkbokföringen bör föras över till borgerlig myndighet. Kommittén skall

alltså i sitt utredningsarbete utgå från att den löpande folkbokföringen inte längre skall ankomma på pastorsämbetena och under denna förutsättning undersöka hur en civil folkbokföring lämpligen bör anordnas.

I direktiven pekas särskilt på en del frågor som kommittén skall belysa. Till dessa hör, förutom de rent organisatoriska frågorna, frågor om servicen till medborgarna och omläggningens konsekvenser för den berörda personalen. I båda fallen skall de förhållanden som gäller utanför tätorterna särskilt uppmärksammas. En annan fråga som framhålls i direktiven är hur det lokala och regionala ADB-stödet bör vara utformat. Kommittén skall också göra en fullständig kostnadsberäkning av sitt förslag.

Kommitténs förslag till ny folkbokföringsorganisation skall kunna utgöra underlag för ett principbeslut. Det är följaktligen inte kommitténs uppgift att på olika punkter ta fram detaljerade lösningar. I direktiven har också i några avseenden direkt pekats på att ett mera fullständigt utredningsarbete bör ske först sedan beslut föreligger i folkbokföringsfrågan. Sålunda skall den närmare utredningen av svenska kyrkans församlingsregistrering, författningsändringar och de av en folkbokföringsreform aktualiserade arkivfrågorna anstå till dess ett principbeslut föreligger i huvudfrågan. Beträffande svenska kyrkans behov av medlemsregister bör kommittén enligt direktiven utgå från det förslag till församlingsregistrering som utarbetades av deltagarna i stat-kyrka överläggningarna. Kommittén skall däremot undersöka vilka önskemål om uppgifter ur folkbokföringen som andra trossamfund än svenska kyrkan kan ha.

Som en följd av utredningsuppdragets inriktning innehåller kommitténs förslag inte någon fullständig beskrivning av en ny folkbokföringsorganisation. Innan en förändring av folkbokföringens organisation kan genomföras återstår följaktligen ett mera detaljbetonat utredningsarbete. Kommittén behandlar dessa frågor i kap. 11.

1.3 Arbetets bedrivande

Många av de frågor som omfattas av utredningsuppdraget har behandlats i äldre utredningar. Det material som har redovisats i dessa är emellertid delvis föråldrat och har därför fått aktualiseras och kompletteras.

Kommittén har utfört två undersökningar som avser att kartlägga allmänhetens kontakter med pastorsexpeditionerna. SCB har biträtt kommittén med den ena undersökningen. Merparten av arbetet har dock utförts av kommitténs sekretariat.

Aktuell statistik över den personal som f. n. arbetar med folkbokföringen vid pastorsexpeditionerna har sammanställts av SCB. Den närmare anpassningen av denna statistik till kommitténs behov har skett i samarbete med berörda personalorganisationer.

Personalorganisationerna har hållits fortlöpande informerade om kommitténs arbete och beretts tillfälle att lämna synpunkter på de delar av arbetet som särskilt berör personalen.

I datatekniska frågor har kommittén biträtt av personal vid RSV och RFV. För kostnadsberäkningarna av kommitténs förslag har vissa uppgifter inhämtats från statskontoret, byggnadsstyrelsen och Svenska kommunför-

bundet. Företrädare för forskningen har beretts tillfälle att lämna synpunkter på kommitténs förslag till registersystem för folkbokföringen. Under utredningsarbetet har i övrigt förekommit kontakter med bl. a. domstolsverket, datainspektionen, värnpliktsverket, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, invandrarverket, utredningen om ADB inom den allmänna försäkringen (ALLFA) och utredningen om översyn av skatteförvaltningen i Stockholms län (ÖSAB).

Enligt direktiven åligger det kommittén att undersöka vilka önskemål om uppgifter ur folkbokföringen som andra trossamfund än svenska kyrkan har. För detta ändamål har kommittén haft överläggningar med representanter för de berörda samfunden. I fråga om samfundens medlemsregistrering har dessutom förekommit vissa kontakter mellan kommitténs sekretariat och företrädare för Sveriges frikyrkoråd. Kostnadsberäkningarna i detta avseende har utförts av datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA).

Under utredningsarbetet har ett flertal studiebesök gjorts. Kommittén har besökt pastorsexpeditionerna i Djurö, Huddinge och Mörsil. Kommittén har också besökt kyrkobokföringsinspektören i Härnösands stift. Vidare har representanter för kommittén besökt Vaxholms församling för att studera omfattningen av de kyrkliga arkiven. Studiebesök har också gjorts hos lokala skattemyndigheterna i Huddinge, Stockholms och Östersunds fögderier, länsstyrelsen i Stockholms län, allmänna försäkringskassan i Jämtlands län samt landsarkivet i Östersund.

Representanter för kommittén har besökt sekretariatet för personregistrering på inrikesministeriet i Danmark för att studera det danska folkbokföringssystemet. Särskilt intresse ägnades åt utformningen av ADB-stödet, som i vissa avseenden är mera utvecklat än det som i dag finns i Sverige.

Kommittén har avgivit yttranden över datalagstiftningskommitténs betänkanden Författningsreglering av SPAR m. m. (Ds Ju 1979:19) och Offentlighetsprincipen och ADB (SOU 1980:31).

2 Nuvarande ordning

Folkbokföringens ursprung är de anteckningar om dop och andra religiösa händelser som tidigt började föras inom svenska kyrkan. Det borgerliga samhället har sedan länge använt uppgifterna i kyrkobokföringen som underlag för mantalsskrivning. Folkbokföringen är således av ålder starkt knuten till beskattningen. Det finns emellertid också andra områden inom vilka folkbokföringen under lång tid har utnyttjats i samhällets tjänst. Utskrivningen av krigsfolk grundades sålunda tidigt på de kyrkliga noteringarna om befolkningen. Tabellkommissionen, en föregångare till statistiska centralbyrån (SCB), hämtade redan på 1700-talet uppgifter från kyrkans anteckningar om befolkningen.¹

Ett lands befolkningsregistrering präglas i stor utsträckning av den historiska traditionen och det nationella administrativa systemet. Kommittén har därför inte funnit anledning att närmare studera utländska förhållanden. Med hänsyn bl. a. till att de nordiska länderna i flyttningshänseende bildar ett gemensamt registreringsområde har kommittén emellertid inhämtat vissa uppgifter om de organisatoriska förhållandena i Danmark, Finland och Norge. Uppgifterna redovisas i *bilaga 1*.

2.1 Behovet av uppgifter om befolkningen

De behov av uppgifter ur folkbokföringen som för viktiga samhällsgrenar grundades för århundraden sedan är fortfarande bestående. Också i dag har folkbokföringen ett nära samband med beskattningen. Även värnpliktsverket och SCB får de för verksamheten nödvändiga uppgifterna om befolkningen från folkbokföringen. Till dessa traditionella områden för användning av folkbokföringsuppgifter har emellertid kommit 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 omfattande information ur folkbokföringens register. Vidare kräver det statliga och kommunala ansvaret för planering av skolor, sjukhus, bostäder m. m. ingående kunskaper om befolkningens sammansättning och bosättningsförhållanden.

Uppgifterna om *bosättning* är av särskild vikt för samhällets administration. I första hand gäller det att avgöra om en person har en sådan anknytning

¹ En utförlig redogörelse för folkbokföringens historia finns bl. a. i 1936 års uppbördskommittés betänkande (SOU 1938:41). Omorganisation av uppbördsväsendet och folkbokföringen m. m.

till vårt land att han omfattas av de rättigheter och skyldigheter som gäller här. Härtill kan komma frågan om var i riket rättigheterna kan utövas eller skyldigheterna skall fullgöras. Dessa frågor avgörs i regel med utgångspunkt i folkbokföringens uppgifter om bosättningen.

Den för vårt statsskick betydelsefulla rätten att delta i riksdagsvalen grundas inte bara på medborgarskap utan också på vissa uppgifter om bosättning. Att båda dessa villkor är uppfyllda kan kontrolleras och styrkas genom uppgifter ur folkbokföringen. Bosättningen har också särskild betydelse för den kommunala rösträtten och rätten att anförä kommunalbesvär.

För beskattningen är det av avgörande betydelse om en person skall anses vara bosatt i landet och inom vilken kommun och församling han i så fall är bosatt. Sådana frågor avgörs bl. a. med ledning av den på kyrkobokföringen grundade mantalsskrivningen.

Vidare använder myndigheterna bosättningen som kompetensgrund. Detta innebär att myndigheter på regional eller lokal nivå använder folkbokföringens uppgift om bosättning för att avgöra vilken myndighet som är behörig att handlägga ett ärende. Sålunda är mantalsskrivningen i regel bestämmande för vid vilken allmän domstol den enskilde skall svara i tvistemål.

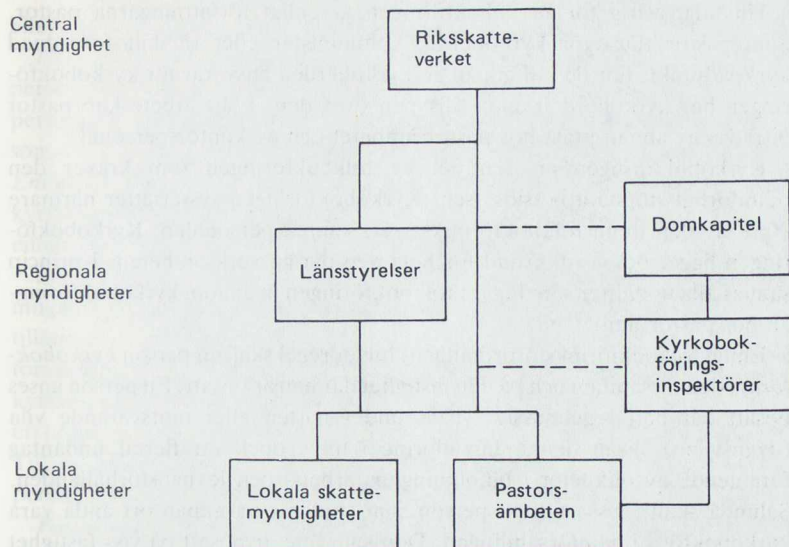
Inom socialförsäkringens område används bosättningsbegreppen i stor utsträckning. I regel är det ett villkor att den enskilde är bosatt i riket för att en förmån skall kunna åtnjutas. För en person som är bosatt i riket används också mantalsskrivningen för att avgöra vilken försäkringskassa som personen tillhör.

Även *personuppgifter*, såsom medborgarskap, ålder och civilstånd har betydelse när det gäller de enskildas förmåner och skyldigheter. Åldern är avgörande t. ex. för rätten till barnbidrag och ålderspension. Den allmänna rösträtten eller rätten att ta körkort är också beroende av individens ålder. I många sammanhang måste också medborgarnas civilstånd eller familjeställning i övrigt kunna klarläggas. Det gäller särskilt inom beskattnings- och socialrättens områden. Andra exempel är arvsfrågor och fastighetsköp.

2.2 Den nuvarande organisationen i huvuddrag

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

Folkbokföringen i Sverige sker i två former, som kyrkobokföring och som mantalsskrivning. *Kyrkobokföringen* ombesörjs 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. *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, som kallas mantalslängd, upprättas av den lokala skattemyndigheten i samarbete med länsstyrelsen. Till grund för mantalsskrivningen ligger kyrkobokföringen som därför kan sägas vara den primära registrering-



Figur 2:1

en. Den lokala skattemyndigheten är emellertid inte bunden av kyrkobokföringen i fråga om en persons rätta bosättning.

En viktig samordnande uppgift för folkbokföringen har de hos länsstyrelserna med ADB förda regionala registren. Registren innehåller inte bara folkbokföringsuppgifter utan också särskilda uppgifter för att tillgodose servicefunktioner inom ett flertal samhällsområden. Inom varje stift har domkapitlet tillsyn över pastorsämbetenas arbete med kyrkobokföringen. Vid tillsynen biträds domkapitlet av kyrkobokföringsinspektörer. Den centrala folkbokföringsmyndigheten i landet är riksskatteverket (RSV). Huvuddragen av den nuvarande organisationen framgår av figur 2.1.

För Stockholms och Göteborgs kommuner gäller från landet i övrigt i flera avseenden avvikande bestämmelser för folkbokföringen. Förhållandena i Stockholm och Göteborg behandlas i avsnitt 2.3.4.

2.3 Kyrkobokföringen

Kyrkobokföringen sker i regel församlingsvis. Antalet församlingar uppgick vid ingången av år 1981 till 2 569, varav 5 s. k. icke territoriella församlingar. En eller flera församlingar bildar ett pastorat enligt indelning som beslutas av regeringen. Vid ingången av år 1980 fanns 1 144 pastorat.

Kyrkobokföringsmyndighet är pastorsämbetet. Det åligger pastoraten att tillhandahålla pastorsämbetenas biträdespersonal samt kontorslokaler, inventarier och övrig nödvändig utrustning. Arbetet ombesörjs vid pastorsexpeditionerna. En pastorsexpedition kan vara gemensam för två eller flera församlingar men kan också betjäna del av en församling (kyrkobokföringsdistrikt). Pastorsexpeditionerna är föremål för en fortlöpande översyn och antalet expeditioner har sedan slutet av 1960-talet minskat med närmare 200. F. n. finns ca 1 580 pastorsexpeditioner.

Huvudansvarig för kyrkobokföringen är enligt författningarna pastor. Som pastor tjänstgör kyrkoherde, komminister eller särskilt förordnad kyrkoadjunkt. För de fall annan än kyrkoherden ansvarar för kyrkobokföringen har kyrkoherden ändå tillsynen över den. I sitt arbete kan pastor biträdas av annan präst hos pastorsämbetet och av kontorspersonal.

Kyrkobokföringen är den del av folkbokföringen som kräver den ojämförligt största arbetsinsatsen. Kyrkobokföringen sysselsätter närmare 90 % av den inom folkbokföringen verksamma personalen. Kyrkobokföringen ligger också till grund för hela den övriga verksamheten. I princip samlas alla uppgifter som ingår i folkbokföringen in genom kyrkobokföringen hos pastorsämbetena.

Enligt folkbokföringsförordningens huvudregel skall en person *kyrkobokföras* i den församling och på den fastighet där han är bosatt. En person anses bosatt där han regelmässigt vistas under natten eller motsvarande vila (dygnsvilan). Från denna huvudprincip finns dock ett flertal undantag föranledda av olikheter i befolkningens arbets- och levnadsförhållanden. Sålunda skall i vissa fall en person som studerar på annan ort ändå 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". 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. Den som vid två mantalsskrivningar i följd har befunnits sakna känt hemvist överförs till ett obefintligregister.

2.3.1 *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 fortlöpande antecknas olika händelser såsom födelse, vigsel, dödsfall och flyttning.

Till personregistren hör de register som bildas av personakterna (församlingsliggare, obefintlig-, emigrant- och dödsregister), församlingsbok samt församlingsregistret, som består av s. k. personavier. De kronologiska registren är flyttnings- och ministerialböckerna.

Församlingsliggaren består av personakter för alla som är kyrkobokförda i församlingen. Pastorsämbetet upprättar personakter för nyfödda. Personakter upprättas också för dem som har flyttat in från utlandet eller har varit registrerade som obefintliga, såvida sådan akt inte redan finns upprättad. Personakternas innehåll regleras genom bestämmelser i folkbokföringskungörelsen och föreskrifter av RSV. Akten innehåller uppgifter om bl. a. namn, personnummer, tillhörighet till svenska kyrkan, inflyttningsdag och medborgarskap. Den innehåller också uppgifter om nuvarande och tidigare familjeförhållanden. Personakterna ordnas i regel familjevis i alfabetisk ordning eller i vissa fall i strikt alfabetisk ordning utan hänsyn till familjebanden. Vid flyttning till annan församling överförs personakten till denna. Personakten tas också ut från församlingsliggaren när en person dör

eller om akten skall överföras till obefintlig- eller emigrantregistret.

Dödregistret innehåller personakter för avlidna eller dödförklarade personer. Personakterna är ordnade efter dödsår och inom detta i personnummerordning. *Obefintligregistret* består av personakter för dem som vid två mantalsskrivningar i följd har befunnits sakna känt hemvist. *Emigrantregistret* utgörs av personakter för dem som har avförts från kyrkobokföringen till följd av flyttning till utlandet. I obefintlig- och emigrantregistren är akterna ordnade efter personnummer.

Församlingsboken utgörs av ett lösbladssystem och består av två avdelningar, nämligen aktuella registret och avställningsregistret. Övergångsvis tillämpas i en del församlingar alltså en äldre ordning med bunden församlingsbok. Det aktuella registret innehåller uppgifter om dem som är kyrkobokförda i församlingen. För varje familj eller ensamstående upprättas ett registerblad. Bladen ordnas efter fastigheter, dvs. i s. k. kameral ordning. Till avställningsregistret överförs sådana registerblad på vilka samtliga personer har strukits.

Församlingsregistret är ett kortregister med s. k. personavier för samtliga i församlingen kyrkobokförda personer. Aviernas framställs av länsstyrelsens dataenhet och utnyttjas bl. a. för utbyte av information mellan pastorsämbete och länsstyrelse. De tjänstgör också som sökregister. Personavier för dem som inte längre är kyrkobokförda i församlingen sorteras in i ett särskilt avgångsregister.

I *inflyttningsboken* antecknas när ett pastorsämbete beslutar om kyrkobokföring av en person som flyttar till församlingen. *Utflyttningsboken* innehåller anteckningar om när en person avförs från församlingsboken av annan anledning än dödsfall, dvs. när han har flyttat till en annan församling, emigrerat eller har registrerats som obefintlig. In- och utflyttningsböckerna är bundna.

Födelse- och dopbok, konfirmationsbok, äktenskapsbok samt död- och begravningsbok kallas med ett gemensamt namn ministerialböcker. I ministerialböckerna tas in anteckningar om kyrkliga förrättningar av olika slag. *Födelse- och dopboken* innehåller bl. a. uppgifter om födelsetid, föräldrar, förnamn och dop för barn som föds i församlingen. Konfirmation och före år 1981 även nattvardsgång antecknas i *konfirmationsboken* i barnets kyrkobokföringsort. Om konfirmationen har ägt rum i annan församling görs anteckning även i denna församlings konfirmationsbok. Hindersprövning och vigsel antecknas i *äktenskapsboken* i den församling där hindersprövningen har skett, vanligen där kvinnan är kyrkobokförd. *Död- och begravningsboken* innehåller uppgifter om dödsfall, jordfästning, eldbegängelse och gravsättning. Anteckningarna görs i den församling där den döde var kyrkobokförd. Kan den dödes kyrkobokföring inte utredas görs anteckningen i den församling till vars pastorsämbete dödsfallet har anmälts. Ministerialböckerna förs kronologiskt och årsvis. Äktenskapsboken förs på lösblad medan övriga böcker är bundna.

2.3.2 Uppgifter till kyrkobokföringen

Till viss del ankommer det på allmänheten att till pastorsämbetet anmäla sådana förändringar som föranleder anteckningar i registren. I övrigt sker

aviseringen av ändringar genom underrättelser från domstolar och andra myndigheter.

Enligt folkbokföringsförordningen föreligger skyldighet att *anmäla* födelse av barn, dödsfall, inflyttning, bosättning i utlandet och upplåtelse av bostad. Anmälan om barns födelse åligger i första hand sjukvårdsinrättning eller barnmorska och görs endast i undantagsfall av barnets vårdnadshavare. Det är vanligt att anmälan om dödsfall fullgörs av begravningsentreprenör såsom ombud för de anhöriga. Anmälan om flyttning inom riket kan numera ske i samband med adressändring hos postverket. Posten aviserar därefter pastorsämbetet i inflyttningsorten. I namnlagen (1963:521) föreskrivs skyldighet att anmäla förnamn. I vissa fall sker också förvärv av släktnamn genom anmälan till pastorsämbetet. Allmänhetens medverkan vid insamlandet av uppgifter belyses mera ingående i kap. 4.

Vid förrättningar såsom dop, konfirmation och vigsel åligger det förrättaren att *underrätta* vederbörande pastorsämbete. För domstolarna föreligger skyldighet att lämna uppgifter om beslut angående bl. a. adoption, omyndighets- och dödförklaring. Uppgift om äktenskapsskillnad lämnas däremot via SCB. Socialnämnd underrättar om fastställda faderskap. Patent- och registreringsverket underrättar pastorsämbetet om beslut i vissa namnändringar. I övrigt kan i detta sammanhang nämnas att statens invandrarverk och länsstyrelsen underrättar pastorsämbetet om förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan resp. anmälan. I följande tabell redovisas antalet anmälningar och underrättelser i vanligen förekommande ärenden för år 1979.²

Anmälningar		Underrättelser	
Flyttning inom Sverige	1 300 000	Födelse	93 000
Invandring	36 000	Vigsel	36 000
Utvandring	22 000	Faderskap	33 000
Dödsfall	90 000	Adoption	3 000
Hindersprövning	36 000	Äktenskapsskillnad	20 000
Förnamn	93 000	Vårdnad	23 000
Släkt- och tilläggsnamn	31 000	Medborgarskap	23 000

2.3.3 Uppgifter från kyrkbokföringen

Som tidigare har nämnts utgör den lokala registreringen hos pastorsämbetena grunden för folkbokföringen. Alla uppgifter i folkbokföringen har således sitt ursprung i kyrkobokföringen. En viktig del av pastorsämbetenas arbete består därför i att hålla länsregistren aktuella och att tillhandahålla ett korrekt material för mantalsskrivningen.

Enligt folkbokföringskungörelsen åligger det pastorsämbetet att underrätta olika myndigheter om händelser inom folkbokföringens område. Sålunda åligger det pastorsämbetet att underrätta polismyndighet om en utlänning anmäler sig utan att ha uppehållstillstånd. Vidare skall pastorsämbetet underrätta tingsrätt om dödsfall och i vissa fall om änka eller änking ingår nytt äktenskap. SCB skall underrättas om födelse av dödfött barn. Vid anmälan om födelse av barn till ogift mor skall pastorsämbetet underrätta socialnämnd. Denna skyldighet fullgörs dock i praktiken av länsstyrelsen.

² Uppgifterna är hämtade från statistisk årsbok och kommitténs undersökningar.

Pastorsämbetet skall också underrätta polismyndighet om dödsbevis inte inkommer inom en vecka efter anmälan om dödsfall. Mottagna dödsbevis skall sedan personuppgifterna har kontrollerats sändas till SCB.

På begäran av polis- och åklagarmyndighet eller domstol skall pastorsämbetet lämna uppgift ur kyrkobokföringen för utredning om brott. Pastorsämbetena skall underrätta RSV om vissa utländska medborgares födelse, vigsel och dödsfall i Sverige. Dessa uppgifter vidarebefordras av RSV till resp. lands myndigheter enligt särskilda överenskommelser med länderna i fråga. Vidare beställer försäkringsbolagen dödsfallsintyg i stor utsträckning. Intygen innehåller uppgift om dödsorsak och anhöriga.

I ett stort antal fall inhämtar allmänheten uppgifter ur kyrkobokföringen genom beställning av personbevis eller utdrag ur kyrkoböckerna. Den slutliga användaren av dessa uppgifter är vanligen en myndighet. Pastorsämbetena utfärdar årligen över två miljoner personbevis. Personbevis för pass utgör en stor del av det totala antalet utfärdade personbevis. Vidare behövs personbevis i flera fall vid domstolsärenden såsom äktenskapsskillnad, adoption, vårdnadsfrågor, äktenskapsförord och lagfart. Andra vanliga ändamål är studier, anställning och firmaregistrering.

Pastorsämbetena besvarar också nära två miljoner förfrågningar per år från allmänheten och olika myndigheter. Sådana förfrågningar avser i många fall aktuella upplysningar om adresser o. d. En inte obetydlig del avser emellertid äldre kyrkobokföringsmaterial, som är en viktig källa för forskning. Folkbokföringens betydelse för forskningen belyses närmare i kap. 9.

2.3.4 Kyrkobokföringen i Stockholm och Göteborg

För kyrkobokföringen i Stockholms och Göteborgs kommuner gäller särskilda bestämmelser. I huvudsak innebär dessa att de lokala skattemyndigheterna har hand om vissa uppgifter som i landet i övrigt ankommer på pastorsämbetena. Sålunda beslutar de lokala skattemyndigheterna om kyrkobokföring i församling inom kommunen, om avregistrering från kyrkobokföringen av annan än den som har avlidit och om överföring till obefintligregister. Härav följer bl. a. att flyttningsanmälan skall göras hos de lokala skattemyndigheterna.

De lokala skattemyndigheterna skall föra folkregister, obefintligregister, emigrantregister och inflyttningsbok. *Folkregistret* består av registerkort upplagda för varje familj eller ensamstående person över 18 år. Korten är ordnade församlingsvis efter mantalslängden och inom varje fastighet alfabetiskt. Registret består av ett aktuellt register över personer som är kyrkobokförda i kommunen och ett avställningsregister. Ett folkregisterkort innehåller i huvudsak de uppgifter som antecknas i församlingsboken. För *obefintlig- och emigrantregister* gäller i stort sett vad som har föreskrivits för pastorsämbetena. Personakterna, som normalt försvaras hos pastorsämbetena, överlämnas i förekommande fall av vederbörande pastorsämbete. Också beträffande *inflyttningsboken* gäller väsentligen samma föreskrifter som för pastorsämbetena. Flyttningar mellan församlingar inom kommunen antecknas dock inte i inflyttningsboken.

Pastorsämbetena i Stockholm och Göteborg för inte inflyttningsbok, obefintligregister eller emigrantregister men däremot församlingsliggare (personakterna), församlingsregister (personavierna) och ministerialböcker. Pastorsämbetena i Stockholm för inte heller någon församlingsbok. Däremot för den lokala skattemyndigheten i Stockholm ett särskilt flyttningsregister, som upptar personer som har varit kyrkobokförda på fastighet i kommunen utan att mantalsskrivas på denna.

2.4 Mantalsskrivningen

Mantalskrivningen förrättas årligen inom varje kommun av den lokala skattemyndigheten. Den lokala skattemyndighetens verksamhetsområde är fögderiet. Landet är indelat i 120 fögderier. I varje fögderi ingår en eller flera kommuner.

Genom mantalsskrivningen fixeras befolkningsläget per den 1 november förrättningsåret (mantalsdagen) för nästföljande kalenderår (mantalsåret). Förteckningen sker i mantalslängden. Personuppgifterna är ordnade efter kommun, församling och fastighet. Mantalsskrivningens huvuduppgift är att ligga till grund för den direkta beskattningen.

Arbetet inleds vanligen med att länsstyrelsen med hjälp av sina befolkningsregister i en stomme till mantalslängd upptar de personer som mantalsdagen är kyrkobokförda i varje församling. – RSV kan emellertid besluta att länsstyrelsens register först skall avstämmas mot kyrkobokföringen. Detta sker genom att länsstyrelsen upprättar en förteckning över de personer som skall ingå i stommen. Pastorsämbetena granskar sedan förteckningen mot kyrkobokföringen och underrättar länsstyrelsen om de ändringar och tillägg som behöver göras. – Stommen till mantalslängd skall hållas tillgänglig för kommunernas och allmänhetens granskning. Sedan tiden för granskning har gått ut provas kyrkobokföringens riktighet varvid s. k. skriftväxling sker mellan olika fögderier angående rätt mantalsskrivningsort. Därefter justerar den lokala skattemyndigheten mantalslängden.

Kyrkobokföringen ligger till grund för mantalsskrivningen. Var och en skall mantalsskrivas där han rätteligen skall vara kyrkobokförd. Om inte anledning till omprövning föreligger utgår man från den registrerade kyrkobokföringen. Ansökan om mantalsskrivning med avvikelse från vad som har upptagits i stomme till mantalslängd får göras av enskild person i fråga om hans mantalsskrivning och av kommun i fråga som rör kommunen. Den lokala skattemyndigheten kan emellertid också utan sådan ansökan pröva huruvida en viss person skall upptas eller utelämnas i mantalslängden.

I folkbokföringsförordningen och folkbokföringskungörelsen regleras förfarandet vid mantalsskrivningen. Däremot saknas i dessa författningar bestämmelser om vilka uppgifter som skall upptas i mantalslängden. Att uppgifter om en persons bosättning mantalsdagen skall ingå ligger i sakens natur. Längden innehåller emellertid också andra för beskattningen nödvändiga uppgifter. Innehållet i mantalslängden regleras genom föreskrifter av RSV.

Mantalslängden används, som tidigare har påpekats, främst vid beskatt-

ningen. I andra fall är mantalsskrivningen utslagsgivande för en myndighets kompetensområde. Domstolars behörighet avgörs i regel med ledning av en persons mantalsskrivning. Domstolarna behöver därför känna till var en person är mantalskriven. Det ankommer på den enskilde att styrka denna uppgift. Detta sker genom mantalsskrivningsbevis, som utfärdas av lokal skattemyndighet. Beviset innehåller uppgift om namn, personnummer och mantalsskrivningsförhållanden. Mantalsskrivningsbevis utfärdas i stor omfattning. För bevisen uttas en avgift, som f. n. är 20 kr.

I mantalslängden redovisas personerna kameralt, dvs. efter fastighet och med familjerna sammanhållna. Vidare kan man ur längden i regel utläsa föregående års mantalsskrivning. Dessa förhållanden har gjort längden betydelsefull för forskning.

2.5 Länsregistreringen

Länsstyrelsen är regionalt organ för bl. a. beskattnings- och uppbördsväsendet samt folkbokföringen. Den regionala registreringen inom folkbokföringen infördes i slutet av 1940-talet. Vid varje länsstyrelse inrättades en länsbyrå för folkbokföring, som utrustades med ett s. k. tryckande register. Registret bestod av adressplåtar över befolkningen, de juridiska personerna samt fastigheterna i länet. I första hand var registret avsett att underlätta skatteadministrationen och berörde i mindre grad kyrkobokföringen. Personuppgifterna i registret skulle emellertid uppdateras med ledning av kyrkobokföringen. För detta ändamål framställdes med hjälp av registren avtryckskort över befolkningen. Korten bildade ett hjälpregister hos pastorsexpeditionerna att användas bl. a. för avisering till länsbyråernas register.

Under 1960-talet infördes ett ADB-system för folkbokföring och beskattning. I samband därmed överfördes bl. a. plåtregistrens kyrkobokföringsuppgifter till magnetband (s. k. personband). Sedan hösten 1980 lagras uppgifterna på s. k. skivminnen. Länsregistren hålls aktuella genom veckovisa uppdateringar med uppgifter från framför allt pastorsämbetena.

Länsstyrelsernas ADB-register för folkbokföringen innehåller ett urval av kyrkobokföringsuppgifter från pastorsämbetena. Folkbokföringskungörelsen föreskriver att registret skall innehålla namn, personnummer, födelse(hem)ort och kyrkobokföringsort samt de ytterligare uppgifter som RSV bestämmer. Valet av uppgifter som skall ingå i registret styrs dels av behovet inom folkbokförings- och beskattningsområdet, dels av önskemål från användande myndigheter. Utöver de nämnda folkbokföringsuppgifterna innehåller ADB-registret bl. a. uppgifter om utländskt medborgarskap, tillhörighet till svenska kyrkan och mantalsskrivningsförhållanden.

Som har berörts i det föregående används registren för att ta fram en stomme till mantalslängden och för underhåll av personuppgifterna i det centrala skatteregistret. De används också för framställning av den allmänna röstlängden.

I folkbokföringssystemet finns även rutiner för hela eller delvisa uttag av registren. Med hjälp av dessa görs exempelvis årliga uttag på magnetband till

andra myndigheter. Bland uttagen kan nämnas det till riksförsäkringsverket (RFV) avseende 15-åringar och det till värnpliktsverket omfattande 17-åriga män.

Efter varje uppdatering av länsregistren, således varje vecka, lämnas uppgifter om genomförda registerändringar till ett flertal myndigheter. Denna avisering av ändrade personuppgifter lämnas på magnetband till statliga myndigheter och på maskinellt utskrivna registerkort (s. k. person-avier) till kommunala myndigheter. Magnetbandsuppgifterna till statliga myndigheter sammanställs före överlämnandet. Detta sker f. n. hos länsstyrelsen i Uppsala.

Länsstyrelserna levererar enligt särskilda bestämmelser personuppgifter till olika myndigheter. Uppgifter lämnas bl. a. till rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, centralnämnden för fastighetsdata, värnpliktsverket, civilförsvarsstyrelsen, RFV, trafiksäkerhetsverket, SCB, RSV och statens invandrarverk.

Antalet ändringar i länsstyrelsens register kan uppskattas till omkring 3,5 miljoner årligen. Aviseringarna till andra myndigheter kan uppskattas till ca 35 miljoner årligen.

2.6 Tillsynen

RSV har som centralt ämbetsverk det övergripande ansvaret för folkbokföringen. RSV skall bl. a. genom råd och anvisningar främja en riktig och enhetlig tillämpning av gällande bestämmelser samt verka för en ändamålsenlig utformning av organisation och arbetsformer. Vidare fastställer RSV erforderliga blanketter och ansvarar för utbildning av personal inom verksamhetsområdet. RSV har också ett övergripande ansvar för länsstyrelsernas datafunktion.

RSV svarar inte bara för tillsyn och uppföljning av folkbokföringen. RSV för också ett personnummerregister och deltar därigenom i det direkta folkbokföringsarbetet. Medan länsstyrelserna tilldelar barn som föds inom länet personnummer svarar RSV för att personnummer tilldelas dem som flyttar till Sverige. Med ledning av det nämnda registret kan RSV bevaka att en person som tidigare har varit bosatt i riket inte tilldelas ett nytt personnummer vid en återinflyttning. Även de personer som inte skall vara kyrkobokförda i riket men som för beskattningsändamål skall vara registrerade hos lokal skattemyndighet tilldelas personnummer centralt av RSV.

På det regionala planet ankommer det på domkapitlet att inom stiftet ha tillsyn över pastorsämbetenas befattning med kyrkobokföringen. Vid tillsynen biträds domkapitlet av kyrkobokföringsinspektörer, f. n. 24 stycken, varav minst en i varje stift. Kyrkobokföringsinspektör skall vara präst i stiftet och förordnas i perioder om fem år av regeringen efter förslag av domkapitlet. RSV utfärdar instruktion för kyrkobokföringsinspektörerna. Utöver den allmänna tillsynen åligger det inspektörerna bl. a. att lämna råd till pastorsämbeten i folkbokföringsfrågor.

2.7 Besvär i folkbokföringsärenden

Besvär över pastorsämbetenas och de lokala skattemyndigheternas beslut i folkbokföringsärenden som rör rätt bosättning förs hos länsrätterna. Det gäller såväl beträffande kyrkobokförings- som mantalsskrivningsförhållanden. Pastorsämbetenas övriga beslut överklagas hos domkapitlen. Besvär över domkapitlens och länsrätternas beslut förs hos kammarrätterna. Mot de beslut som pastorsämbetena meddelar i sekretessfrågor skall dock talan föras direkt hos kammarrätterna. Under vissa förutsättningar kan kammarrätternas beslut prövas i regeringsrätten.

Om pastorsämbeten har olika mening i en kyrkobokföringsfråga skall kyrkobokföringsinspektörens råd inhämtas. Om oenigheten 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 Allmänna överväganden

Den svenska folkbokföringen har i förhållande till andra länder en unik bakgrund, dels genom att den grundläggande registreringen har skötts och alltså sköts av kyrkliga organ, dels genom den långa kontinuiteten som sträcker sig tillbaka till 1600-talet. Registreringen av uppgifter har skett på ett likartat sätt under en lång tidsperiod. Det äldre folkbokföringsmaterialet ger därmed en förhållandevis fullständig bild av befolkningen. Detta är särskilt betydelsefullt för forskningen. Vid en omprövning av det lokala ansvaret för folkbokföringen är det angeläget att slå vakt om kontinuiteten i befolkningsregistreringen.

Samtidigt måste det beaktas att den nuvarande ordningen har tillkommit i ett samhälle av ett helt annat slag än dagens. Även om folkbokföringen i många stycken har anpassats efter kraven från den växande samhällsadministrationen är det därmed inte säkert att den helt fyller nutida behov. Vid utformningen av en ny organisation måste givetvis de önskemål och synpunkter på folkbokföringen som finns i dag vara avgörande.

I detta kapitel lämnar kommittén några synpunkter på det nuvarande systemet och anger de utgångspunkter som enligt kommitténs mening bör gälla vid utformningen av den framtida folkbokföringsorganisationen.

3.1 Några synpunkter på det nuvarande systemet

3.1.1 *Organisationen*

Svenska kyrkans församlingar är av mycket varierande storlek. En del tätortsförsamlingar omfattar 40 000–50 000 personer medan landsortsförsamlingar kan omfatta ett hundratal församlingsbor. De flesta församlingarna har färre än 1 000 invånare. En pastorsexpedition betjänar dock i många fall flera församlingar. Merparten av de ca 1 580 pastorsexpeditioner som finns i dag betjänar ändå ett mycket litet antal invånare.

Skilnaderna i församlingsstrukturen 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 en pastor, i vissa fall med någon biträdeshjälp. Det är naturligt att tiden för öppethållande hos de mindre pastorsexpeditionerna inte kan vara lika lång som hos de större expeditioner.

nera. Det förekommer att mindre pastorsexpeditioner har en expeditionstid av endast två timmar i veckan. För allmänhetens del kompenseras detta många gånger av att expeditionen ligger i prästgården och att den för kyrkobokföringen ansvarige prästen finns att tillgå även utanför angiven expeditionstid. För myndigheterna är det emellertid inte lika naturligt att utnyttja denna möjlighet till kontakt med den lokala folkbokföringsmyndigheten. Detta förhållande har påpekats av domstolsverket som framhåller att de korta expeditionstiderna ibland vållar problem för landets domstolar och då särskilt för deras inskrivningsavdelningar som ofta behöver hämta upplysningar från folkbokföringsregistren.

I Stockholms och Göteborgs kommuner är den löpande folkbokföringen uppdelad mellan de lokala skattemyndigheterna och pastorsämbetena. Detta förhållande medför på olika sätt administrativa olägenheter. Det delade ansvaret för folkbokföringsuppgifterna medför en kostnadskrävande dubbelregistrering och fördröjer handläggningen av flyttningsärendena. Den särskilda ordningen i Stockholm och Göteborg medför också ett inte oväsentligt dubbelarbete vid utarbetandet av anvisningar och författningar. Likaså kan informationen till allmänheten om t. ex. uppgiftsskyldighet vid flyttning inte utformas enhetligt.

3.1.2 *Registren*

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. I många stycken består dock de lokala folkbokföringsregistren av urkunder som ursprungligen utformades för att tillgodose svenska kyrkans behov.

De lokala registren förs helt manuellt hos pastorsämbetena. För att underlätta registerarbetet har i viss utsträckning bundna böcker ersatts med lösbladssystem. Någon total anpassning av kyrkobokföringens urkundssystem till dagens teknik har emellertid inte förekommit. Ett ADB-stöd utformat direkt för det lokala behovet inom folkbokföringen saknas.

Urkundssystemet består således av en stomme av kyrkoböcker med en historiskt betingad utformning, som gradvis har kompletterats med andra register. Detta förhållande har inneburit en inte obetydlig överlappning i registersystemet. Som en följd av detta förekommer inom kyrkobokföringen en tidsödande och kostnadskrävande dubbelregistrering. Som exempel kan nämnas att församlingsboken och personakterna båda betraktas som huvudurkunder, i vilka anteckningar skall ske samtidigt. I flertalet fall måste anteckningar dessutom göras i ytterligare några register.

Folkbokföringsregistren används i betydande omfattning som underlag för olika former av forskning. Det under senare år tilltagande intresset för hembygds- och släktforskning har ökat kravet på tillgänglighet hos arkivmaterialet. Det har också medfört att materialet utsätts för ett större slitage. F. n. pågår under ledning av universitetet i Umeå ett arbete med att överföra uppgifter från vissa äldre kyrkoböcker till ADB-medium. Detta visar den betydelse folkbokföringsmaterialet har för forskningen. Det stryker också under den vikt som formerna för registrering och arkivvård har för att

materialet skall kunna hållas lätt tillgängligt för allmänhet och institutioner.

Det nuvarande urkundssystemet har i ett särskilt avseende medfört svårigheter från arkivsynpunkt. Det är det lösbladssystem för församlingsboken som infördes år 1968 som har visat sig medföra problem. Tillväxten hos detta arkivmaterial samt frågan om avställningen har skapat sådana olägenheter att frågan kräver en snar lösning.

3.1.3 Flyttningskontrollen

Uppgifter om bosättning intar en särställning bland uppgifterna inom folkbokföringen. Dels är uppgifterna ett resultat av en provning gjord av den lokala folkbokföringsmyndigheten, dels ligger uppgifterna till grund för flera viktiga rättsförhållanden, såsom rösträtt och skattskyldighet. Flera stora användare inom såväl den privata som den offentliga sektorn är också beroende av aktuella adresser. Frågor om rätt bosättning har därför ofta stått i centrum när folkbokföringen har diskuterats. Ett allmänt krav på en korrekt folkbokföring gör sig i hög grad gällande i detta avseende.

Felaktiga och inaktuella uppgifter om bosättning kan bero på att den enskilde försummar att anmäla flyttning eller inte gör anmälan i rätt tid. Det finns t. ex. anledning att anta att en stor del av de invandrare som lämnar landet inte anmäler utflyttning. Likaså är det sannolikt att en del utländska medborgare bosätter sig i landet utan att låta kyrkobokföra sig eller att kyrkobokföringen fördröjs av provningen för uppehållstillstånd.

Det största problemet torde dock utgöras av personer som med hjälp av felaktiga uppgifter i flyttningsanmälan eller genom att underlåta att anmäla flyttning utnyttjar folkbokföringen för att otilbörligt skaffa sig förmåner i beskattnings- och bidragssammanhang. Denna företeelse, som brukar benämnas skenskrivning, torde ha ökat avsevärt under senare år.

Skenskrivningarna hänger samman med folkbokföringens betydelse för samhällsadministrationen. Inom beskattningsområdet kan t. ex. två sammanboende föräldrar, som oriktigt har kyrkobokförts på skilda fastigheter få lägre skatt. En lägre taxerad inkomst kan i sin tur medföra ett högre bostadsbidrag eller en lägre daghemsavgift. Det är således främst från beskattnings- och bidragssynpunkt som det kan medföra fördelar att vara skriven på en annan fastighet än den där man rätteligen skall vara kyrkobokförd. Det kan emellertid också medföra andra fördelar, som inte alltid är direkt ekonomiskt mätbara. Exempel på sådana fördelar är förtur till daghemskö eller möjlighet att stå i tomtkö i en annan kommun än den där man rätteligen skall vara kyrkobokförd.

RSV har genomfört en undersökning som visar de ekonomiska konsekvenserna av skenskrivningar i några konstruerade exempel. Av dessa framgår bl. a. att en tvåbarnsfamilj i ett normalt inkomstläge under vissa förutsättningar genom skenskrivning kan göra en vinst på över 30 000 kr. under ett år.

Det saknas uppgifter om hur stor omfattning skenskrivningarna har. Vissa punktkontroller som har utförts bl. a. av den lokala skattemyndigheten i Stockholm visar dock att problemen inte är obetydliga. I vissa fall kan genom

särskilda åtgärder och andra myndigheters medverkan rättelse åstadkommas i efterhand. I princip skall emellertid kontrollen ske hos den primärt ansvariga myndigheten, dvs. hos pastorsämbetet. Såsom har påpekats i direktiven till kommittén kan det dock många gånger vara känsligt för pastorsämbetena att ifrågasätta en blivande församlingsbos avsikter. En aktiv bosättningskontroll kräver att myndigheten genom frågor och på annat sätt förvisar sig om att det är fråga om verklig bosättning. Ett sådant förfarande kan inte anses ligga nära till hands för den prästerliga personalen, som i första hand har utbildats för andra arbetsuppgifter.

3.1.4 *Uppgifternas tillförlitlighet*

Av vad som har nämnts i föregående avsnitt om skenskrivningar framgår att uppgifterna om bosättning i vissa fall kan vara bristfälliga. I övrigt torde folkbokföringsregistren mera sällan innehålla felaktiga uppgifter. Däremot kan eftersläpningen vid registreringsarbetet medföra att aktualiteten i vissa fall kan ifrågasättas.

Många av folkbokföringens användare får riksomfattande uppgifter från länsregistren via en veckovis central samkörning av dessa register. Till grund för uppgifterna ligger anmälningar och underrättelser som har lämnats till pastorsämbetena. Därefter har pastorsämbetena, efter beredning och registrering, aviserat uppgifterna till länsregistren. Med ett sådant förfarande kan naturligtvis de ändringar som avses i underrättelser och anmälningar inte slå igenom omedelbart hos användarna. Detta problem har nyligen setts över i den del som berör ADB-registreringen hos länsstyrelsen. Ansträngningar har också gjorts för att förkorta tiden mellan anmälan och avisering av ändrade förhållanden.

Det är således ett generellt krav att ändringar av de uppgifter som ingår i folkbokföringen skall nå användarna så fort som möjligt. Inaktuella adresser eller föråldrade uppgifter om exempelvis namn och civilstånd skapar irritation hos allmänheten och medför administrativt merarbete. I vissa fall är kravet på aktualitet särskilt starkt. För försäkringskassornas verksamhet kan inaktuella uppgifter skapa stora olägenheter. Sena aviseringar av dödsfall kan t. ex. medföra felaktiga utbetalningar av pension. Ett annat område där önskemål om skyndsam avisering föreligger gäller de uppgifter i länsregistreringen som påverkar rösträtten. Det har bl. a. gjorts gällande att invandrarverkets beslut angående svenskt medborgarskap inte tillräckligt snabbt påverkar innehållet i länsregistren.

3.2 *Utgångspunkter för arbetet*

Folkbokföringen har stor betydelse både för den enskilde och för samhället. I olika sammanhang behöver personuppgifter styrkas genom utdrag ur kyrkoböcker. Åtskilliga rättigheter och skyldigheter förutsätter folkbokföring här i riket. Myndigheter använder uppgifter ur folkbokföringen bl. a. för att avgränsa sina verksamhetsområden. Folkbokföringen utgör också basregister för många andra register inom såväl den offentliga som den privata sektorn. Den har avgörande betydelse för befolkningsstatistiken.

Häruöver har folkbokföringen en indirekt betydelse i många andra sammanhang.

Mot bakgrund av vad som har anförts i de föregående avsnitten kan några allmänna utgångspunkter anges som grund för kommitténs fortsatta översväganden om utformningen av en ny folkbokföringsorganisation.

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 myndigheterna och för allmänheten. Författningar och anvisningar behöver inte tyngas med en särreglering för vissa fall och blir därmed mera lättillgängliga. Härigenom förenklas både personalutbildningen och personalens dagliga arbete. Informationen till allmänheten underlättas också. Kravet på enhetlighet inskränker sig inte bara till de organisatoriska förhållandena. Även verksamheten hos de lokala myndigheterna bör, av motsvarande skäl, ske på ett likartat sätt. Det bör således finnas samma typ av register hos samtliga lokala enheter. Det är också önskvärt från många olika synpunkter att verksamhetsområdena för de lokala enheterna inte är alltför olika. Detta gäller både befolkningsunderlag och geografisk utsträckning.

Folkbokföringen kan i stort sägas bestå av tre led, nämligen insamlandet av uppgifter, beredning och registrering hos folkbokföringsmyndigheten samt tillhandahållandet av uppgifter. I vissa fall skall pastorsämbetet inte bara passivt registrera inkomna anmälningar eller uppgifter. Registreringen måste ibland föregås av en prövning. Sådana ärenden där pastorsämbetet har en direkt beslutande funktion gäller bl. a. frågor om rätt kyrkobokföringsort, förnamn och hindersprövning.

Ett krav på *skyndsam hantering* gör sig gällande i samtliga led av verksamheten. Rapporteringen av de uppgifter som skall antecknas i folkbokföringen bör ske utan dröjsmål. Registreringen bör göras efter rationella grunder och på enklast tänkbara sätt. En rationell registrering är en förutsättning för ett snabbt tillhandahållande av uppgifter, antingen detta sker genom att enskilda eller myndigheter vänder sig direkt till folkbokföringsmyndigheten eller att denna enligt särskilda aviseringsrutiner tillhandahåller uppgifterna.

För hela verksamheten finns ett krav på *tillförlitlighet*. Det gäller således till en början att se till de uppgifter som skall antecknas i registren verkligen när folkbokföringsmyndigheten, dvs. att anmälnings- och rapporteringsskyldigheten fullgörs. 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 denna. Slutligen skall innehållet i de uppgifter som lämnas ur folkbokföringsregistren vara korrekta. I detta avseende torde kravet på tillförlitlighet delvis ha samband med kravet på snabbhet. Det ligger nämligen i sakens natur att förändringar först efter en viss tid avspeglas i folkbokföringsregistren. I den mån en skyndsam hantering kan begränsa denna eftersläpning ökar överensstämmelsen mellan registrens innehåll och den verklighet de avser att beskriva.

Vidare bör alla möjligheter till *förenklingar och förbättringar för allmänheten* tas till vara. Allmänheten kontaktar folkbokföringsmyndigheten dels genom att lämna uppgifter för anteckning i registren, dels genom att

inhämta uppgifter och upplysningar ur registren. Det bör eftersträvas att allmänheten inte onödigtvis betungas med anmälningar till folkbokföringsmyndigheten. I de fall när detta är nödvändigt bör man eftersträva att kontakterna med folkbokföringsmyndigheten kan ske i smidiga former.

I Sverige finns genom kyrkobokföringen en mycket tidigt uppbyggd, genom århundraden likartad redovisning av befolkningen. Detta har gjort folkbokföringens betydelse för forskning särskilt stor. Från forskningssynpunkt är det därför viktigt att denna *kontinuitet i folkbokföringsmaterialet* bevaras vid ett ändrat huvudmannaskap. Detta förhållande och de krav forskningen i övrigt kan ställa på folkbokföringsmaterialets innehåll och tillgänglighet bör beaktas vid utformningen av en ny folkbokföringsorganisation.

All offentlig verksamhet bör bedrivas så att *kostnaderna* hålls så låga som möjligt. Från kostnadssynpunkt är det därför viktigt att alla möjligheter till rationaliseringar och förenklingar tas tillvara. Det är således naturligt att de tekniska hjälpmedel som i dag finns att tillgå utnyttjas vid uppbyggnaden av folkbokföringsregistren hos den nya lokala folkbokföringsmyndigheten.

Sammanfattningsvis bör en ny folkbokföringsorganisation utformas enhetligt för hela riket. Systemet bör medge en snabb och tillförlitlig folkbokföring. Uppgifterna ur folkbokföringen skall på ett enkelt och rationellt sätt kunna tillhandahållas för de behövande myndigheterna. Organisationen bör vara så utformad att allmänhetens önskemål om service tillgodoses. Vidare bör det tillses att kontinuiteten i folkbokföringen bevaras, så att inte möjligheterna till forskning försämrats. Slutligen bör den nya folkbokföringsorganisationen, inte minst av kostnadsskäl, vara rationellt utformad med utnyttjande av den i dag kända och prövade tekniken.

4 Service till allmänheten

Den nuvarande folkbokföringsförordningen trädde i kraft år 1967. Den ersatte 1946 års förordning enligt vilken gällde som huvudprincip att anmälan i folkbokföringsärenden skulle ske vid personlig inställelse. Krav på personlig inställelse föreligger nu endast i mycket begränsad utsträckning. Införandet av den nuvarande förordningen innebar också vissa andra förenklingar i fråga om allmänhetens skyldighet att göra anmälan till folkbokföringsmyndigheten. Sålunda slopades t. ex. skyldigheten att vid flyttning inom landet anmäla denna i utflyttningsförsamlingen.

I direktiven till kommittén framhålls att frågan om närservice till medborgarna utgör en viktig del av kommitténs arbete. Särskilt glesbygdens förhållanden måste beaktas. Kommittén bör, enligt direktiven, undersöka i vilka fall allmänheten har behov av personlig kontakt med den lokala folkbokföringsmyndigheten och överväga vilka möjligheter som kan stå till buds för att inom ramen för en enkel administration och rimliga kostnader undvika en försämrad närservice.

Detta kapitel inleds med en redogörelse för servicefrågans behandling i tidigare utredningar. Därefter behandlas de bestämmelser som reglerar allmänhetens anmälningskyldighet och kommitténs undersökningar om allmänhetens kontakter med pastorsexpeditionerna. Vidare redovisas förslag till åtgärder för att förbättra servicen. Kapitlet avslutas med en sammanfattande bedömning av servicefrågan. Vissa servicefrågor avseende det äldre folkbokföringsmaterialet behandlas i kap. 9.

4.1 Servicefrågan i tidigare utredningar

Allmänhetens behov av service har ofta behandlats i samband med frågan om vilken annan myndighet än pastorsämbetet som kan ansvara för den löpande folkbokföringen. I sitt betänkande Folkbokföringsorganisationen m. m. lämnade *centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden* (CFU) en relativt ingående redogörelse för servicefrågan. CFU fann att vad som gällde – efter införandet av 1967 års folkbokföringsförordning – i fråga om formen för anmälningar m. m. väsentligt minskade farhågorna för en försämrad service vid en eventuell minskning av antalet lokala enheter. De negativa effekterna av en sådan minskning kunde enligt CFU begränsas genom att blanketter hölls tillgängliga även på andra ställen än hos kyrkobokföringsmyndigheten bl. a. på posten. CFU tog inte ställning till om ett överförande av

folkbokföringen från kyrkligt till borgerligt organ borde ske men redovisade hur en sådan överföring tekniskt gick att genomföra. Lokal skattemyndighet förordades som lokal folkbokföringsmyndighet.

1968 års beredning om stat och kyrka kom i sitt betänkande, *Samhälle och trossamfund*, till samma uppfattning i servicefrågan som CFU. Beredningen föreslog att den löpande folkbokföringen skulle överföras från pastorsämbetena till ett borgerligt organ men tog inte ställning till vilken myndighet som borde ansvara för folkbokföringen.

Den *expertpromemoria om folkbokföringen* (SOU 1978:3, bilaga 9) som bifogades det av deltagarna i stat-kyrka överläggningarna avlämnade betänkandet, *Stat-Kyrka*, innehåller synpunkter på servicefrågan som i huvudsak överensstämmer med tidigare utredningars. I de mycket begränsade antal fall där personlig inställelse krävs, måste allmänheten enligt den uppfattning som kommer till uttryck i promemorian, ha godtagbara möjligheter att uppsöka folkbokföringsmyndigheten. En överflyttning av folkbokföringen behövde enligt vad som sägs i promemorian dock inte få till följd att rimliga krav på närservice blev otillfredsställande tillgodosedda.

Vid *remissbehandlingen* av utredningsförslagen från CFU och 1968 års beredning om stat och kyrka uttalade sig ett stort antal remissinstanser till förmån för en överföring av den löpande folkbokföringen till ett borgerligt organ. Flera av de kritiska remissinstanserna framhöll emellertid serviceaspekterna och menade att servicen till allmänheten skulle komma att försämrast. Kritiken utgick från det som uppenbart ansedda förhållandet att en betydande minskning av antalet lokala enheter måste medföra en försämrast service. Även vid remissbehandlingen av stat-kyrka betänkandet framkom viss kritik beträffande servicefrågan framför allt från lokalt kyrkligt håll.

4.2 Bestämmelser om anmälningsskyldighet m. m.

Allmänhetens medverkan vid insamlingen av uppgifter till folkbokföringen har under åren begränsats i skilda avseenden. I många fall får den lokala folkbokföringsmyndigheten uppgifter direkt från olika myndigheter eller inrättningar varvid någon särskild anmälan från den enskilde inte behövs. Detta gäller bl. a. födelse, beslut om ändrat släktnamn, meddelande om vigsel, domar om äktenskapsskillnad, beslut om vårdnad av barn, fastställande av barns börd, adoption m. m.

Enligt folkbokföringsförfattningarna föreligger skyldighet för den enskilde att anmäla dödsfall, inflyttning, stadigvarande bosättning i utlandet samt upplåtelse av bostad. I undantagsfall åligger det också den enskilde att anmäla födelse. Anmälan enligt folkbokföringsförfattningarna får göras muntligt eller skriftligt. Om muntlig anmälan lämnas per telefon kan folkbokföringsmyndigheten begära att anmälan bekräftas skriftligt. Om särskilda skäl föreligger får myndigheten begära att en telefonanmälan bekräftas vid personlig inställelse. I praktiken har personlig inställelse ansetts angelägen endast vid anmälan om invandring från utomnordiskt land.

Även om allmänhetens medverkan kraftigt har begränsats föreligger i

olika typer av ärenden ett behov av personlig kontakt mellan allmänheten och det lokala folkbokföringsorganet. Till ärenden i vilka det i praktiken ofta förekommer kontakt med pastorsämbetena hör t. ex. ärenden om namn och ärenden om hindersprövning. En annan ofta förekommande typ av kontakt mellan allmänheten och pastorsämbetena gäller beställningar av personbevis och utdrag ur kyrkoböcker. Vidare kan allmänheten behöva kontakta pastorsämbetena för mera allmänna upplysningar beträffande adresser m. m.

I det följande redovisas vilka regler och administrativa rutiner som gäller vid olika typer av anmälningar och andra ärenden i vilka allmänheten kontaktar pastorsämbetena.

Anmälan om barns *födelse* sker endast undantagsvis genom den enskildes försorg. För barn som föds på sjukhus eller enskilt sjukhem har sjukvårdsinrättningen skyldighet att göra anmälan. Sådan anmälan skall ske ofördröjligen och vara skriftlig. Om barnmorska i annat fall biträder vid förlossningen skall hon göra anmälan. Först i övriga, i praktiken mycket sällsynta fall, åligger det barnets vårdnadshavare att anmäla födelsen.

Dödsfall skall anmälas av anhörig som har sammanbott med den døde eller av annan anledning finns på platsen. I annat fall bör husfolk, husvärd eller annan som är närmast till det göra anmälan. Anmälan kan göras per telefon. I praktiken är det ofta begravningsentreprenören som på uppdrag av de anhöriga anmäler dödsfallet.

Anmälan om flyttning utgör den kvantitativt största gruppen av anmälningar. Antalet flyttningar under ett år är ca 1,3 miljoner. Flyttning anmäls numera vanligen skriftligt. Postverket har i samarbete med riksskatteverket (RSV) framställt en blankett avsedd att utnyttjas både vid begäran om eftersändning av post och anmälan till folkbokföringsmyndigheten om flyttning. En undersökning som RSV och statskontoret genomförde år 1975 visade att 85 % av alla flyttningsanmälningar gick via posten. Andelen flyttningar som anmäls på detta sätt kan sedan dess antas ha stigit.

Bestämmelserna om flyttningsanmälan omfattar också inflyttningar från utlandet. För *flyttning mellan de nordiska länderna* finns kompletterande bestämmelser i kungörelsen (1969:493) om folkbokföring vid internordisk flyttning. Den som flyttar till Sverige från något annat nordiskt land skall före utflyttningen skaffa ett internordiskt flyttningsbetyg från registreringsmyndigheten i utflyttningslandet. Flyttningsbetyget skall lämnas till pastorsämbetet i samband med anmälan om inflyttningen. Betyget kan sändas per post.

Vid *inflyttning från utomnordiskt land* råder särskilda förhållanden. Dels kan det föreligga svårigheter att avgöra huruvida den invandrade överhuvud skall kyrkobokföras i landet, dels uppkommer ofta problem vid registreringen av uppgifter om individen. Dessa problem medför att pastorsämbetena i regel finner sådana särskilda skäl föreligga att de begär personlig inställelse vid anmälan om inflyttning från utomnordiskt land.

Den som har för avsikt att *bosätta sig stadigvarande i utlandet* skall anmäla detta till pastorsämbetet. Vid flyttning till annat nordiskt land gäller att den som flyttar skall beställa internordiskt flyttningsbetyg. Beställningen kan göras per telefon, skriftligt eller vid besök. Vid flyttning till länder utom norden kan anmälan göras på en särskild blankett som förutom hos

pastorsämbetena finns hos de lokala skattemyndigheterna och på postanstalterna. Vid telefonanmälan begär pastorsämbetet vanligen skriftlig bekräftelse.

Bostadsanmälan skall göras av fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet som upplåter bostad åt annan. Detta gäller även den som hyr ut ett rum i sin lägenhet. För bostadsanmälan finns inga särskilda formkrav. Skriftlig anmälan kan ske på en särskild blankett som kan beställas från pastorsämbetena. RSV distribuerar också blanketter centralt till vissa större bostadsorganisationer. Andra bostadsföretag använder kopior av hyreskontrakten för en löpande redovisning.

Ansökan om *hindersprövning* skall göras i den församling där kvinnan är kyrkobokförd. Någon särskild form för ansökan som sådan finns inte föreskriven. Vid hindersprövningen skall emellertid mannen och kvinnan på ett särskilt formulär lämna en skriftlig försäkran om frihet från vissa äktenskapshinder. Den blankett som RSV har fastställt för den obligatoriska försäkran är konstruerad som en samtidig begäran om hindersprövning. Om försäkran inte lämnas personligen skall underskriften vara bevitnad. Om mannen är kyrkobokförd i annan församling än kvinnan krävs ett *äktenskapsbetyg* från mannens hemförsamling. Medför inte mannen ett äktenskapsbetyg skall pastorsämbetet i den hindersprövande församlingen inhämta betyget.

Enligt namnlagen (1963:521) skall barn ges *förnamn* inom sex månader efter födelsen. Om förnamn inte ges vid dop inom svenska kyrkan skall förnamn anmälas till pastorsämbetet. Anmälan kan ske muntligt vid personlig inställelse eller skriftligt. Sålunda är inte telefonanmälan tillåten. Skriftlig anmälan görs vanligen på en del av blankettsetet "Personbevis för förlösning". Anmälan enligt namnlagen kan även göras i en del andra fall än beträffande förnamn. Sådan anmälan kan t. ex. gälla *släktnamn* för kvinna eller barn vars familjeförhållanden har ändrats. Också i dessa fall skall anmälan göras vid personlig inställelse eller skriftligt.

Som har framgått av det föregående åligger det den avlidnes anhöriga att anmäla dödsfall. Vid dödsfall skall också ett *dödsbevis*, dvs. ett intyg av läkare om dödsorsak, lämnas till pastorsämbetet. Föreskrifter om dödsbevis finns i begravningskungörelsen (1963:540). Dödsbevis skall i regel inges av sjukvårdsinrättning. Endast i ett fåtal fall åligger det den avlidnes anhöriga att lämna sådant bevis. Beviset kan sändas med posten.

Med ett *personbevis* kan den enskilde styrka uppgifter om sin identitet och sin bosättning. Detta behövs för ett flertal olika ändamål, som t. ex. vid ansökan om pass eller ansökan till skola. Beställning av personbevis och utdrag ur kyrkoböcker kräver ingen särskild form. Rekvisitionen kan göras per telefon, skriftligt eller vid besök på pastorsexpeditionen.

4.3 Kommitténs undersökningar

4.3.1 *Uppläggningsen av undersökningarna*

I det föregående avsnittet har beskrivits vilka formella krav och administrativa rutiner som gäller för allmänhetens kontakter med pastorsämbetena. Av

beskrivningen framgår att den enskilde kan uträtta praktiskt taget alla folkbokföringsärenden per post eller telefon. Allmänheten kontakter emellertid i vissa fall ändå pastorsexpeditionerna genom personliga besök. För att få en uppfattning om vilka vanor allmänheten har vid kontakterna med pastorsexpeditionerna har kommittén utfört en statistikundersökning och en kompletterande intervjustudie. Därvid har det främst gällt att kartlägga de kontakter som sker vid personligt besök eftersom det i huvudsak är denna typ av kontakt, som kommer att försvåras vid en minskning av antalet lokala enheter.

De pastorsexpeditioner som har medverkat i statistikundersökningen har under en tvåveckorsperiod fört statistik över folkbokföringsärenden i vilka allmänheten har kontaktat dem. Av undersökningen framgår, på vilket sätt och i vilka typer av ärenden kontakterna har skett. Den visar emellertid endast i begränsad omfattning varför allmänheten väljer att besöka expeditionen i stället för att ringa eller skriva. För att få undersökningen kompletterad på denna punkt har kommittén därför låtit statistiska centralbyrån göra en intervjustudie, som närmare belyser orsakerna till besök på pastorsexpeditionerna.

Både statistikundersökningen och intervjustudien har genomförts i form av urvalsundersökningar. Vid urvalet har expeditionerna indelats i olika strukturgrupper (storstad, stor ort, mindre ort och glesbygd). Den kartläggning som kommittén har gjort belyser därför också om det finns skillnader i allmänhetens kontaktsätt mellan olika typer av orter.

Statistikundersökningen omfattar 220 slumpmässigt valda expeditioner. Omkring två miljoner invånare betjänas av dessa expeditioner. Intervjustudien är av betydligt mera begränsat slag. Den omfattar endast 40 expeditioner. Dessa expeditioner har inte tagits ut slumpmässigt utan har valts med utgångspunkt från praktiska faktorer bland de församlingar som har medverkat i statistikundersökningen. Till skillnad från statistikundersökningen ger därför inte intervjustudien ett statistiskt säkerställt resultat. Den ger emellertid ändå en för kommitténs behov tillräcklig upplysning om orsakerna till besök på pastorsexpeditionerna.

I det följande redovisas i huvuddrag resultatet av kartläggningen. I *bilaga 2 och 3* lämnas utförligare redogörelser för statistikundersökningen och den kompletterande intervjustudien.

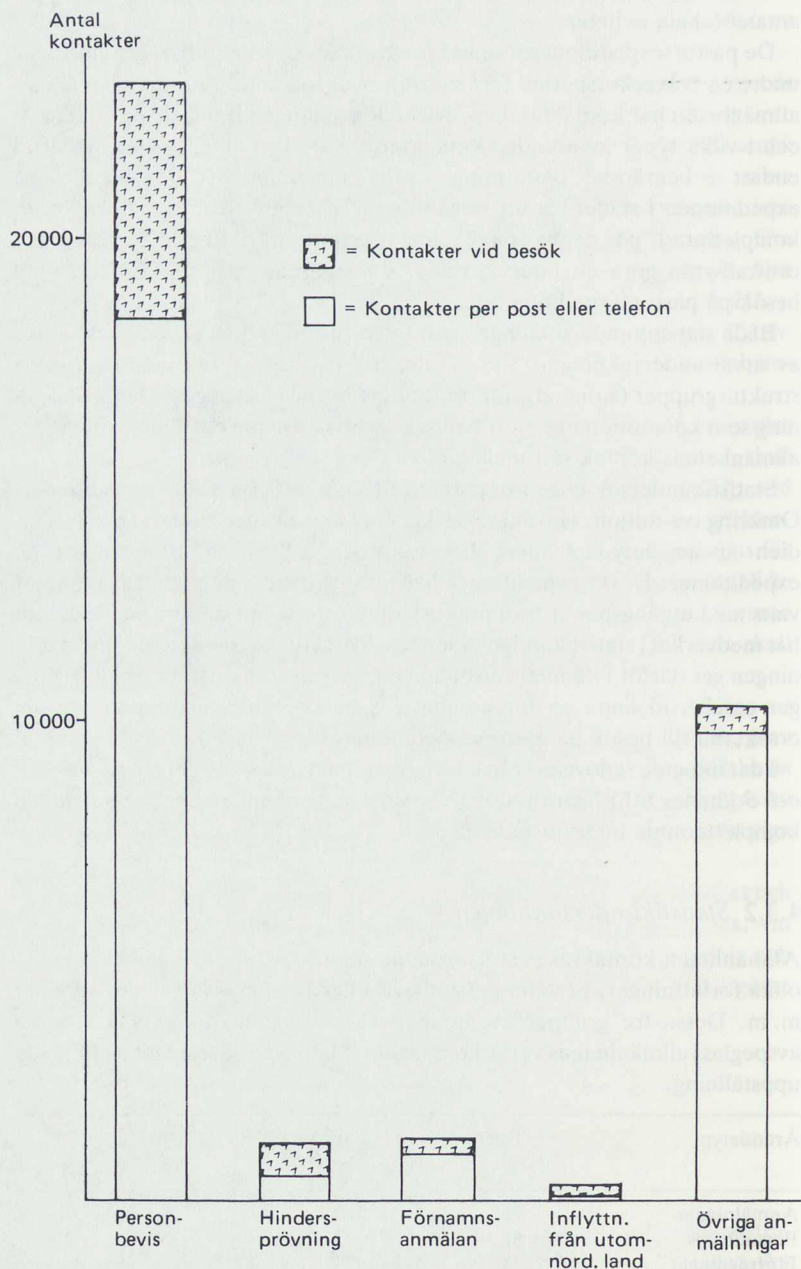
4.3.2 Statistikundersökningen

Allmänheten kontakter pastorsexpeditionerna för att göra anmälan enligt olika författningar, beställa personbevis eller få upplysningar om adresser m. m. Dessa tre grupper av ärenden är av olika karaktär vilket också avspeglas i allmänhetens val av kontaktsätt. Skillnaderna framgår av följande uppställning.

Ärendetyp	Telefon %	Skriftligt %	Besök %
Anmälningar	23	62	15
Personbevis	67	13	20
Förfrågningar	78	19	3

Uppställningen visar att det är vanligast med skriftlig kontakt vid anmälningar. En mycket stor del av de skriftliga anmälningarna gäller flyttning. Vid beställning av personbevis och förfrågningar om adresser m. m. är det däremot vanligast med telefonkontakt. Antal kontakter som sker via besök är förhållandevis lågt. Vid anmälningar sker 15 % av kontakterna vid besök. Vid beställning av personbevis är besöksfrekvensen något högre, 20 %.

Av diagrammet i figur 4.1 framgår i vilken omfattning allmänheten



Figur 4.1 Antal kontakter

kontaktar pastorsexpeditionerna i olika typer av ärenden och i vilken utsträckning kontakterna sker vid besök.

Diagrammet utvisar att beställning av personbevis föranleder de flesta kontakterna med pastorsexpeditionerna och även svarar för de flesta besöken. Nästan 70 % av besöken gäller beställning av personbevis.

Vissa typer av ärenden får av formella eller andra skäl inte uträttas per telefon. Anmälan resp. ansökan måste således ske antingen skriftligt eller vid personligt besök. Så är t. ex. fallet vid ansökan omindersprövning, anmälan om förnamn och anmälan om inflyttning från utomnordiskt land. Besök i dessa ärenden är – efter beställning av personbevis – de mest förekommande på pastorsexpeditionerna. Ansökan omindersprövning utgör 8,9 % av besöken, anmälan om förnamn 4,6 % och anmälan om inflyttning från utomnordiskt land 2,7 %.

Som tidigare har nämnts har de medverkande expeditionerna valts från olika ortstyper. Anledningen till detta var att kommittén önskade belysa om allmänheten har olika vanor vid sina kontakter med folkbokföringsmyndigheterna i olika ortstyper. Undersökningen har visat att så inte är fallet. Valet av kontaktsätt är nästan detsamma oberoende av var man bor. Benägenheten till besök är dock något större i storstäderna än i landet i övrigt.

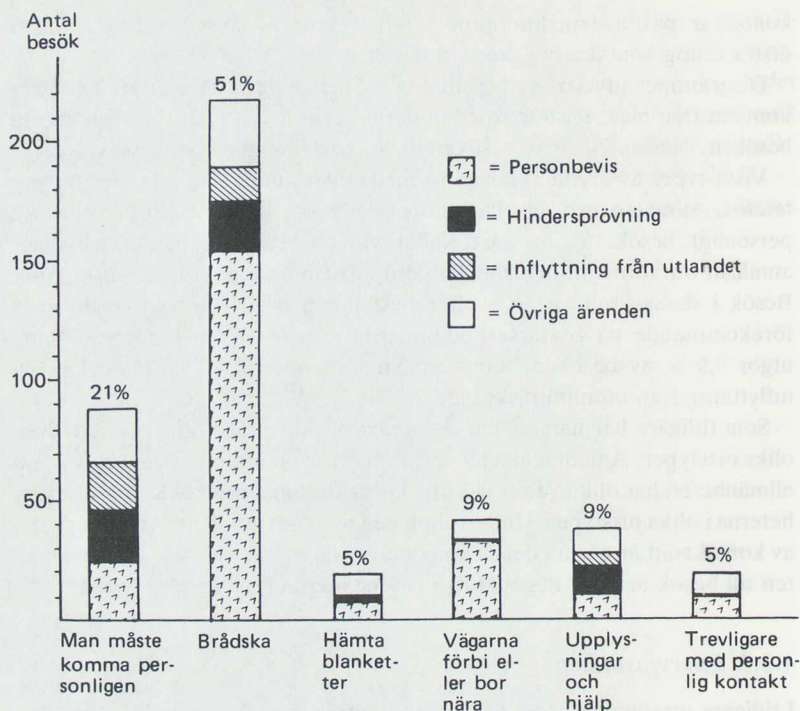
4.3.3 Intervjustudien

I tidigare utredningar, som har behandlat frågan om servicen till allmänheten, har olika förklaringar sökts till att allmänheten besöker pastorsexpeditionerna i folkbokföringsärenden. Några förklaringar till detta har ansetts vara att nödvändiga blanketter endast finns att tillgå på expeditionerna eller att den enskilde samtidigt önskar avtala om en kyrklig förrättning. En annan förklaring har ansetts vara att många medborgare inte känner till möjligheten att uträtta i princip alla folkbokföringsärenden per post eller telefon.

Intervjustudien bestyrker i någon mån dessa uppfattningar men visar att det främsta skälet till besök på pastorsexpeditionerna i folkbokföringsärendena är *brådska*. Diagrammet i figur 4.2 åskådliggör – för de vid besök vanligast förekommande ärendena – av vilka orsaker allmänheten väljer att komma personligen till expeditionen.

Av störst intresse är naturligtvis skälen till att allmänheten vid beställning av personbevis väljer besöksformen. Beställningar av personbevis utgör nämligen huvuddelen av det totala antalet besök på pastorsexpeditionerna. Det vanligaste skälet är *brådska*. Även vid olika typer av anmälningar är *brådska* ett vanligt skäl. Vid dessa typer av ärenden har dock andra skäl såsom önskemål om upplysningar och tillgång till blanketter en större betydelse. Likaså är det vanligt att allmänheten har uppfattningen att man måste komma personligen. Den enskilde känner alltså i många fall inte till möjligheten att i princip uträtta alla folkbokföringsärenden per post eller telefon.

Det bör vidare framhållas att ett inte obetydligt antal av de intervjuade personerna valde att kontakta pastorsexpeditionen via besök av den anledningen att de bodde nära eller skulle uträtta andra ärenden i närheten av expeditionen. Vanligast var detta vid beställning av personbevis.



Figur 4.2

4.4 Åtgärder för att förbättra servicen

4.4.1 Inledande synpunkter

Den gällande lagstiftningen har inneburit mycket stora förenklingar av formerna för allmänhetens kontakter med folkbokföringsmyndigheterna. Endast undantagsvis krävs personlig inställelse. De flesta ärenden kan uträttas per telefon. I de fall skriftlig anmälan krävs finns i regel särskilda blanketter att tillgå. Även om betydande förenklingar har införts kvarstår ändå ett behov av service i olika avseenden. En framtida folkbokföringsorganisation måste därför vara uppbyggd på ett sådant sätt att allmänhetens berättigade krav på lokal service kan tillgodoses. Detta innebär att den enskilde enkelt skall kunna kontakta den lokala folkbokföringsmyndigheten, att han snabbt skall få sitt ärende uträttat, att han på ett bekvämt sätt skall ha tillgång till blanketter av olika slag samt att han från avståndssynpunkt skall ha goda möjligheter att uppsöka myndigheten.

En omorganisation av folkbokföringen har befarats medföra en försämrad närservice för medborgarna av i huvudsak två skäl. Främst har farhågorna rört det förhållandet att många medborgare kommer att få *längre avstånd* och därmed svårare att uppsöka den lokala folkbokföringsmyndigheten i en ny organisation med betydligt färre lokala enheter. En annan servicemässig försämring som har antagits bli följd av en omorganisation är att den enskilde i kyrkliga angelägenheter, som har samband med folkbokföringen, skulle bli tvungen att vända sig till *skilda myndigheter*. I ärenden om vigsel

t. ex. skulle den enskilde i vissa fall bli tvungen att vända sig såväl till folkbokföringsmyndigheten som till pastorsexpeditionen. En för kommittén viktig uppgift är att undersöka vilka servicemässiga problem dessa förhållanden kan ge upphov till vid en folkbokföringsreform. För vart och ett av de ärenden i vilka allmänheten kontaktar folkbokföringsmyndigheten har kommittén därför gått igenom vilka regler som gäller och vilka vanor allmänheten har vid kontakterna.

Vid vissa typer av anmälningar till folkbokföringsmyndigheten berörs inte den enskilde i så stor utsträckning. *Födelse* anmäls av den enskilde i mycket få fall eftersom det i regel ankommer på sjukvårdsinrättningen att göra sådan anmälan. Likaså svarar sjukvårdsinrättningen i normalfallet för att dödsbevis lämnas. Vad gäller anmälningar i dessa ärenden kan därför en folkbokföringsreform knappast innebära några egentliga problem. Även *bostadsanmälan* är enligt kommitténs mening av mindre betydelse i servicehänseende eftersom sådana anmälningar vanligen görs av hyresföretag eller större enskilda hyresvärdar. Några skäl för personlig inställelse finns således inte.

Ärenden om *flyttning inom Sverige* omfattar en mycket betydande del av allmänhetens kontakter med folkbokföringsmyndigheterna och är därför av särskilt intresse vid bedömning av servicefrågan. Flyttningsanmälan var tidigare den mest betungande anmälingsskyldigheten för allmänheten. Förfarandet har emellertid numera avsevärt förenklats genom att anmälan kan göras samtidigt med begäran om eftersändning av post. Merparten av alla anmälningar sker på detta för allmänheten bekväma sätt. Från servicesynpunkt är därför anmälan om flyttning inom Sverige av mindre betydelse. Inte heller anmälningar om stadigvarande *bosättning i utlandet* eller *flyttning mellan de nordiska länderna* ger enligt kommitténs mening anledning till särskilda överväganden från servicesynpunkt. Vad beträffar flyttningsärendena anser kommittén att endast anmälningar om inflyttning från utomnordiskt land behöver beaktas i servicehänseende. Personliga besök krävs regelmässigt i dessa fall vilket gör att invandrare från utomnordiskt land direkt kommer att beröras av en reform.

Även vissa andra typer av ärenden påkallar enligt kommitténs mening särskild uppmärksamhet från servicesynpunkt. *Dödsfall* anmäls i stor utsträckning av begravningsentreprenör. Men i de fall någon av den avlidnes anhöriga gör anmälan, beställer denne inte sällan samtidigt jordfästning. Därför är det angeläget att undersöka om allmänhetens medverkan kan förenklas så att den enskilde inte efter en reform behöver kontakta mer än en myndighet. Av samma skäl bör också övervägas om förfarandet vid *anmälan om förnamn* kan ändras.

Andra fall där anmälan om namn skall göras till pastorsämbetet gäller vanligen *släktamn* för kvinna eller barn vars familjeförhållanden har ändrats. De många valmöjligheter för en kvinna som är eller har varit gift att bära släkt- och tilläggsnamn medför inte sällan att pastorsämbetet rådfrågas om gällande regler för namnändring. Ett visst behov av personlig kontakt finns således i namnärenden. I dessa ärenden görs emellertid anmälan i stor utsträckning i samband med hindersprövning.

Ansökningar om hindersprövning görs i betydande omfattning vid besök. Den höga besöksfrekvensen gör att det finns skäl att undersöka om rutinerna

vid ansökan om hindersprövning kan förenklas. Till detta kommer att ansökan om hindersprövning liksom anmälan om dödsfall och förnamn ofta kombineras med beställning av en kyrklig förrättning.

Den föregående redovisningen avser olika typer av anmälningar och ansökningar för vilka allmänheten kontaktar den lokala folkbokföringsmyndigheten. Det utan tvekan vanligaste ärendet är emellertid beställning av *personbevis*. En sådan beställning kan ske helt formlöst genom ett telefonsamtal och sker för det mesta också på detta sätt. Endast en mindre del beställs vid besök. Genom att personbevis utfärdas i så stor omfattning utgör ändå besöken i dessa ärenden nästan 70 % av besöken hos pastorsämbetena. De bör av denna anledning särskilt beaktas.

Den genomgång som kommittén har gjort av vart och ett av de ärenden i vilka allmänheten behöver kontakta folkbokföringsmyndigheten visar således att det endast är i ett fåtal ärenden som besök är ofta förekommande eller som det av andra skäl finns anledning att från servicesynpunkt överväga särskilt. De ärenden det gäller är anmälan om förnamn, anmälan om dödsfall, anmälan om inflyttning från utomnordiskt land, ansökan om hindersprövning och beställning av personbevis. Kommittén har undersökt olika möjligheter till förenklningar av allmänhetens kontakter med folkbokföringsmyndigheten i dessa ärenden. Det ankommer emellertid inte på kommittén att presentera detaljerade lösningar. Avsikten med de förslag som lämnas i det följande är alltså endast att påvisa tänkbara åtgärder som underlag för ett mera ingående utredningsarbete.

4.4.2 *Anmälan om förnamn*

I dag har föräldrar skyldighet att inom sex månader efter födelsen anmäla förnamn för sitt barn till pastorsämbetet. Har namngivning skett vid dop inom svenska kyrkan behövs inte någon sådan anmälan eftersom det åligger dopförrättaren att underrätta pastorsämbetet om dopet.

Ungefär 75 % av alla barn döps i svenska kyrkans ordning. Detta innebär att många föräldrar inte behöver göra någon särskild anmälan om förnamn till pastorsämbetet. Det kan därför förefalla servicemässigt motiverat att även efter en överföring av folkbokföringen till borgerlig myndighet behålla den ordningen att dopförrättare inom svenska kyrkan underrättar folkbokföringsmyndigheten om förnamn som ges vid dop. De praktiska fördelarna är emellertid inte fullt så stora som man först kan tro. Det beror på att ett inte obetydligt antal barn döps först efter sex månaders ålder. Eftersom anmälan skall göras före denna tidpunkt måste föräldrarna i dessa fall ändå göra anmälan till pastorsämbetet. Den nuvarande ordningen innebär dessutom vissa nackdelar som blir än mer påtagliga om folkbokföringen ombesörjs av en borgerlig myndighet.

Den nuvarande ordningen vid namngivning innebär att svenska kyrkan ges en särställning i förhållande till de andra trossamfunden. Att svenska kyrkan nu har denna särställning är naturligt med hänsyn till att den har hand om kyrkobokföringen. I och med detta är den som har förrättat dopet och den som enligt namnlagen har rätt att ta emot anmälan om förnamn ofta en och samma person. I dessa fall är det inte mycket mening med att kräva särskild anmälan. Om folkbokföringen förs över till en borgerlig myndighet bortfaller

skälet för att särskilda regler skall gälla vid namngivning som sker vid dop i svenska kyrkans ordning.

Likställighet mellan olika samfund skulle kunna uppnås genom att låta även andra samfund än svenska kyrkan underrätta folkbokföringsmyndigheten om förnamn som ges vid religiös ceremoni inom samfundet. Kommittén har övervägt en sådan lösning men funnit att den skulle medföra praktiska svårigheter genom att det skulle krävas någon form av registrering av de samfund som har åtagit sig denna uppgift. Dessutom skulle problem uppkomma när det gäller prövning av förnamns beskaffenhet. Vid anmälan sker f. n. denna prövning hos pastorsämbetet. Om förnamn ges vid dop inom svenska kyrkan förutsätts att dopförrättaren gör motsvarande prövning. Pastorsämbetet kan sedan inte vägra att anteckna namnet såsom vid en anmälan om förnamn. Att ha kvar en sådan ordning och eventuellt också låta den omfatta även andra trossamfund än svenska kyrkan skulle innebära att folkbokföringsmyndigheten inte kunde pröva frågan om förnamns beskaffenhet när namngivning sker vid dop. Detta skulle kunna få den konsekvensen att folkbokföringsmyndigheten måste anteckna ett namn trots att myndigheten tidigare har vägrat att anteckna samma namn efter anmälan från föräldrarna.

Med hänsyn till de nackdelar som här har redovisats anser kommittén att förnamn alltid bör anmälas av föräldrarna till folkbokföringsmyndigheten. En sådan ordning medför flera fördelar. Väsentligt är att den innebär full likställighet mellan olika samfund. Vidare innebär den att prövning av namnets beskaffenhet alltid kommer att ligga på folkbokföringsmyndigheten samt att risken för felanteckningar minskar genom att anmälan alltid görs direkt till den myndighet som skall besluta om anteckning av namnet.

Det synes också principiellt riktigast att den som bestämmer om barnets namn och ytterst är ansvarig för att namn anmäls också blir formellt anmälningsskyldig. Den anmälan föräldrarna måste göra till folkbokföringsmyndigheten är inte så betungande. Anmälan kan göras på en del av blankettsetet för personbevis och förlossning. Om namn ges vid dop kan dopförrättaren på uppdrag av föräldrarna vidarebefordra en av dem underskriven anmälan till folkbokföringsmyndigheten. Kommittén utgår från att svenska kyrkan och flertalet andra samfund kommer att vara beredda att lämna allmänheten denna service. Förfarandet kan enkelt ordnas genom ett blankettset. Skillnaderna i det rent praktiska förfarandet mellan den nu tillämpade och den föreslagna ordningen är således inte så stora.

4.4.3 Anmälan om dödsfall

I praktiken är det oftast begravningsentreprenören som anmäler dödsfall till pastorsämbetet. Ansvar för att sådan anmälan görs åligger emellertid den avlidnes anhöriga. Att de anhöriga har det formella ansvaret synes också riktigt från principiella synpunkter och detta ansvarsförhållande bör därför enligt kommitténs mening behållas även efter en eventuell omorganisation av folkbokföringen. Frågan om anmälan av dödsfall innefattar emellertid även aspekter av servicemässig och administrativ karaktär.

Den avlidnes anhöriga beställer inte sällan förrättning i samband med anmälan om dödsfallet. Från servicesynpunkt är det därför angeläget att de

anhöriga inte heller efter en omorganisation behöver ta mer än en kontakt för att obesörja dessa angelägenheter. Detta talar för att något av samhällets organ bör åläggas den rent administrativa uppgiften att rapportera dödsfall till folkbokföringsmyndigheten.

Andra skäl som talar för en sådan ordning är kraven på snabbhet och säkerhet vid anmälan om dödsfall. Att dödsfall anmäls skyndsamt till folkbokföringsmyndigheten är av stor vikt eftersom anmälan ligger till grund för rapporteringen till andra myndigheter som t. ex. försäkringskassan. Detta krav tillgodoses relativt väl med det nuvarande systemet. Vissa problem har dock uppmärksammats i samband med sådana dödsfall som föranleder polisundersökning. I dessa fall förekommer det att anmälan lämnas sent. Detta torde i viss utsträckning bero på att skyldigheten att anmäla dödsfall inte är allmänt känd.

Motsvarande krav på snabbhet och säkerhet gäller vid anmälan om födelse. Sådan anmälan görs i regel av sjukvårdsinrättning. Att samhällets organ även vid dödsfall ombesörjer rapporteringen till folkbokföringsmyndigheten förefaller därför naturligt.

En möjlighet att tillgodose de nu beskrivna servicemässiga och administrativa kraven är att ålägga de organ som i dag har skyldighet att ge in dödsbevis dvs. sjukvårdsinrättning och polismyndighet, att även göra anmälan om dödsfall.

Den helt övervägande delen av alla dödsfall inträffar på sjukvårdsinrättning, som då har skyldighet att lämna dödsbevis till pastorsämbetet. Vid dödsfall som inträffar utanför sjukvårdsinrättning åligger det i flertalet fall polismyndigheten att lämna sådant bevis. I ett fåtal fall är det i stället den avlidnes anhöriga som har ansvaret för detta. Så är t. ex. fallet när den läkare som har konstaterat dödsfallet med ledning av journaler har kunnat utfärda dödsbeviset.

En enkel rutin för rapportering av dödsfall skulle, bortsett från möjligheten att anmäla per telefon, kunna tillskapas genom att blanketten för dödsbevis gjordes i två exemplar varav ett kunde användas för rapportering av dödsfall. Med en sådan rutin bör arbetet med rapporteringen inte bli särskilt betungande. Med hänsyn till detta anser kommittén att denna rent administrativa uppgift bör kunna åläggas även enskilda läkare utan större olägenhet för dessa. Därvid bör också beaktas att antalet dödsfall vid vilka en rapportering från enskild läkare blir aktuell är relativt obetydligt.

Det är i dag inte så ovanligt att dödsbevis lämnas till fel församling på grund av att den som lämnar beviset inte känner till i vilken församling den avlidne var kyrkobokförd. Det är dock inte troligt att motsvarande problem skulle uppkomma vid rapportering av dödsfall i en framtida folkbokföringsorganisation. I en organisation med färre lokala folkbokföringsmyndigheter kommer nämligen risken för felanmälan att bli avsevärt mindre. Genom att den lokala myndigheten kan förutsättas få tillgång till bättre sökmöjligheter kan man också anta att de felanmälningar som eventuellt kan komma att inträffa enkelt kan åtgärdas.

Den här skisserade ordningen bör därför väl kunna tillgodose såväl kraven på snabbhet och säkerhet som de servicemässiga kraven. Att samhällets organ åläggs att rapportera dödsfall får emellertid inte få till följd att den

enskilde helt fränkännes ansvar för denna uppgift. Detta bör beaktas vid utformningen av lagtext och rutiner för förfarandet.

4.4.4 Anmälan om inflyttning från utomnordiskt land

Invandrare från utomnordiskt land tillhör den grupp som direkt berörs av en eventuell reform. Personliga besök krävs regelmässigt vid sådan inflyttning. Att så är fallet framgår också av kommitténs undersökningar som visar att inflyttning från utomnordiskt land i betydande utsträckning anmäls vid besök.

Även invandrare som redan är bosatta i Sverige kan antas ha ett större behov av personlig kontakt med folkbokföringsmyndigheten än allmänheten i övrigt. Anledningen till detta är att ärenden som rör utländska medborgare ofta är komplicerade på grund av de problem av internationell privaträttslig karaktär som kan uppkomma. Språksvårigheter kan också bidra till ett ökat behov av personlig kontakt. Dessa omständigheter föranleder att invandrar-nas förhållanden särskilt bör uppmärksammas.

Vid överväganden om invandrar-nas behov av personlig service bör emellertid beaktas att deras bosättning har en relativt ojämn regional fördelning. Bosättningen styrs främst av tillgången på arbete och var landsmän tidigare har bosatt sig. Dessa faktorer bidrar till att öka koncentrationen av invandrare i de kommuner som redan har många invandrare. Invandrar-nas bosättning är därför koncentrerad främst till storstadsområdena och större industriorter. Enligt kommitténs mening talar detta för att en minskning av antalet serviceställen inte mera påtagligt försämrar invandrar-nas möjligheter att besöka folkbokföringsmyndigheten. Kommittén har ändå ansett det motiverat att särskilt ta upp vissa frågor av servicemässig karaktär.

En invandrare måste vid inflyttningen till Sverige kontakta ett flertal myndigheter. Förutom pastorsämbetet måste invandraren i regel också kontakta bl. a. lokal skattemyndighet, försäkringskassa och polismyndighet. Med hänsyn till de servicemässiga fördelar som står att vinna genom en samordning mellan flera myndigheter har kommittén undersökt förutsätt-ningarna för en sådan.

Mycket talar för att man bör försöka åstadkomma en samordning av invandrar-nas kontakter med folkbokföringsmyndigheten, försäkringskassan och lokala skattemyndigheten. Med visst undantag för lokal skattemyndighet vänder sig i stort sett samma krets av personer till de nämnda myndigheterna. Härtill kommer att de uppgifter invandraren skall lämna är likartade. Vissa skillnader finns dock. Lokal skattemyndighet och försäkringskassa kräver t. ex. uppgifter om inkomst. Folkbokföringsmyndigheten behöver detalje-rade och styrkta uppgifter om samtliga familjemedlemmar. Dessa skillnader förefaller dock inte större än att en av myndigheterna utan något betydande merarbete bör kunna inhämta uppgifter även för de andra myndigheternas räkning och sedan vidarebefordra dessa. I praktiken kan detta enkelt ordnas genom ett blankettset.

Beträffande frågan om vilken av myndigheterna som är mest lämpad att fungera som anmälningsmyndighet anser kommittén att både praktiska och

principiella skäl talar för att folkbokföringsmyndigheten bör ha hand om denna uppgift. Väsentliga fördelar från servicesynpunkt skulle kunna vinnas genom en samordning av det nu skisserade slaget eftersom invandraren skulle behöva kontakta endast en av myndigheterna ifråga. En samordning skulle också medföra administrativa fördelar genom att t. ex. tolk endast skulle behöva tillkallas vid ett tillfälle. Enligt kommitténs mening bör därför denna fråga undersökas närmare.

4.4.5 *Ansökan om hindersprövning*

Det vanligaste skälet till besök på pastorsexpeditionen vid hindersprövning är att den enskilde tror att personlig inställelse är nödvändig. Det är därför angeläget att allmänheten informeras om att ansökan kan göras skriftligt. De praktiska förutsättningarna för en skriftlig ansökan sammanhänger naturligtvis med frågan om var allmänheten kan hämta blanketter för den vid hindersprövningen obligatoriska försäkran. Sådana blanketter finns nu endast att tillgå på pastorsexpeditionerna. Denna ordning bidrar sannolikt till att den enskilde i så stor utsträckning besöker expeditionen vid hindersprövning. Mycket talar därför för att ansökningsblanketter bör tillhandahållas även på andra ställen än hos folkbokföringsmyndigheterna.

För beställning av tid för vigsel måste kontrahenterna kontakta vigselförrättaren. Det skulle därför vara praktiskt om denne tillhandahöll ansökningsblanketter. Den enskilde skulle då inte behöva kontakta även folkbokföringsmyndigheten. Det är också tänkbart att vigselförrättaren, om så önskas skulle kunna hjälpa till med att fylla i och bevittna blanketterna. Systemet skulle således ge den enskilde möjlighet att på ett bekvämt sätt få tillgång till blanketter på många utlämningsställen (folkbokföringsmyndigheterna, pastorsexpeditionerna, vissa trossamfund, tingsrätter och kommuner).

Den här skisserade rutinen torde för flertalet medborgare väsentligt minska behovet av besök på folkbokföringsmyndigheterna i samband med hindersprövning. En kategori, nämligen utländska medborgare, kan dock även i fortsättningen antas ha behov av personlig kontakt med folkbokföringsmyndigheten. Anledning till detta är att hindersprövning för utlänningar ofta är komplicerade ärenden. Utlänningar har viss valfrihet beträffande vilken lag som skall tillämpas vid hindersprövningen. De skall också ofta förete särskilda handlingar. Antalet personer i fråga är dock förhållandevis litet. Som tidigare har framhållits är dessa personer dessutom i regel bosatta på sådana orter att en omorganisation inte mera påtagligt försämrar möjligheterna för dessa att besöka folkbokföringsmyndigheten.

4.4.6 *Beställning av personbevis*

Beställning av personbevis är det utan tvekan vanligaste ärendet vid besök på pastorsexpeditionen. Omkring 70 % av besöken avser sådan beställning. Anledningen till att den enskilde väljer att komma personligen är ofta brådska. Detta kan förklaras med att personbevis i regel skall bifogas en ansökan som skall vara inlämnad i viss tid.

Personbevis utfärdas i mycket stor omfattning, över två miljoner om året.

Personbevis behövs för många olika ändamål, såsom passansökan, firmaregistrering, äktenskapsmål och ansökan om inträde i olika skolor. Ändamålet för vilket beviset utfärdas är avgörande för vilka uppgifter som skall antecknas i detta. Många personbevis behöver emellertid endast innehålla ett fåtal uppgifter som t. ex. uppgifter om namn, personnummer och medborgarskap.

Allmänt torde det kunna övervägas om inte personbevisen skulle kunna undvaras inom vissa områden. För att kunna legitimera sig på banker och posten m. m. har flertalet medborgare ett identitetskort eller körkort. De nuvarande legitimationshandlingarna har således på grund av andra samhällskrav fått en sådan utformning att de i regel bör kunna godtas för att styrka personuppgifter. I detta sammanhang bör också påpekas att personbevisen är avgiftsfria. Möjligen skulle vissa slentrianmässiga krav på personbevis upphöra om bevisen avgiftsbelades. Enligt kommitténs mening bör dessa frågor utredas närmare.

En möjlighet att minska allmänhetens behov av att skaffa personbevis är alltså att begränsa kraven på att personuppgifter skall styrkas med aktuella utdrag ur folkbokföringsregistren. I vissa fall är emellertid ändamålet med uppgifterna av sådan karaktär att den slutliga användaren, som i regel är en myndighet, har ett behov av helt aktuella personuppgifter. En lösning i sådana fall är att den handläggande myndigheten själv inhämtar erforderliga uppgifter.

En metod är därvid att myndigheten med hjälp av ADB inhämtar uppgifter direkt via terminal. Lämpligt för detta ändamål är det statliga person- och adressregistret (SPAR) till vilket det från mitten av 1980 har varit tekniskt möjligt att ansluta terminaler eller att ha förbindelse dator till dator. Medgivande av datainspektionen krävs i varje särskilt fall. Några stora användare av personbevis planerar eller är redan nu anslutna till SPAR på detta sätt. Som exempel kan nämnas polismyndigheterna (via rikspolisstyrelsen) och studiemedelsnämnderna.

Metoden kan givetvis endast komma i fråga för stora användare. Den förutsätter naturligtvis också att de uppgifter som användaren behöver finns att hämta i SPAR. Detta register, som är riksomfattande, innehåller i huvudsak samma personuppgifter som länsregistren. Tidigare företagna och av kommittén utförda undersökningar pekar mot att mer än hälften av personbevisen kan utfärdas med ledning av dessa uppgifter. Uppgifterna är således tillräckliga för många av användarna. Slutligen bör framhållas att metoden även torde medföra administrativa fördelar för de handläggande myndigheterna.

En utveckling i den riktningen att myndigheterna inhämtar uppgifter på det nu beskrivna sättet är enligt kommitténs mening att förvänta. Även på ganska kort sikt torde detta innebära att kravet på allmänhetens medverkan vid införskaffandet av uppgifter från folkbokföringen ansevärt kommer att minska.

En annan metod för att underlätta allmänhetens medverkan är i vissa fall tänkbar. Det kan nämligen antas att personbevis i stor utsträckning kommer att kunna utfärdas med hjälp av ADB i en framtida folkbokföringsorganisation. Utskriften kommer således att kunna göras mycket enkelt och snabbt. Detta skulle göra det möjligt att tillställa vissa kategorier av personer, t. ex.

personer i en viss åldersklass personbevis utan att de har beställt ett sådant. En tänkbar kategori är elever i årskurs 9 i grundskolan eftersom flertalet av dessa kommer att behöva ett personbevis för ansökan till gymnasieskola. Nackdelen med denna metod, som givetvis endast kommer att kunna utnyttjas i begränsad utsträckning, är att vissa av de utsända personbevisen inte kommer till användning på grund av att de förkommer eller inte behövs. Detta torde emellertid uppvägas av att personbevisen kan utfärdas på ett rationellt sätt.

4.5 Sammanfattande bedömningar

Kommittén har funnit att det vid en omorganisation av folkbokföringen finns anledning att uppmärksamma servicefrågorna i två hänseenden. Dels måste det övervägas i vilken utsträckning ett överförande av folkbokföringsuppgifterna till borgerligt organ kan innebära olägenheter för medborgarna genom att de i folkbokföringsärenden med kyrklig anknytning kan bli tvungna att vända sig till mer än en myndighet, dels måste de bedömas i vad mån ett längre avstånd till den lokala folkbokföringsmyndigheten medför en försämrad service för allmänheten.

För att undvika att allmänheten skall behöva vända sig till *skilda myndigheter* i vissa typer av ärenden (anmälan om förnamn och dödsfall) föreslår kommittén särskilda åtgärder. Såvitt nu är i fråga bör därför en folkbokföringsreform inte innebära några olägenheter för allmänheten.

Vad gäller frågan om *avståndet till den lokala folkbokföringsmyndigheten* vill kommittén till en början framhålla att allmänhetens medverkan vid insamlingen av uppgifter till folkbokföringen på olika sätt har begränsats. I många fall får folkbokföringsmyndigheten i stället de nödvändiga uppgifterna direkt från olika myndigheter. Detta gäller bl. a. vid anmälan om barns födelse, meddelande om vigsel och underrättelse om äktenskapsskillnad. Den nuvarande ordningen innebär alltså att folkbokföringsmyndigheterna i stor utsträckning kan undvara allmänhetens medverkan när det gäller att hålla folkbokföringsregistren aktuella. I de fall en sådan medverkan fortfarande behövs har formerna för kontakter mellan den enskilde och myndigheten avsevärt förenklats. Betydelsefullt är att kravet på personlig inställelse i allt väsentligt har slopats. Så gott som samtliga folkbokföringsärenden kan således uträttas per telefon eller post. Allmänhetens medverkan har också underlättats genom olika serviceåtgärder som t. ex. att vissa blanketter hålls tillgängliga på andra ställen än hos folkbokföringsmyndigheterna. Särskilt bör framhållas att flyttning numera kan anmälas samtidigt med begäran om eftersändning av post. Självfallet bör förenklingsarbetet drivas vidare även efter en folkbokföringsreform.

Endast vid inflyttning från utomnordiskt land kräver folkbokföringsmyndigheterna regelmässigt personlig inställelse. Invandrarnas bosättningsförhållanden är emellertid sådana att man inte behöver befara att de annat än i vissa fall kommer att få längre avstånd till folkbokföringsmyndigheterna. Dessutom måste det beaktas att invandrarna i samband med inflyttningen till Sverige även måste kontakta ett flertal andra myndigheter. I avsikt att underlätta dessa kontakter har kommittén pekat på vissa förenklingar

beträffande handläggningen av inflyttningsanmälningar.

Även om det sålunda från folkbokföringsmyndigheternas sida endast undantagsvis krävs ett personligt besök av den enskilde i ett anmälningsärende kan allmänheten av olika skäl ha behov av personlig kontakt med myndigheten i folkbokföringsärenden. Dessutom kan allmänheten personligen vilja inhämta upplysningar ur folkbokföringsregistren. Kommittén har därför låtit undersöka allmänhetens vanor när det gäller kontakterna med folkbokföringsmyndigheterna.

Kommitténs undersökning har visat att allmänheten i mycket stor utsträckning begagnar sig av möjligheterna att i folkbokföringsärenden anlita telefon eller post. Merparten av besöken på folkbokföringsmyndigheterna avser två ärendetyper, nämligen beställningar av personbevis och ansökningar om hindersprövning. Beställningar av personbevis utgör den tveklöst största delen, nästan 70 %, av alla besök. Med hänsyn till att besök är vanliga i dessa ärenden har kommittén övervägt olika möjligheter till förenklingar. I fråga om hindersprövning föreslår kommittén också åtgärder av servicekaraktär. Övriga ärenden bör enligt kommitténs bedömning inte orsaka några egentliga serviceproblem.

Det är således endast ett fåtal ärenden som ger anledning till särskilda överväganden från servicesynpunkt. Beträffande dessa ärenden har kommittén i det föregående pekat på vissa möjligheter till förbättringar och förenklingar. Kommittén förslår att dessa frågor utreds mera ingående.

Om de av kommittén skisserade förenklingarna kan genomföras bör dessa påtagligt minska allmänhetens behov av personlig kontakt med den lokala folkbokföringsmyndigheten. Enligt kommitténs bedömning kommer dock allmänhetens behov att kunna ta personlig kontakt med folkbokföringsmyndigheten genom besök ändå att vara så pass stort också i fortsättningen, att valet av myndighet måste övervägas med särskild hänsyn till möjligheterna att tillgodose detta behov på ett tillfredsställande sätt. Med hänsyn härtill anser kommittén att servicefrågan är betydelsefull vid övervägandet av lämplig folkbokföringsmyndighet och att servicebehovet så långt möjligt bör tillgodoses vid utformningen också i övrigt av den framtida folkbokföringsorganisationen.

5 Register och ADB-stöd

5.1 Inledning

Genom folkbokföringen samlas och lagras uppgifter om rikets befolkning. Uppgifterna skall därefter vid behov hållas tillgängliga för olika användare. Av betydelse för denna samhällsfunktion är inte bara vilka uppgifter som lagras utan också formerna för hur uppgifterna lagras och hålls tillgängliga. Behovet av personal och lokaler är beroende av vilken typ av register som skall finnas i framtiden hos den lokala folkbokföringsmyndigheten, hur registerföringen skall ske och hur uppgifterna kan hämtas ur registren.

I kap. 3 har kommittén redogjort för sin syn på de riktlinjer som bör gälla vid utformningen av en ny folkbokföringsorganisation. Där betonas bl. a. vikten av att folkbokföringen organiseras enhetligt för hela riket, att de lokala folkbokföringsmyndigheterna får ett enhetligt registersystem och att man utnyttjar den moderna teknik som står till buds.

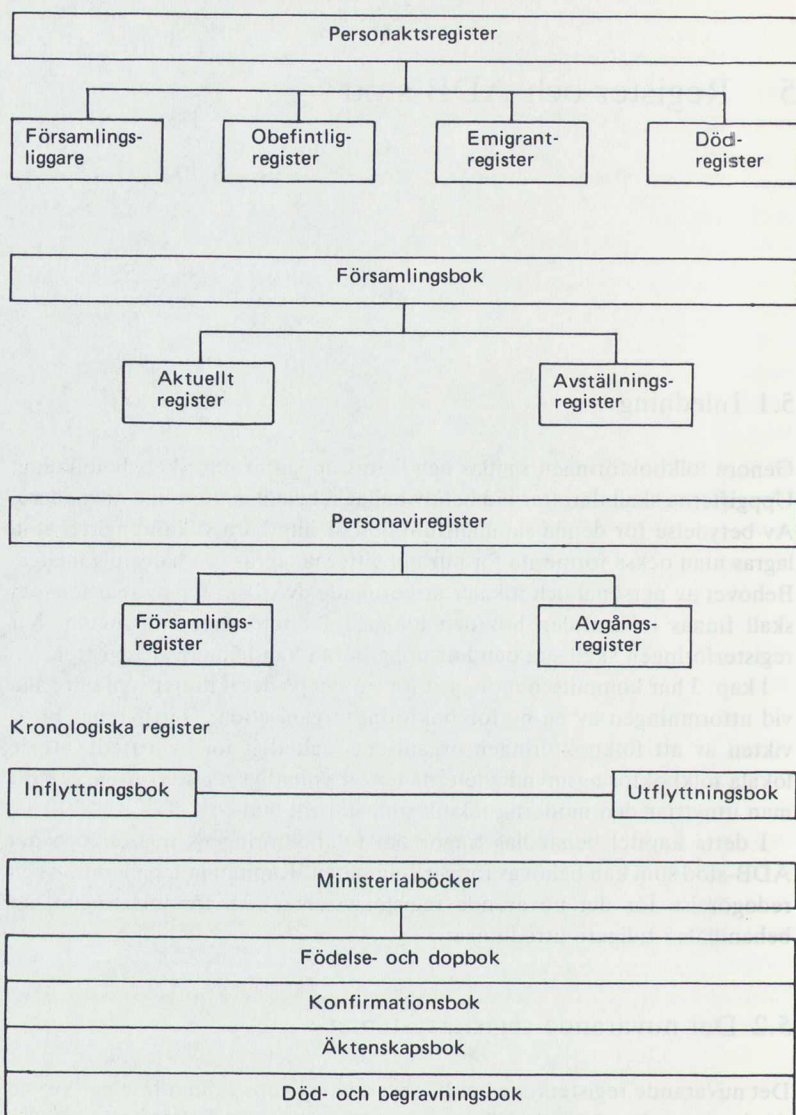
I detta kapitel behandlas frågor om folkbokföringens register och det ADB-stöd som kan behövas för verksamheten. Kapitlet innehåller också en redogörelse för det nuvarande registersystemet och för hur frågan har behandlats i tidigare utredningar.

5.2 Det nuvarande registersystemet

Det nuvarande registersystemet har beskrivits i kap. 2. Som framgår av vad där har sagts kan kyrkobokföringens nuvarande register delas in i kronologiska register för löpande anteckningar av vissa händelser och personregister för en samlad registrering av de uppgifter som berör var och en av de registrerade. De olika registren framgår av figur 5.1.

De löpande anteckningarna görs i ministerial- samt in- och utflyttningsböckerna. De kronologiska registren avspeglar den lokala folkbokföringsmyndighetens verksamhet som beslutsmyndighet beträffande t. ex. förnamn, hindersprövning och frågor om rätt kyrkobokföringsort. För detta arbete fyller den löpande registreringen viktiga uppgifter som diarium, underlag för bevakningsrutiner och dokumentation av beslut. Denna form av anteckningar ger också en för registerområdet samlad bild av de händelser som föranleder anteckning, t. ex. födelse.

Den samlade personregistreringen sker i församlingsliggare, församlingsbok och församlingsregister. Församlingsboken är det äldsta personregistret



Figur 5.1 Register och kyrkoböcker hos pastorsämbetena

hos pastorsämbetet. Den är en direkt fortsättning på de äldre husförhörs-längderna. Församlingsboken förs i regel på lösblad. Den består av två avdelningar, ett aktuellt register och ett avställningsregister. Personerna redovisas i kameral ordning, dvs. efter fastigheterna i församlingen. För varje familj eller ensamstående finns ett blad jämte eventuella fortsättningsblad. När en person inte längre skall vara kyrkobokförd stryks uppgifterna i församlingsboken. När samtliga personer på ett uppslag har strukits, förs bladet över från det aktuella registret till avställningsregistret. Avställningsregistret förvaras hos den församling där bladet har upprättats och förts.

Församlingsliggaren, som består av personakter, infördes år 1947. Personakterna har ersatt flyttningsbetygen, som fram till år 1967 användes för att överföra uppgifter mellan pastorsämbeten vid flyttning. När en person

flyttar från ett pastorsämbetes verksamhetsområde sänder pastorsämbetet i utflyttningsförsamlingen personakten till inflyttningsförsamlingen. En personakt förvaras således hos den pastorsexpedition inom vars område den folkbokförde för tillfället är kyrkobokförd. Akterna sorteras i regel i alfabetisk ordning. För personer som har avlidit förvaras akterna som regel där den avlidne var kyrkobokförd vid dödsfallet. Personakter för dem som har avlidit före år 1967 förvaras dock hos statistiska centralbyrån.

Församlingsregistret är ett kortregister som består av datatryckta s. k. personavier. De började användas år 1968 och fick sin nuvarande utformning i samband med en övergång till användning av skivminnen hos länsstyrelserna. Ett kortregister med likartad funktion fanns dock tidigare, framställt med ADB-teknikens föregångare, de s. k. tryckande registren. Församlingsregistret används för avisering av uppgifter till länsstyrelsernas ADB-register och som sökregister. Korten är ordnade efter personnummer. Personavierna för de personer som inte längre skall vara kyrkobokförda i församlingen sorteras i ett avgångsregister. Personavierna får dock gallras efter utgången av vissa tidsperioder.

5.3 Registerfrågan i tidigare utredningar

Den *centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden* (CFU) behandlade frågan om de framtida registren hos en civil folkbokföringsmyndighet i betänkandet *Folkbokföringsorganisationen m. m.* Uppbyggnaden av ett framtida urkundssystem kunde enligt CFU ske med ledning av ett antal principer. För att underlätta en smidig övergång i fråga om ansvaret för folkbokföringen borde enligt CFU alltför stora förändringar undvikas. Möjligheten till rationaliseringsvinster skulle tas tillvara. Urkundssystemet och uppgiftsregistreringen skulle enligt CFU inte göras mer omfattande än vad som motiverades av de behov en civilt utövad folkbokföring skulle fylla. CFU ansåg vidare att möjligheterna skulle beaktas att erbjuda material för personhistorik och annan på folkbokföringsurkunderna grundad forskning.

CFU utgick från att personakterna skulle föras även hos en civil folkbokföringsmyndighet. Motsvarighet till församlingsliggaren samt obefintlig- och emigrantregistren, vilka bildas av personakter, skulle således finnas i det nya systemet. CFU ansåg att denna fråga inte behövde utredas närmare. Däremot ägnade CFU större uppmärksamhet åt församlingsboken. Att föra en församlingsbok parallellt med församlingsliggaren (personakterna) medförde enligt CFU en omfattande och arbetskrävande dubbelregistrering. Denna ordning framstod som i hög grad orationell. I likhet med en i betänkandet refererad äldre utredning (statens organisationsnämnds promemoria den 4 oktober 1957) ansåg CFU att det inte behövdes någon direkt motsvarighet till församlingsboken. CFU konstaterade att en folkbokföring utan församlingsbok kunde förorsaka vissa problem vid rekonstruktion av förkomna personakter. Vidare medförde slopandet av församlingsboken något försämrade villkor för forskningen. CFU menade dock att dessa problem kunde lösas på ett godtagbart sätt.

CFU ansåg att ett personaviregister (församlingsregistret) behövdes också

hos en civil registreringsmyndighet. Dels för aviseringsutbyte med länsstyrelsen, dels som sökregister. Födelse- och dopboken ansåg CFU vara betydelsefull vid rekonstruktion av förkomna personakter och värdefull för forskningen. Anteckningar om dop saknade dock intresse för den civila folkbokföringen. Boken kunde därför enligt CFU ersättas av en "födelsebok". Konfirmationsboken ansåg CFU inte behövas i det civila registersystemet. Äktenskapsboken ansågs däremot behövas för bevakning och kontroll av hindersprövningen. Den tillgodosåg också rekonstruktionsbehovet och hade betydelse för forskningen. Död- och begravningsboken kunde enligt CFU ersättas av ett dödregister bestående av personakter för avlidna. De anteckningar som nu görs i död- och begravningsboken skulle då i stället göras i personakterna. Beträffande inflyttningsboken konstaterade CFU att denna fungerar som diarium över beslut om kyrkobokföring och används för bevakning av rekviderade personakter. Dessutom tjänar den som register över personer som under året har tillförts församlingen. CFU menade att boken kunde ersättas av ett inflyttningsregister, som bestod av kopior av flyttningsanmälningarna. Detta kortregister skulle sedan vid årets utgång ersättas av en maskinellt framställd förteckning. På motsvarande sätt kunde utflyttningsboken enligt CFU ersättas av ett kortregister och en årlig förteckning.

En arbetsgrupp tillsatt av riksskatteverket (RSV) och riksarkivet för behandling av vissa problem i samband med förandet av församlingsboken lämnade i promemoria den 20 oktober 1978 ett principförslag till böcker och register hos en civil folkbokföringsmyndighet. Enligt förslaget skulle systemet med personakter, dvs. församlingsliggare samt emigrant- och obefintligregister, finnas kvar i dess nuvarande form, liksom personavierna (församlingsregistret). Däremot ansåg arbetsgruppen, i likhet med CFU att det inte behövdes någon direkt motsvarighet till församlingsboken. Denna boks viktiga funktion vid bl. a. forskning kunde enligt gruppen ersättas med en kameralt upplagd s. k. folklängd, som framställs maskinellt vart femte år. Folklängden kunde sedan, i kombination med mantalslängden, användas för forskning. I arbetsgruppens förslag till register ingick vidare födelsebok, äktenskapsbok samt in- och utflyttningsbok. Enligt gruppens uppfattning fanns det inget som hindrade att dessa skrevs ut maskinellt vid vissa tidpunkter. Den nuvarande död- och begravningsboken kunde enligt arbetsgruppen ersättas av ett register bestående av dödsbevis.

Arbetsgruppens förslag remitterades av RSV och riksarkivet till olika myndigheter och organisationer inom de båda myndigheternas verksamhetsområden.

Remissammanställningen visade att de flesta remissinstanserna inom riksarkivets verksamhetsområde anslöt sig till arbetsgruppens förslag om en kameralt upprättad folklängd, som tas fram vart femte år. Inom RSV:s verksamhetsområde var remissutfallet i denna del däremot mera blandat. Flera kyrkobokföringsinspektörer ansåg sålunda att förslaget med en folklängd inte var godtagbart. Bl. a. antogs förutsättningarna för den framtida forskningen bli sämre. Länsstyrelsen i Jönköpings län ifrågasatte däremot om folklängden över huvud taget behövdes vid sidan om mantalslängden. Den lokala skattemyndigheten i Stockholm ansåg att arkiv- och forskningskraven skulle tillgodoses av en folklängd.

Arbetsgruppens förslag att bibehålla systemen med personakter och personavier föranledde i regel inga kommentarer. Länsstyrelsen i Väster-norrlands län ansåg dock att personaviregistret kunde ersättas med en terminalförbindelse med en databas hos länsstyrelsen.

Flertalet instanser som behandlade förslagen angående födelseboken, äktenskapsboken samt in- och utflyttningsböckerna lämnade arbetsgruppens förslag i dessa delar utan erinran. Länsstyrelsen i Jönköpings län och den lokala skattemyndigheten i Stockholm framhöll att födelse-, äktenskaps-samt in- och utflyttningsböckerna borde föras kontinuerligt. Dessa böcker kunde enligt nämnda remissinstanser betraktas som diarium där vissa beslut dokumenterades kronologiskt. Flera kyrkobokföringsinspektörer hade en likartad uppfattning och påpekade att fortlöpande ändringar kan förekomma framför allt i födelse- och dopboken.

Flera kyrkobokföringsinspektörer vände sig mot arbetsgruppens förslag att låta dödsbevisen bilda dödbok. Enligt inspektörerna innehöll dödsbevisen många gånger felaktiga personuppgifter. De saknade dessutom uppgift om jordfästning och gravsättning. Landsarkivet i Uppsala invände vidare att det av gruppen föreslagna registret bestående av dödsbevis skulle ta betydligt större plats än en dödbok. Några instanser ansåg å andra sidan att förslaget innebar en förbättring bl. a. med hänsyn till att bevisen innehöll flera uppgifter. Landsarkivet i Östersund ifrågasatte om dödsnoteringarna inte hade sådan juridisk betydelse att man borde skapa en extra säkerhet genom att föra dödbok. Några instanser menade att det vore att föredra om personakterna bildade dödbok.

5.4 Allmänna utgångspunkter

Folkbokföringsregistren och deras huvudsakliga innehåll har beskrivits i kap. 2 och i avsnitt 5.2. Som framgår av denna redovisning finns det hos pastorsämbetena ett flertal olika kyrkoböcker och register. Vart och ett av registren innehåller ett stort antal uppgifter, ordnade efter noga angivna principer. För denna registrering finns detaljerade anvisningar. I ett utredningsarbete som avser att beskriva huvuddragen av en framtida folkbokföringsorganisation saknas anledning att i detalj studera registerför-ningen. Vissa allmänna riktlinjer för registreringsarbetets bedrivande och registrens utformning måste emellertid anges. I annat fall kan inte behovet av ADB-stöd bedömas och grunddragen av ett sådant stöd utformas. Utan en viss belysning av det framtida registreringsarbetet kan inte heller kostnads-beräkningar göras. För bedömning av arkivfrågor krävs också att den framtida registreringen i viss utsträckning beskrivs. Kommittén har därför funnit det nödvändigt att närmare belysa de grunddrag i det nuvarande registersystemet som kan antas vara av betydelse för utformningen av register och ADB-stöd hos en framtida folkbokföringsmyndighet.

5.4.1 *Folkbokföringsregistrens innehåll*

Kyrkobokföringen innehåller anteckningar av både kyrklig och borgerlig karaktär. Om huvudmannskapet för folkbokföringen ändras uppkommer därför inte bara frågan om hur de lokala folkbokföringsregistren skall vara tekniskt ordnade utan också vilka uppgifter som registren skall innehålla.

Enligt kommitténs direktiv bör arbetet inriktas på den för samhället nödvändiga registreringen av medborgarna och inte göras beroende av vilket förhållande som råder mellan staten och svenska kyrkan. Beträffande svenska kyrkans behov av uppgifter har kommittén att utgå från det förslag till församlingsregistrering som utarbetades vid stat-kyrka-överläggningarna. Enligt detta förslag, som presenteras närmare i kap. 8, skall svenska kyrkan vara självförsörjande med kyrkliga uppgifter. Endast uppgifter av civil natur kommer att behöva hämtas ur folkbokföringen. Mot bakgrund härav anser kommittén att det i en framtida folkbokföring inte behöver ingå uppgifter om dop, konfirmation och andra uppgifter av rent kyrklig natur. Så länge svenska kyrkans beskattningsrätt består bör det emellertid i folkbokföringsregistren tas in uppgifter om medlemskap i svenska kyrkan. Sådana uppgifter behövs också för de kyrkliga valen. Med angivna undantag bör alltså de framtida folkbokföringsregistren innehålla uteslutande civila folkbokföringsuppgifter.

Det civila innehållet i kyrkobokföringen regleras i dag till stor del på administrativ väg. Denna ordning har möjliggjort en smidig anpassning av innehållet efter de föreliggande behoven. Det torde också innebära att det huvudsakliga innehållet av civila uppgifter relativt väl motsvarar dagens behov. Även om det kan finnas skäl att närmare överväga vissa uppgifter, såsom yrke och postadress, är det emellertid inte kommitténs uppgift att göra en detaljerad genomgång av innehållet i folkbokföringsregistren. En sådan genomgång måste anstå till det kommande utredningsarbete, som i kommitténs direktiv har förutsatts följa efter ett principbeslut i folkbokföringsfrågan. Kommittén har därför i de överväganden som rör register och ADB-stöd utgått från att innehållet i en civilt ordnad folkbokföring i allt väsentligt skall bestå av de civila uppgifter som för närvarande ingår i kyrkobokföringen.

5.4.2 *Folkbokföringsuppgifternas tillgänglighet*

Folkbokföringen är ordnad så att i huvudsak alla folkbokföringsuppgifter om den enskilde kan inhämtas på ett ställe, i regel hos det pastorsämbete inom vars församling personen är kyrkobokförd. Detta medför att uppgifterna vid flyttningar mellan registerområden behöver föras över från ett pastorsämbete till ett annat. F. n. sker detta genom att personakterna skickas med post mellan pastorsämbetena. Denna möjlighet att inhämta upplysningar bör vara av värde både för myndigheter och allmänheten. De framtida folkbokföringsregistren bör därför enligt kommitténs mening på ett motsvarande sätt kunna lämna uppgifter beträffande de personer som vid varje tillfälle är folkbokförda inom registerområdet.

För att den lokala folkbokföringsmyndigheten skall kunna fullgöra sin uppgift att tillhandahålla upplysningar ur folkbokföringsregistren fordras att

uppgifterna finns lätt tillgängliga hos myndigheten. Tillgängligheten är beroende av på vilket sätt uppgifterna lagras. I det nuvarande systemet görs anteckningarna som regel i både kronologiska register och personregister. Denna ordning måste enligt kommitténs mening behållas.

Den kronologiska registreringen avspeglar den lokala folkbokföringsmyndighetens funktion som beslutsmyndighet beträffande t. ex. förnamn, hindersprövning och frågor om rätt kyrkobokföringsort. I detta arbete fyller denna registrering viktiga uppgifter som diarium, underlag för bevakningsrutiner och dokumentation av beslut. Vid sidan av den egentliga personregistreringen bör det därför finnas en kronologisk registrering.

Beträffande personregistreringen måste den ske efter sådana grunder att den ger en god tillgänglighet både hos det aktuella och det äldre materialet. Därvid är det enligt kommitténs uppfattning viktigt att de sökmöjligheter som f. n. finns i folkbokföringsregistren bevaras. Man bör alltså även i ett framtida registersystem kunna redovisa de folkbokförda alfabetiskt, numeriskt och i kameral ordning.

5.4.3 Registreringstekniken

Registerarbetet hos pastorsexpeditionerna sker idag manuellt. En övergång från bundna böcker till lösbladssystem har i vissa fall medgivit utskrift med maskin. Flertalet kyrkoböcker skall dock enligt anvisningarna föras bundna.

Inom förvaltning och administration har ADB-tekniken i betydande omfattning införts för att underlätta hanteringen av stora mängder likartade data. På de flesta områden inom den statliga förvaltningen förs de större personregistren med hjälp av ADB-teknik. Att denna teknik inte har utnyttjats i den nuvarande lokala folkbokföringsorganisationen torde bl. a. bero på de små enheterna. Dessa lämpar sig mindre väl för genomgripande tekniska förändringar. Större enheter ställer emellertid inte bara krav på en modernare och mer rationell registerföring, de är i sig en förutsättning för en sådan modernisering. Enligt direktiven skall kommittén också redovisa behovet och utformningen av ADB-stödet såväl lokalt som regionalt. Det bör således undersökas i vilken omfattning arbetet bör ske med hjälp av ADB-teknik.

Oavsett vilket organ som övertar ansvaret för den lokala folkbokföringen kommer registren att omfatta en stor mängd information som ändras kontinuerligt. För att underlätta hanteringen av dessa register är det därför angeläget att ADB-tekniken kommer till användning. Med ett utvecklat ADB-stöd bör registreringen och lagringen av uppgifter avsevärt kunna förenklas. Stora tidsvinster torde också kunna erhållas vid sökning i registren. Andra uppgifter som bör kunna underlättas är vissa bevakningsrutiner samt aviseringsskyldigheter till andra myndigheter. Kommittén föreslår därför att den framtida registreringstekniken i betydande utsträckning bygger på ADB. Kommittén återkommer i avsnitt 5. 5 och 5. 6 till frågan om ADB-stödets utformning och omfattning.

5.4.4 *Behovet av manuella register*

Ett ADB-stöd för folkbokföringen kan ersätta de nuvarande manuella rutinerna och registren i större eller mindre utsträckning. Det torde dock aldrig bli fråga om att undgå all pappershantering. Skriftlig dokumentation behövs i olika former och beslutsunderlag behöver finnas dokumenterat i visuellt läsbar form. För folkbokföringens del synes en avgörande bedömning vara huruvida personakterna skall finnas och föras manuellt vid sidan av ett system som i övrigt utnyttjar ADB-tekniken. Personakterna har bl. a. genom funktionen att förmedla uppgifter mellan de lokala folkbokföringsmyndigheterna en särställning bland folkbokföringsregistren. Systemet med personakter medför emellertid inte bara fördelar. Det bör därför undersökas om personakterna skall ingå i ett framtida registersystem.

Personakten innehåller i princip alla folkbokföringsuppgifter. Det innebär att även äldre, inaktuella uppgifter finns i akten. När en person flyttar, ändrar civilstånd eller liknande finns den äldre uppgiften kvar vid sidan om den aktuella anteckningen. Dessutom innehåller personakten uppgifter om grunden för anteckningen, t. ex. vilken tingsrätt som har beslutat om en adoption och när beslutet har meddelats.

Personaktens främsta uppgift är alltså att vid flyttning föra över information mellan de lokala registermyndigheterna. Den utgör också tillsammans med församlingsboken folkbokföringens grunddokument för vissa anteckningar, t. ex. beslut angående äktenskapsskillnad och medborgarskap, dvs. i regel sådana beslut som inte pastorsämbetet själv fattar. Den används också för utskrift av sådana personbevis som kräver tillgång till "historiska" uppgifter.

Antalet flyttningar i landet kan beräknas till omkring 1,3 miljoner om året. Av dessa kan hälften antas ske inom församlingarna. Även om ett pastorsämbetes verksamhetsområde ofta omfattar flera församlingar sker alltså ett omfattande utbyte av personakter mellan pastorsämbetena. Detta sätt att överföra information mellan myndigheter kan, mot bakgrund av den tekniska utvecklingen, tyckas otidsenligt. Vid postbefordran förekommer också något tiotal akter varje år. Detta skapar ett rekonstruktionsbehov, som medför krav på innehållet i andra register.

En överföring av folkbokföringen till en borgerlig myndighet medför större verksamhetsområden. Antalet personakter som behöver förmedlas mellan de lokala registerenheter kommer därmed att minska. Personaktsregistren blir emellertid större och mer utrymmeskrävande. De ställer därmed krav på tillgång till arkivutrymmen. Vidare är så omfattande manuella personregister relativt svårhanterliga.

Ett registersystem där personakterna förs vid sidan av ett ADB-register medför också en dubbelregistrering. Flertalet uppgifter måste samtidigt föras både i personakten och i ADB-registret. I vissa fall t. ex. när nya personakter upprättas, kan dock utskriften av personakterna ske maskinellt.

En fördel med att behålla personakterna är att möjligheten att föra de nuvarande manuella, kronologiska registren med hjälp av datateknik underlättas. Med terminalåtkomst till ett utbyggt dataregister kan de huvudsakliga funktionerna (diarium, bevakningsrutiner m. m.) hos de kronologiska registren fullgöras av dataregistret. I de kronologiska registren

sker dock en dokumentation av merparten av folkbokföringsmyndighetens beslut. Denna skriftliga dokumentation kan emellertid, om de manuella kronologiska registren slopas, göras i personakten.

Personakterna kan också vara att föredra av integritetsskäl. I folkbokföringen förekommer vissa uppgifter som kan vara känsliga från integritetssynpunkt. I ett system med både ett lokalt manuellt personaksregister och lokal åtkomst till ett dataregister finns det möjlighet att låta vissa uppgifter endast förekomma i de lokala registren, dvs. i personakten.

Med ett personaksregister har man ett lokalt manuellt register. Vid krigs- eller beredskapsförhållanden, som kan medföra att hela eller delar av datasystemet sätts ur funktion, kan den lokala folkbokföringsmyndigheten ändå med hjälp av detta manuella register fortsätta sitt arbete. Också vid tillfälliga störningar i datasystemet finns möjligheter att meddela upplysningar eller lämna personbevis med hjälp av personakterna. Ett system med personakter som komplement till ett i övrigt ADB-baserat register tillgodoser därför väl de krav man från sårbarhetssynpunkt kan ställa på ett folkbokföringsregister.

Personakten innehåller, som har beskrivits i det föregående, även inaktuella uppgifter och andra upplysningar som relativt sällan behöver användas. Den lokala folkbokföringsmyndigheten måste ändå ha tillgång till dessa uppgifter. Det kan bedömas vara kostsamt att lagra också dessa uppgifter på data med möjlighet till direktåtkomst. Det finns alltså ekonomiska skäl som talar för att behålla personakterna.

Om ett framtida registersystem inte skall innehålla personakter måste också de särskilda problem som uppkommer vid genomförandet av en överflyttning av folkbokföringen beaktas. Att vid detta tillfälle föra över samtliga uppgifter från personakterna till ett dataregister över den då kyrkobokförda befolkningen torde bli mycket kostsamt. Att arbeta med två system parallellt, dvs. att inte upprätta nya personakter fr. o. m. genomförandet men bibehålla äldre akter, är inte någon bra lösning. Vidare torde ett genomförande av en folkbokföringsreform avsevärt underlättas om det parallellt med det nya dataregistret finns ett komplett register vars funktion överensstämmer med den tidigare folkbokföringen. Det är en garanti för att kontinuiteten i folkbokföringen bevaras. Det minskar sannolikt också kostnaderna för ett genomförande.

En genomgång av personakternas för- och nackdelar talar enligt kommitténs mening för att personakterna behålls. Kommittén förordar därför att personakterna skall ingå i det framtida registersystemet. Också en lösning med ett dataregister kompletterat med ett personaksregister innebär att datatekniken väsentligt kommer att förändra det lokala arbetet med folkbokföringen. Vilka uppgifter som skall ingå i dataregistret och vilka som endast skall förekomma i personakterna kan relativt lätt bestämmas efterhand erfarenheter vinnas från arbetet med det nya systemet.

5.5 Central eller regional datordrift

Det nuvarande ADB-stödet för folkbokföringen lämnas genom länsstyrelsernas dataregister över befolkningen inom länen (se avsnitt 2.5). Uppgifterna till folkbokföringen samlas in lokalt genom kyrkobokföringen, varefter merparten av uppgifterna vidarebefordras till länsregistren. Inom folkbokföringsorganisationen finns inte något centralt personregister.

Av grundläggande betydelse för det framtida ADB-stödets utformning är om datordriften skall ske regionalt eller centralt. Kommittén har därför övervägt denna fråga.

5.5.1 Tidigare utredningar

Tillkomsten av de länsvisa ADB-registren skall ses mot bakgrund av önskemålen om en rationell administration av beskattning och uppbörd. Redan vid planeringen av de första länsregistren, som bestod av s. k. tryckande register, föreslogs ett alternativ med ett centralt register för hela riket. Detta antogs dock medföra bl. a. sämre kontakt med den lokala registreringen och sämre förutsättningar för en rationell planläggning och användning av registren. Ett mindre befolkningsunderlag än länet ansågs inte heller lämpligt, framför allt av ekonomiska skäl (SOU 1944:52).

Också i det utredningsarbete som föregick införandet av ADB-tekniken övervägdes ett rikssystem med en central anläggning. Ett sådant system förordades också i ett principbetänkande (SOU 1961:4) av uppbördsorganisationskommittén, bl. a. med hänsyn till de ekonomiska aspekterna. Vid remissbehandlingen av förslaget betonades emellertid länsstyrelsernas behov av ADB-service inom andra områden än beskattning och folkbokföring. Kommittén fick därefter i uppdrag att utarbeta ett system som byggde på regionala register. Ett principbeslut om införande av regionala ADB-register fattades av 1963 års riksdag (prop 1963:32, SU 1963:41 rskr 1963:101).

I samarbete med statskontoret inledde RSV år 1972 en översyn av det dåvarande ADB-systemet inom folkbokförings- och beskattningsområdet. Utredningsarbetet bedrevs mot bakgrund av det då pågående reformarbetet beträffande rationalisering av skatteadministrationen. Det principförslag som utarbetats innehöll tre alternativa systemförslag med inslag av olika grad av central registrering. Utredningsarbetet låg till grund för ett principbeslut av 1975 års riksdag (SkU 1975:32, rskr 1975:230). Genom beslutet infördes vad som benämns vara ett blandat regionalt och centralt system. För folkbokföringsregistren innebar förslaget att dessa även fortsättningsvis skulle föras regionalt. I propositionen (prop 1975:57 s. 57) anfördes bl. a. att några genomgripande förändringar i ADB-systemet på folkbokföringsområdet inte borde ske i avvaktan på ett ställningstagande till folkbokföringens framtida utformning och organisatoriska anknäpning.

5.5.2 Tillkomsten av SPAR

RSV fick år 1971 regeringens uppdrag att bedriva ett utvecklingsarbete rörande ett centralt personregister. Enligt planerna skulle ett sådant register kunna tas i bruk under år 1972. Genom ett riksdagsbeslut i början av nämnda år sköts emellertid inrättande av registret på framtiden i avvaktan bl. a. på den dåvarande offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs (OSK) arbete.

I framställningar till regeringen begärde år 1974 och år 1975 datainspektionen att ett statligt centralt personuppdateringsregister skulle upprättas. Ett av huvudmotiven var att ett sådant register ansågs kunna begränsa antalet omfattande personregister, s. k. befolkningsregister, inom både den privata och den offentliga sektorn. En sådan begränsning ansågs önskvärd av integritets- och säkerhetsskäl.

I december 1976 fattade riksdagen ett beslut om inrättande av ett statligt person- och adressregister, SPAR (prop 1976/77:27, KU 1976/77:21, rskr 1976/77:87). Innehållet i SPAR grundar sig på uppgifterna i länsregistreringen. Det omfattar således hela den kyrkobokförda delen av befolkningen. Antalet uppgifter i SPAR är emellertid något begränsat i förhållande till länsregistreringen. Å andra sidan innehåller SPAR dessutom uppgifter hämtade från skatteregistren.

Datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) har hand om driften av SPAR och är registeransvarig. Under utredningsarbetet föreslogs det att RSV, såsom central myndighet för folkbokföringen, skulle bli registeransvarigt för SPAR. I propositionen med förslag till inrättande av SPAR förutsattes dock att denna fråga skulle tas upp på nytt när det nya ADB-systemet för folkbokföring och beskattning hade genomförts (prop 1976/77:27 s. 21).

SPAR täcker en inte obetydlig del av behovet av uppgifter ur folkbokföringen. Avgränsningen mellan SPAR:s och länsregistrens verksamhetsområden finns angivet i 28 § datalagen (1973:289).

5.5.3 1979 års datapolitiska proposition

Frågan hur datastrukturen inom statsförvaltningen skall vara utformad har utretts och debatterats i olika sammanhang under 1970-talet. Det har bl. a. varit en av huvuduppgifterna för datasamordningskommittén (DASK) att belysa denna fråga. Ämnet har också tagits upp i ett flertal motioner bl. a. i samband med reformarbetet inom beskattning och folkbokföring. Datainspektionen har i remissvar och andra yttranden lämnat synpunkter på frågan i de delar som berör inspektionens verksamhetsområde. Datalagstiftningskommittén (DALK) har haft i uppgift att utreda och lämna synpunkter på datastrukturen med särskilt beaktande av integritetsaspekterna. Slutligen har genom sårbarhetskommitténs (SÅRK) arbete, sårbarheten hos framför allt de centrala registren uppmärksamrats och belysts.

Med bakgrund av detta utredningsmaterial lämnade regeringen i den s. k. datapolitiska propositionen (prop 1978/79:121) en redogörelse för sin syn på användningen av ADB inom statsförvaltningen. I propositionen behandlades också frågan om datordriftens organisation.

Till att börja med konstaterades att datordrift som är av större omfattning bör ske för varje verksamhet för sig. För en sådan drift ansågs bl. a. tala att den tekniska utrustningen hade medfört att de för varje verksamhet sakansvariga myndigheterna själva borde få svara för de avvägningar och prioriteringar som regelmässigt uppkommer. Kraven på säkerhet i olika avseenden åberopades också för detta.

Beträffande frågan om central eller regional drift påpekades att en stor del av den kritik som har riktats mot den nuvarande datordriftens organisation går ut på att driften är för centraliserad och koncentrerad. De nackdelar en centraliserad drift ansågs föra med sig var bl. a. oacceptabelt stor sårbarhet för störningar, otillräckligt skydd mot kränkningar av integritet och sekretess samt en inte önskvärd geografisk och organisatorisk centralisering av arbetsuppgifter och beslutsfunktioner.

Även om det kan finnas vissa faktorer som begränsar möjligheterna att sprida datordriften, bl. a. högre kostnader och krav på aktualitet i information, konstaterades att driftslösningar som bygger på någon form av spridning av registrerad information och bearbetning borde eftersträvas. Det fanns sålunda enligt propositionen goda skäl att undvika centraliserad datordrift inom myndigheter och verksamhetsområden.

Finansutskottet uttalade vid behandlingen av propositionen (FiU 1978/79:34) att denna närmast fick ses som en beskrivning av nuläget i fråga om de regler och riktlinjer som tillämpas vid användningen av ADB inom statsförvaltningen. Utskottet anslöt sig till huvudprincipen i propositionen vad beträffar systemutveckling och datordriftens organisation. Normalt borde ansvaret för ADB-verksamheten ligga hos den myndighet som ansvarar för verksamheten i övrigt. För datordriften borde vidare eftersträvas att driften blir specifik för myndigheten och att driftställena sprids, inte minst i syfte att minska sårbarheten.

5.5.4 *Kommitténs överväganden*

Det ADB-stöd som för närvarande finns inom folkbokföringen bygger på regionala register hos 21 av landets länsstyrelser. Det behov som finns av aktuella uppgifter ur folkbokföringen beträffande hela rikets befolkning tillgodoses genom en central samkörning av ändringar från de regionala registren och genom SPAR. Tillskapandet och den närmare utformningen av dessa register har skett med beaktande av de särskilda krav ett ökat användande av ADB-tekniken har medfört. Vid tillkomsten av länsregistren och utvecklingsarbetet rörande dessa har vid skilda tillfällen framförts förslag om olika grad av centralisering. ADB-stödet för folkbokföringen har dock behållit sin regionala struktur. Å andra sidan har det, i avsikt att främst begränsa antalet omfattande personregister utanför den statliga sektorn, funnits ett behov av ett centralt uppdateringsregister, vilket resulterat i tillskapandet av SPAR. Behovet av ett riksomfattande uppgiftslämnande har därmed ansetts vara tillgodosett med den nuvarande organisationen av ADB-stödet.

Kommittén har utgått från de synpunkter som har kommit till uttryck i den s. k. datapolitiska propositionen och som innebär en strävan efter ADB-lösningar med regional utformning. För folkbokföringens del måste framför

allt kravet på skydd mot sårbarhet bedömas vara särskilt stort. Mycket talar därför för att grunden för folkbokföringens ADB-stöd även framdeles bör baseras på regional datordrift. Inslaget av central registrering bör kunna begränsas till i huvudsak det som förekommer i det nuvarande systemet.

Även om det får anses att det regionala eller riksomfattade uppgiftslämnandet kan tillgodoses med den nuvarande ordningen återstår frågan om det i det lokala löpande folkbokföringsarbetet finns behov av direktåtkomst till uppgifter för hela rikets befolkning. F. n. har ett pastorsämbete endast omedelbar tillgång till uppgifter om befolkningen inom det egna verksamhetsområdet, dvs. en eller flera församlingar eller i vissa fall del av församling. Om en person har flyttat från verksamhetsområdet kan pastorsämbetet i regel endast upplysa om till vilket annat område personen har flyttat. Ligger flyttningen långt tillbaka i tiden och personen har flyttat vidare måste denne på motsvarande sätt spåras från pastorsämbete till pastorsämbete. Med åtkomst till ett riksomfattande register kan en sådan personsökning avsevärt underlättas, i vart fall för personer som vid söktillfället fortfarande är kyrkobokförda.

F. n. finns utanför folkbokföringsorganisationen register som medger en riksomfattande sökning t. ex. det centrala skatteregistret med direktåtkomst hos de lokala skattemyndigheterna, den allmänna försäkringens register med direktåtkomst hos de allmänna försäkringskassorna samt SPAR som också kan ge möjlighet till direktåtkomst. Dessutom finns möjlighet att till rimliga kostnader koppla samman de regionala registren för riksåtkomst, om detta i framtiden skulle bedömas som önskvärt och lämpligt.

Mot bakgrund av det anförda finner kommittén att det inte heller för det begränsade lokala behovet av riksåtkomst finns anledning att i samband med en folkbokföringsreform inrätta ett särskilt centralt register för folkbokföringen. Med de rådande förhållandena finns godtagbara möjligheter att vid olika alternativ tillgodose även detta behov.

5.6 ADB-stödets utformning

I föregående avsnitt har kommittén förordat en fortsatt regional datordrift. Vid den närmare utformningen av det lokala ADB-stödet har kommittén i övrigt utgått från att innehållet i det framtida registersystemet huvudsakligen skall motsvaras av de civila uppgifterna i dagens folkbokföringsregister. Vidare har det förutsatts att i princip samtliga folkbokföringsuppgifter om en person även fortsättningsvis skall finnas tillgängliga hos den lokala myndighet där personen för tillfället är registrerad. Den lokala registreringen har också antagits behöva vara både kronologisk och personanknuten. Den kronologiska registreringen ger bl. a. möjligheter till bevakningsrutiner.

Såvitt berör personregistreringen har kommittén funnit att personakterna bör ingå i det framtida registersystemet. I övrigt har personregistreringen antagits behöva ske så att den ger en god tillgång till både det aktuella och det äldre folkbokföringsmaterialet.

I det följande redovisar kommittén två alternativ till lokalt ADB-stöd. Skillnaden mellan registeralternativen är i huvudsak att den lokala folkbokföringsmyndigheten vid sidan av ett personaksregister i alternativ A har

kortregister som bildas av maskinellt framställda kort, medan myndigheten i alternativ B har *direktåtkomst* till ett regionalt ADB-register.

Gemensamt för båda alternativen är att -

- personakterna förs manuellt hos den lokala folkbokföringsmyndigheten
- dataregistreringen utförs hos den lokala folkbokföringsmyndigheten
- kronologiska längder framställs maskinellt varje år
- en kameral längd framställs maskinellt vart femte år.

Den fortsatta framställningen belyser hur ADB-stödets utformning kan antas påverka folkbokföringsmyndigheterna såvitt avser registreringsarbetet, bevakningsrutinerna, informationen mellan folkbokföringsmyndigheterna, uppgiftslämnandet och sorteringen av det inaktuella materialet.

5.6.1 *Alternativ A*

Registreringen av uppgifter sker f. n. i flera olika register eller böcker. Detta är bl. a. en följd av behovet av både kronologiska register och vad som kan kallas personregister. Dessutom behövs flera personregister för att ge olika sökmöjligheter och för att förmedla information mellan folkbokföringsmyndigheterna. Samma uppgift kan därför behöva antecknas upp till fyra gånger i det nuvarande urkundssystemet. En naturlig strävan är att så långt möjligt begränsa antalet anteckningar av en och samma uppgift.

I det system som betecknas alternativ A registreras uppgifter från andra myndigheter i dataregistret och personakterna. Även uppgifter om beslut som fattas av folkbokföringsmyndigheten förs bara in på två ställen, dvs. i personakt och i dataregister. Några ytterligare anteckningar i manuella kronologiska register görs alltså inte. All registrering utförs av den lokala myndigheten. Uppdateringen av det regionala dataregistret sker med hjälp av inkodarutrustning. Också den anteckning som i dag behöver göras på personavierna för att förmedla uppgifter till länsregistren bortfaller således med denna lösning. Den omfattande dubbelregistrering som f. n. sker av folkbokföringsuppgifter kan alltså avsevärt begränsas genom ADB-stödet.

Den ordning som nu har beskrivits förutsätter att de nuvarande regionala dataregistren tillförs fler uppgifter än vad de innehåller f. n. Ytterligare uppgifter behövs bl. a. för att registren skall kunna ersätta de nuvarande kronologiska böckerna. De tillkommande uppgifterna behöver emellertid inte lagras under någon längre tidsperiod. Uppgifterna skall således årligen tömmas ur dataregistren och ersättas av maskinellt framställda längder. Nuvarande födelse- och dopbok, äktenskapsbok, död- och begravningsbok samt flyttningböckerna ersätts därigenom av årliga kronologiska längder. I längderna redovisas alltså löpande vilka personer som har registrerats eller avregistrerats inom registerområdet under året.

Avgränsningen av uppgifter mellan dataregistret och personakterna kan i det nuvarande utredningsskedet inte anges i detalj. Såvitt avser de kronologiska noteringarna synes det t. ex. vara lämpligt att vissa av de uppgifter som i dag förs i död- och begravningsbok och som alltså med den skisserade lösningen skall redovisas i en maskinellt framställd längd, i stället förs på personakterna för avlidna. Härigenom begränsas denna längd till att

huvudsakligen vara ett kompletterande sökregister till ett "dödregister" som består av personakter.

Folkbokföringsmyndigheten skall inte bara fatta och registrera beslut på grundval av inkomna anmälningar, den måste också *bevaka* att anmälnings-skyldigheten fullgörs, såsom att barn ges förnamn inom 6 månader efter födseln eller att gravsättning eller eldbegängelse sker inom två månader efter ett dödsfall. Bevakningen kräver någon form av underlag. I samband med aktualiseringen av dataregistret bör det därför i alternativ A framställas kort som kan ligga till grund för olika bevakningsrutiner. Korten ersätts årligen av de maskinellt framställda kronologiska längderna. Någon påtaglig förändring av folkbokföringsmyndighetens bevakningsrutiner medför inte ADB-stödet enligt alternativ A.

En viktig del av det lokala folkbokföringsarbetet är att *förmedla uppgifter mellan folkbokföringsmyndigheterna*. Två av de nuvarande registren hos pastorsämbetet, församlingsliggare (personakter) och församlingsregister (personavier), används bl. a. för detta ändamål. Personakterna används för att vid flyttning föra över information till inflyttningsförsamlingen. Personavierna förmedlar information mellan pastorsämbetet och länsstyrelsernas dataenheter.

Såvitt avser informationsutbytet mellan de lokala enheterna och de regionala registren bör det i första hand beaktas att kommittén, som har berörts i avsnitt 5.5, har förordat en ADB-lösning som bygger på regionala befolkningsregister. De regionala ADB-registren skall alltså även i fortsättningen bilda grunden för den spridning av uppgifter som behövs på regional och central nivå. F. n. uppdateras de regionala registren på regional nivå. Eftersom uppgifterna till folkbokföringen samlas in lokalt måste de i den nuvarande organisationen förmedlas med post från de lokala till de regionala enheterna. I registeralternativ A skall den lokala myndigheten via inkodaru-trustning uppdatera det regionala dataregistret. Härigenom förenklas arbetet med uppdateringen väsentligt. Informationen *från* de regionala till de lokala enheterna sker dock såsom i nuvarande system genom att maskinellt framställda kort sänds med post.

Vad beträffar informationen mellan lokala myndigheter har kommittén av de skäl som har redovisats i avsnitt 5.4.4 föreslagit att personakterna behålls även om ett nytt ADB-system införs. De kommer därför även fortsättningsvis att sändas mellan de lokala registermyndigheterna vid flyttning från ett verksamhetsområde till ett annat. ADB-stödet påverkar således inte denna hantering. En ny lokal organisation kommer dock att medföra större verksamhetsområden, vilket innebär att antalet personakter som behöver förmedlas kommer att minska.

En betydande del av den lokala folkbokföringsmyndighetens arbete består av att *lämna uppgifter ur registren*. Detta sker dels på grund av författningsmässigt reglerad eller i administrativ ordning beslutad aviseringsskyldighet till vissa myndigheter, dels efter begäran av enskilda eller myndigheter.

För fullgörandet av den aviseringsskyldighet som åligger folkbokföringsmyndigheten bör också ett ADB-stöd kunna lämnas. I vissa fall genom att underlaget för aviseringen framställs maskinellt i samband med att en viss typ av uppgifter registreras, i andra fall genom att personalen med maskinellt

framställda listor görs uppmärksam på att en registrerad uppgift skall aviseras.

Upplysningar om innehållet i folkbokföringsregistren lämnas också efter begäran, antingen muntligt efter en förfrågan eller skriftligt vid beställning av personbevis eller registerutdrag. För detta ändamål behövs olika ingångar i registren, dvs. möjligheter att söka i registren med ledning av t. ex. namn, personnummer eller adress. Nuvarande manuella register är sorterade på ett sådant sätt att de tillgodoser detta behov. I registeralternativ A har den lokala folkbokföringsmyndigheten inte direktåtkomst till dataregistret. Detta kan således inte utnyttjas för sökning av uppgifter. Personaksregistret måste därför kompletteras med kortregister som ger motsvarande sökmöjligheter som dagens urkundssystem. De kort som bildar sökregister kan framställas med hjälp av de regionala ADB-registren. I övrigt ger inte förevarande alternativ något stöd för folkbokföringsmyndighetens arbete med att lämna uppgifter ur registren.

Den föregående framställningen har i huvudsak tagit sikte på den lokala folkbokföringsmyndighetens arbete som rör personer som är folkbokförda inom myndighetens verksamhetsområde. Upplysningar behöver emellertid också lämnas om personer, som tidigare har varit registrerade hos myndigheten. Vidare är möjligheterna till sökning m. m. i det *inaktuella folkbokföringsmaterialet* av betydelse från forskningssynpunkt. Hur det äldre folkbokföringsmaterialet sorteras i det nuvarande systemet framgår av avsnitt 5.2.

I det föreslagna registersystemet sker sorteringen av personakter för dem som inte längre skall vara registrerade inom området efter i princip samma mönster som gäller för de nuvarande personaksregistren. Hanteringen med personakterna påverkas inte av ADB-stödet.

Det nuvarande avgångsregistret (personavierna) kan i förevarande alternativ ersättas av de maskinellt framställda kort som bildar sökregister. Övriga kortregister skall, som har redovisats i det föregående, årligen ersättas av kronologiska längder. De framställs maskinellt med hjälp av de regionala ADB-registren.

Någon direkt motsvarighet till församlingsboken finns inte enligt förevarande alternativ. För att kompensera de brister som detta kan medföra för forskningen men också för att underlätta folkbokföringsarbetet bör det föreslagna systemet kompletteras med ytterligare en maskinellt framställd längd. Ur denna längd, som i enlighet med tidigare förslag kan benämnas folklängd, bör man kunna utläsa vilka personer som har bott på de inom ett registerområde belägna fastigheterna under en viss tidsperiod. De uppgifter som skall ingå i längden lagras successivt på ADB-medium i samband med att uppgifterna registreras i dataregistret. Framställningen av folklängder medför således inget ytterligare arbete för den lokala folkbokföringsmyndigheten. Utformningen av folklängden redovisas närmare i avsnitt 5.7.4.

5.6.2 Alternativ B

Alternativ B bygger på lokal direktåtkomst till regionala dataregister. *Registreringen* av uppgifter sker huvudsakligen på motsvarande sätt som i alternativ A. Uppdatering av såväl personaksregistret som det regionala

dataregistret görs hos den lokala myndigheten. Till skillnad från alternativ A aktualiseras emellertid dataregistret via terminal i stället för med inkodarutrustning.

Med direktåtkomst till ett dataregister kan den lokala folkbokföringsmyndighetens arbete med *bevakning* underlättas på olika sätt. Myndigheten kan med hjälp av dataregistret kontrollera att uppgifter anmäls inom föreskriven tid. Vid behov kan också en påminnelse framställas maskinellt. Något mer komplicerade lösningar krävs om man eftersträvar t. ex. någon form av bevakningsrutin som ett led i flyttningskontrollen. Det är emellertid möjligt att maskinellt skilja ut vissa typer av flyttningsanmälningar som regelmässigt har visat sig innehålla felaktigheter. Dessa kan därefter ägnas en mera ingående granskning än vad som i allmänhet är behövligt. Bevakningsrutinerna bör således kunna underlättas med det ADB-stöd som omfattas av alternativ B.

Vad beträffar förmedlingen av *information mellan folkbokföringsmyndigheterna* överensstämmer de båda alternativen i vissa delar. Mellan de lokala enheterna överförs i båda fallen uppgifter med hjälp av personakter. Vidare sker överföringen av uppgifter från de lokala till de regionala ADB-registren genom ett maskinellt förfarande. Med direktåtkomst till de regionala registren behövs emellertid ingen avisering *från* de regionala dataregistren till de lokala enheterna. ADB-stödet enligt alternativ B medför således ytterligare en väsentlig förenkling av folkbokföringsarbetet.

Beträffande möjligheterna att underlätta det omfattande arbetet med att *lämna uppgifter ur registren* skiljer sig alternativen åt väsentligt. Som tidigare har nämnts måste ett nytt registersystem utformas på ett sådant sätt att kraven på olika sökmöjligheter som t. ex. namn, personnummer och adress kan tillgodoses. I ett manuellt system fordras flera register sorterade på olika sätt för att ge möjlighet till sådan sökning. Med direktåtkomst till dataregistret kan behovet av olika ingångar i registren tillgodoses genom s. k. söknycklar. Härigenom underlättas och förenklas arbetet med att lämna upplysningar avsevärt. Det är uppenbart att en sådan förändring i hög grad kommer att påverka folkbokföringsarbetet eftersom det årligen lämnas flera miljoner upplysningar till allmänhet och myndigheter.

En stor del av det lokala uppgiftslämnandet avser utfärdandet av personbevis och utdrag. F. n. utfärdas enligt kommitténs beräkningar omkring 2,4 miljoner personbevis om året. Som framgår av redovisningen i kap. 4 torde det finnas möjligheter att begränsa behovet av personbevis. Även med en sådan begränsning kommer det att utfärdas ett stort antal personbevis i framtiden. Med ett ADB-stöd enligt alternativ B, som ger direktåtkomst till dataregistret, förenklas sökningen efter de uppgifter som skall meddelas i ett personbevis. Den föreslagna direktåtkomsten ger emellertid också möjlighet att skriva ut bevisen maskinellt. Genom att ansluta terminalskrivare till dataregistret kan således folkbokföringsarbetet underlättas ytterligare.

Vad gäller registren över personer som *inte längre är folkbokförda* hos myndigheten skiljer sig alternativen inte mycket åt. Både sortering av personakter och framställning av längder följer samma principer som alternativ A.

5.6.3 Överväganden

I föregående avsnitt har beskrivits hur de alternativa ADB-stöden kan antas påverka arbetet hos i första hand den lokala folkbokföringsmyndigheten. Båda alternativen bygger på regional datordrift. Den huvudsakliga innebörden av de båda alternativen framgår av följande översikt.

	Alternativ A	Alternativ B
<i>Register</i>	Dataregister <i>utan</i> lokal direktåtkomst.	Dataregister <i>med</i> lokal direktåtkomst.
	Register bildade av maskinellt framställda kort.	
	Personaktsregister	=
<i>Registrering av uppgifter</i>	Alla uppgifter samlas in och registreras lokalt	=
	Dataregister uppdateras via inkodarutrustning	Dataregister uppdateras via terminal
<i>Information mellan folkbokföringsmyndigheter</i>	Information överförs mellan de lokala enheterna med personakt,	=
	från de lokala till de regionala enheterna via telefonätet (dataöverföring),	=
	från de regionala till de lokala enheterna med avier	Information överförs från de regionala till de lokala enheterna via terminal
<i>Sökning efter uppgifter</i>	Sökning sker i personakts- och kortregistren	Sökning sker via terminal
<i>Bevakning</i>	Bevakning sker med hjälp av kortregistren	Bevakning sker med hjälp av dataregistret
<i>Lämnande av uppgifter</i>	Alla personbevis, utdrag, påminnelser m. m. skrivs ut manuellt	Vissa personbevis m. m. kan skrivas ut med hjälp av terminalskrivare
<i>Framställning av längder</i>	Med hjälp av dataregistret framställs årligen kronologiska längder och vart femte år en folklängd	=

Båda alternativen svarar enligt kommitténs mening mot de grundläggande krav man har anledning att ställa på ett framtida ADB-stöd för folkbokföringen. Alternativ B, som är mera utvecklat, innebär dock att folkbokföringsarbetet underlättas väsentligt genom möjligheter till rationella bevaknings- och handläggningsrutiner. Vidare kan kvalitén på uppgifterna förbättras genom att ADB-stödet utnyttjas för en effektivare flyttningskontroll. Också uppgiftslämnandet kan förenklas avsevärt. Detta medför att myndigheter och allmänheten kommer att kunna erbjudas en bättre service. Detta alternativ medför dock högre kostnader för maskinell utrustning och

datordrift. Kommittén har därför funnit anledning att närmare undersöka alternativen från kostnadssynpunkt.

Kostnadsjämförelsen av alternativen omfattar endast de arbetsrutiner som påverkas av ADB-stödets utformning samt ADB-kostnader. Arbetet med personakterna är detsamma i båda systemen. Det har således inte tagits med vid jämförelsen. Vidare omfattar den uppskattade tidsåtgången för arbetsrutinerna endast det praktiska arbetet med att ta fram registerkort och göra anteckningar på dessa. Personalkostnaderna för ADB-registreringen har antagits vara i stort desamma för båda alternativen.

Årskostnaden för det *manuella arbete* som påverkas av ADB-stödets utformning uppgår enligt alternativ A till omkring 35 milj. kr. För alternativ B kan motsvarande årskostnad uppskattas till ca 8 milj. kr. Skillnaden i kostnader mellan de båda alternativen kan således beräknas till ca 27 milj. kr. De högre kostnaderna för alternativ A hänför sig huvudsakligen till hanteringen av de relativt omfattande kortregister, som behövs för att ge motsvarande funktion som direktåtkomst ger vid alternativ B. En mindre del avser möjligheten att skriva ut personbevis och upprätta stommar till personakter maskinellt. I beräkningarna har inte tagits hänsyn till den arbetsbesparing som uppkommer vid besvarandet av förfrågningar med hjälp av direktåtkomst. Kostnaderna för alternativ B är på grund av detta sannolikt ännu lägre.

Alternativen kräver olika *maskinell utrustning*. De årliga kostnaderna för terminaler m. m. har beräknats till ca 11 milj. kr. för alternativ A och ca 18 milj. kr. för alternativ B. Skillnaden mellan alternativen uppgår således till 7 milj. kr. Det bör dock betonas att denna jämförelse avser förhållandena hos länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna. Resultatet är beroende av den befintliga utrustningen. Kostnaderna påverkas naturligtvis av andra förutsättningar. Kommittén har kostnadsberäknat också ADB-stödet enligt alternativ B med allmän försäkringskassa som huvudman för verksamheten. Kostnaderna kan uppskattas till 24 milj. kr. Följande uppställning visar emellertid kostnadsskiljande poster om folkbokföringen läggs på lokal skattemyndighet.

Kostnadsskiljande poster	Milj. kr.	
	Alt. A	Alt. B
Kostnad för manuellt arbete	35	8
ADB-kostnader	11	18
Summa	46	26

En jämförelse av de arbetsbesparingar som alternativ B medför i förhållande till den ytterligare maskinella utrustningen som alternativet kräver visar att detta alternativ från kostnadssynpunkt är klart överlägset alternativ A.

Även ekonomiska skäl talar således för alternativ B. Med hänsyn till detta och de andra fördelar som kan vinnas genom ett system med direktåtkomst till dataregistren förordar kommittén att det framtida ADB-stödet för

folkbokföringen utformas enligt de riktlinjer som har skisserats i alternativ B.

5.7 Förslag till nytt registersystem

Kommitténs förslag till registersystem innebär på lokal nivå en övergång från ett i princip helt manuellt system till ett ADB-baserat system. Av de nuvarande registren kommer endast de som består av personakter att föras manuellt i det nya systemet. De uppgifter som antecknas i övriga böcker och register kommer att registreras på ADB-medium.

I figur 5.2 redovisas de nuvarande kyrkoböckerna och registren samt de register och längder som föreslås ingå i det framtida registersystemet för folkbokföringen. I figur 5.3 åskådliggörs schematiskt kommitténs förslag till nytt registersystem för folkbokföringen.

I det dagliga arbetet kommer således den lokala folkbokföringsmyndigheten endast att arbeta med två former av register, nämligen register som består av personakter och ett dataregister till vilket den lokala myndigheten har direktåtkomst. För i första hand forskningsändamål framställs vidare kronologiska längder och en folklängd. Dessa kan dock användas i viss utsträckning även i folkbokföringsarbetet.

5.7.1 Personaksregister

Personakten är den grundläggande urkunden i det föreslagna registersystemet. Akten består av ett blad till vilket man vid behov kan foga ett fortsättningsblad¹. Personakterna ordnas i tre register, nämligen register över

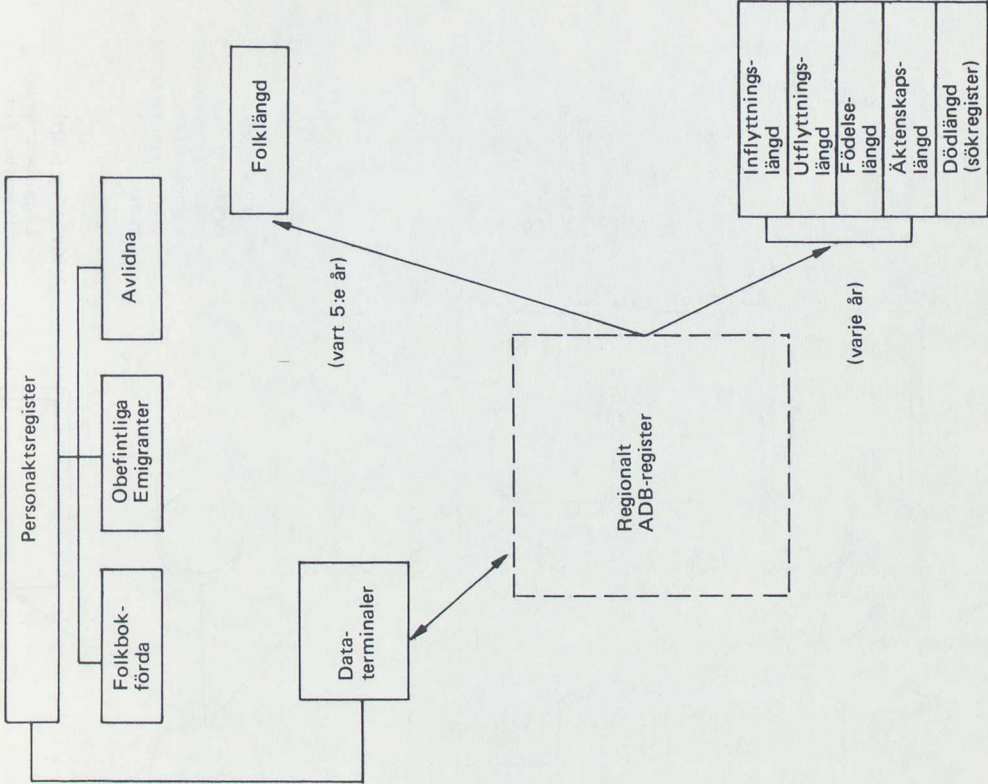
- ☐ folkbokförda
- ☐ emigranter eller obefintliga
- ☐ avlidna.

Personakter upprättas för nyfödda eller när personer första gången vid invandring folkbokförs i Sverige. Akterna förs och förvaras hos den myndighet inom vars verksamhetsområde den folkbokförde är registrerad. När en person flyttar sänds personakten till den myndighet inom vars område personen bosätter sig. Personakten för den som har avlidit eller av annat skäl inte skall vara folkbokförd i Sverige avställs hos den myndighet inom vars område personen senast var registrerad.

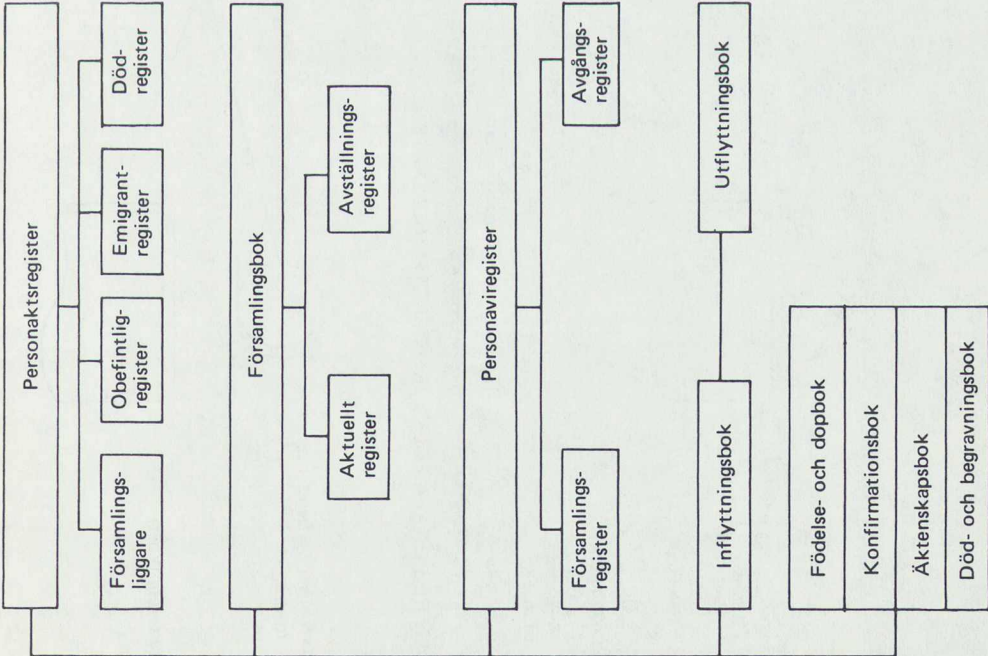
I det föreslagna systemet utförs merparten av folkbokföringsarbetet vid terminalerna. Ett visst behov finns emellertid även av att använda personakterna eftersom dessa innehåller mer information än dataregistret. Akterna innehåller såväl aktuell som historisk information. De kan också innehålla uppgifter som är känsliga från integritetssynpunkt eller uppgifter som sällan används och därför inte bör registreras på ADB-medium. Personakterna ger också möjlighet att vid tillfälliga störningar i datasystemet meddela upplysningar och utfärda personbevis.

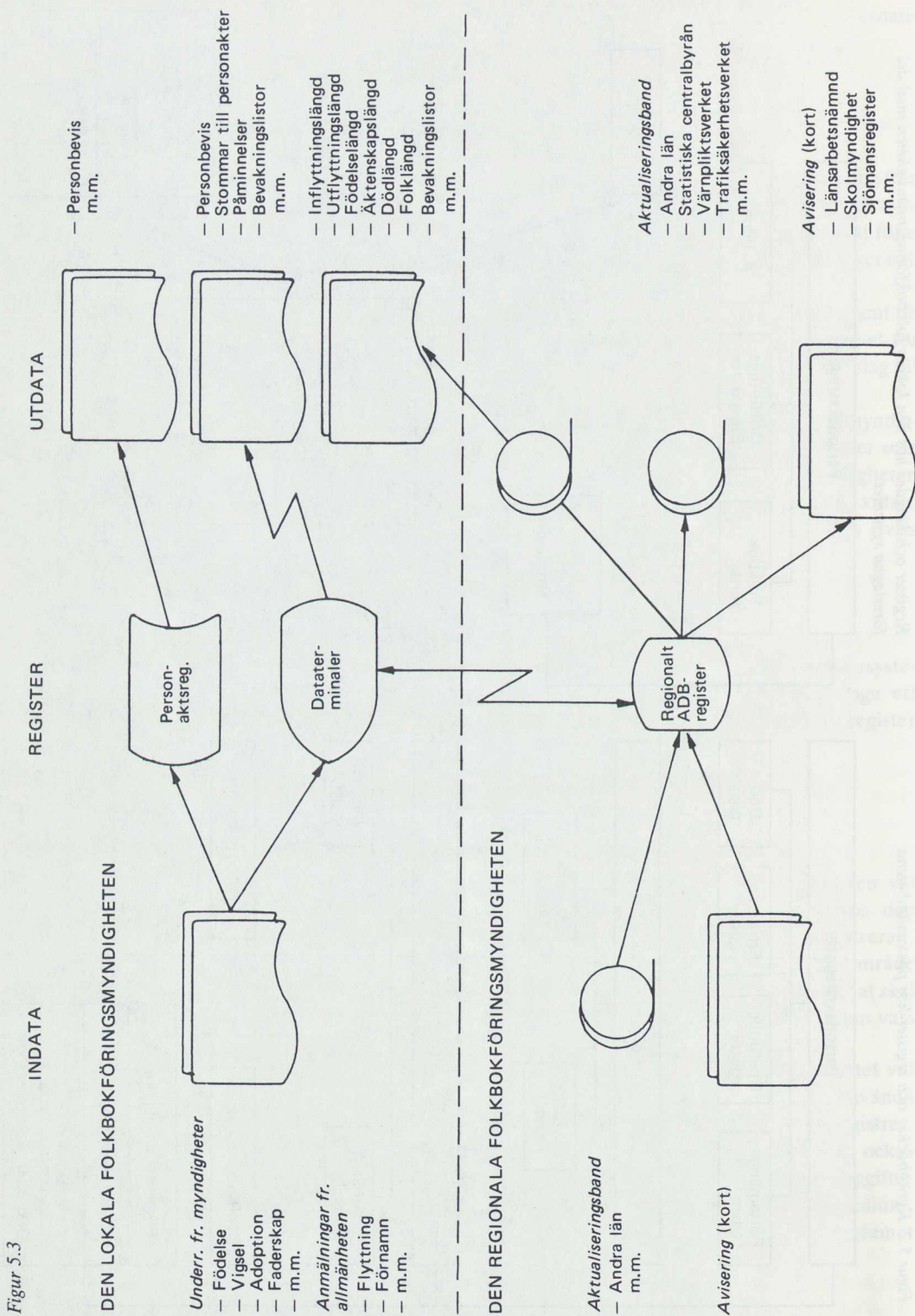
¹ Ett exempel på en personakt finns intaget som *bilaga 4* till betänkandet.

Register och längder hos den lokala folkbokföringsmyndigheten med det föreslagna systemet.



Figur 5.2 Kyrkoböcker och register hos pastorsämbetena





5.7.2 Dataregistret

I det föreslagna registersystemet har den lokala folkbokföringsmyndigheten via terminal direktåtkomst till ett dataregister. Den lokala folkbokföringsmyndigheten skall också via terminal aktualisera detta register.

Genom direktåtkomsten till dataregistret kan den lokala folkbokföringsmyndigheten fullgöra ett flertal uppgifter för vilka det i dag krävs olika manuella register. De kronologiska böckerna fungerar i dag som diarium över folkbokföringsmyndighetens beslut och som underlag för bevakningsrutiner. Dessa funktioner kommer i det framtida systemet att ske med hjälp av dataregistret. Genom att uppgifter om födelser, inflyttningar m. m. förs in i dataregistret bildar detta diarium över folkbokföringsmyndigheternas beslut. Skriftlig dokumentation av besluten sker i personakten. Med hjälp av dataregistret kan den lokala folkbokföringsmyndigheten också bevaka att kompletterande uppgifter anmäls inom föreskriven tid.

Arbetet med att lämna uppgifter ur folkbokföringsregistren underlättas väsentligt genom dataregistret. Dels genom att behovet av olika sökbegrepp kan tillgodoses av ett och samma register, dels genom möjligheterna till maskinell utskrift. Eftersom dataregistret i stort sett innehåller alla aktuella uppgifter kommer flertalet personbevis att kunna skrivas ut maskinellt. Endast beträffande äldre uppgifter måste personakterna användas. Möjligheterna till maskinell utskrift kan också utnyttjas när en personakt skall upprättas samt vid utskrift av olika typer av påminnelser och underrättelser.

5.7.3 Kronologiska längder

I dataregistret registreras fortlöpande uppgifter om födelser, flyttningar, dödsfall m. m. Efter en viss tid behöver inte en kronologisk redovisning av sådana händelser vara tillgänglig på ADB-medium. Äldre uppgifter kan därför tömmas ur dataregistret och ersättas av maskinellt framställda längder. Nuvarande födelse- och dopbok, äktenskapsbok och in- och utflyttningsbok ersätts således av årliga längder med ett likartat innehåll. Som ett komplement till personaksregistret över avlidna framställs också en dödlängd med ett mer begränsat innehåll. Längderna kommer att redovisa kronologiskt vilka personer som har registrerats resp. avregistrerats inom registerområdet under året.

En särskild fråga är om längderna skall tillföras uppgifter sedan de har färdigställts. I de nuvarande kronologiska böckerna införs fortlöpande kompletteringar och ändringar. Det stora flertalet av dessa noteringar görs inom något år. Det förekommer emellertid att uppgifter förs in eller ändras långt senare. Främst gäller detta anteckningar i födelse- och dopboken om förnamn, börd och adoption.

Det är givet att det måste föreligga möjlighet och också skyldighet att rätta felaktigheter, som har förelegat redan vid den maskinella utskriften. Tekniskt möter det inget hinder att för hand tillföra uppgifter i längderna. Tveksamt är däremot om det finns ett behov av att komplettera längderna med uppgifter om förhållanden som har ändrats efter utskriften. Principen om en fortlöpande aktualisering är väsentligen av betydelse för födelseläng-

den. En konsekvens av att frågå denna princip är att födelselängden till skillnad från den nuvarande födelse- och dopboken inte kan användas som grunddokument för utfärdande av viss typ av personbevis. Den blir också mindre användbar vid rekonstruktion av förkomna personakter. Slutligen medför en sådan ordning ett visst merarbete vid forskning med höga krav på tillförlitlighet. Uppgifterna i längden kan nämligen vid sådan forskning behöva kontrolleras i personakten.

Såvitt avser behovet av grunddokument för vissa personbevis kan detta utan olägenhet fyllas av personakterna. Rekonstruktionen av personakter kan, som redovisas närmare i avsnitt 5.7.4, ske huvudsakligen med ledning av folklängden. För forskningens behov ställs mera sällan sådana krav att det kan anses medföra någon påtaglig olägenhet att längderna inte aktualiseras. Enligt kommitténs mening är det därför inte motiverat med en fortlöpande aktualisering av längderna. I sammanhanget kan också påpekas att det nämnda kontrollarbetet vid forskning skulle underlättas om det i födelselängden fördes in en uppgift om dödsfall, och var personakten för den avlidne förvaras. En sådan ordning skulle emellertid bl. a. medföra ett merarbete för folkbokföringsmyndigheterna. Denna möjlighet bör dock övervägas i det fortsatta utredningsarbetet.

5.7.4 *Folklängd*

Församlingsbok kommer inte att föras i det nya registersystemet. I det dagliga arbetet ersätter dataregistret församlingsbokens uppgift att redovisa de aktuellt folkbokförda personerna familje- och fastighetsvis. För främst forskningsändamål finns emellertid behov av en handling som kontinuerligt redovisar befolkningen familje- och fastighetsvis. Handlingen skall således utvisa vilka personer som har bott på de inom registerområdet belägna fastigheterna inom en viss tidsperiod. Den redovisning av befolkningen som sker i mantalslängden är inte tillräcklig eftersom man av denna endast kan utläsa vilka personer som mantalsdagen var bosatta på en viss fastighet.

Behovet av en kontinuerlig redovisning av befolkningen tillgodoses i det framtida systemet av en vart femte år maskinellt framställd folklängd. Folklängden är upplagd i kameral ordning, dvs. efter fastighet. Samtliga personer redovisas på den eller de fastigheter där de under femårsperioden har varit folkbokförda. Flyttar en person under den aktuella perioden kommer han således att finnas upptagen på två fastigheter. Uppgift om tidpunkt och vart eller varifrån en flyttning har skett skall framgå av längden. Posterna ordnas familjevis. I längden redovisas dels de personuppgifter som är aktuella vid tidpunkten för utskriften, dels de ändringar som har skett under ifrågavarande femårsperiod, t. ex. namn- och civilståndsåndringar. Längden bör innehålla i stort sett de personuppgifter som i dag antecknas i församlingsboken.

Folklängden har främst betydelse från forskningssynpunkt, men den kan också användas av folkbokföringsmyndigheten vid personsökning och vid rekonstruktion av förkomna personakter. Enligt en uppskattning som RSV har gjort förkommer ca 30 akter per år. Även om antalet är litet måste det finnas möjlighet att rekonstruera en personakt.

Ett oeftergivligt krav är givetvis att uppgifter om aktuella förhållanden kan

rekonstrueras. Rekonstruktionen av sådana uppgifter bör med det föreslagna registersystemet emellertid inte föranleda några problem. Dessa uppgifter finns i huvudsak att tillgå i dataregistret.

Även inaktuella uppgifter av betydelse bör enligt kommiténs mening kunna rekonstrueras på ett tillfredsställande sätt i det nya systemet. I folklängden antecknas flertalet folkbokföringshändelser. Flyttningar redovisas i längden så att en person kan sökas från fastighet till fastighet. Följaktligen kan det för rekonstruktion av en personakt erhållas uppgift om flertalet folkbokföringshändelser under den aktuella personens livstid. Kompletterande information om grunden för en anteckning kan hämtas från de handlingar som förvaras som bilagor till längderna. Eftersom det är av särskild betydelse att uppgifter om föräldrar resp. barn kan rekonstrueras bör det uppmärksammas att handlingar som rör härkomst inte är gallringsbara.

6 Val av lokal folkbokföringsmyndighet

6.1 Frågans tidigare behandling

Centrala folkbokförings- och uppborðsnämnden (CFU) tog i sitt betänkande Folkbokföringsorganisationen m. m. inte ställning till om folkbokföringen skulle föras över till en borgerlig myndighet eller ej. Däremot redovisade CFU material som skulle kunna ligga till grund för ett sådant ställningstagande. CFU belyste de olika alternativ till pastorsämbetena som skulle kunna komma ifråga vid ett eventuellt överförande av folkbokföringen. De organ som enligt CFU låg närmast till hands var de lokala skattemyndigheterna och de allmänna försäkringskassorna.

CFU fann till att börja med att både de lokala skattemyndigheterna och de allmänna försäkringskassorna hade omfattande kontakter med allmänheten och att de var beroende av uppgifter från folkbokföringen. Hos båda organen fanns erfarenhet av registreringsarbete. CFU ansåg emellertid att arbetet med folkbokföringen skulle vara en ny och främmande uppgift för de allmänna försäkringskassorna. Detta gällde särskilt kassornas lokalkontor. För de lokala skattemyndigheterna framstod däremot enligt CFU:s mening folkbokföringen som en naturlig del av verksamheten med mantalsskrivningen. Ett gemensamt organ för den löpande folkbokföringen och mantalsskrivningen antogs bl. a. medföra en enhetligare tillämpning av de bosättningsregler som var gemensamma för båda förfarandena. CFU ifrågasatte också om det var lämpligt att försäkringskassorna, som inte var statliga organ, ombesörjde en statlig uppgift som saknade samband med kassornas verksamhet i övrigt. Dessutom förelåg ett visst partsintresse p. g. a. kassornas ställning som försäkringsgivare inom sjukförsäkringen och de dåvarande formerna för denna försäkrings finansiering.

Ett annat skäl som enligt CFU talade mot försäkringskassorna var det förhållandet att försäkringskassetillhörigheten styrdes av mantalsskrivningen. Detta var betingat av att de dåvarande sjukförsäkringsavgifterna uppbars i samband med skatteuppbörden. Om försäkringskassorna skulle ha hand om folkbokföringen ansåg CFU att tillhörigheten måste styras av de löpande folkbokföringsförhållandena. En sådan lösning skulle innebära att de nämnda administrativa fördelarna gick förlorade. Vidare fann CFU att organisationsbilden beträffande besvär och tillsyn hos de lokala skattemyndigheterna var likartad den som gällde för folkbokföringen i övrigt. På socialförsäkringens område var denna organisation helt annorlunda, vilket ansågs tala mot ett val av de allmänna försäkringskassorna. CFU menade

också att förutsättningarna för erforderlig tillgång på kvalificerad personal var gynnsammare hos de lokala skattemyndigheterna än hos de allmänna försäkringskassornas lokalkontor.

Enligt CFU var det endast från servicesynpunkt som de allmänna försäkringskassorna intog en fördelaktigare ställning än de lokala skattemyndigheterna. Med de då nästan 500 lokalkontoren ansågs de allmänna försäkringskassorna vara ett mera attraktivt alternativ i detta hänseende. CFU fann emellertid att även om de lokala skattemyndigheterna valdes, kunde servicefrågan få en tillfredsställande lösning. CFU förordade därför att överförandet skulle ske till de lokala skattemyndigheterna.

Vid *remissbehandlingen* av betänkandet lämnade de flesta centrala myndigheter och organisationer CFU:s förslag att förordna de lokala skattemyndigheterna utan erinran. Riksförsäkringsverket (RFV) och Försäkringskasseförbundet var emellertid kritiska mot CFU:s utredning. Bl. a. ifrågasattes uppfattningen att folkbokföringen skulle vara en främmande uppgift för försäkringskassorna och att kassornas rättsliga ställning skulle utgöra något hinder mot att låta dem ombesörja en statlig verksamhet. Vidare kritiserades påståendet att de lokala skattemyndigheterna erbjöd större tillgång på kvalificerad personal. RFV och Försäkringskasseförbundet menade också att tillräcklig vikt inte hade lagts vid serviceaspekten. Några remissinstanser ansåg att det fanns skäl att mera noggrant undersöka möjligheten att låta den lokala folkbokföringen ankomma på en kommunal myndighet. Kommunerna ansågs bl. a. ha goda förutsättningar för en effektiv flyttningskontroll.

Deltagarna i *stat-kyrka överläggningarna* redovisade i betänkandet Stat-Kyrka ett förslag till församlingsregistrering, som avsåg att täcka svenska kyrkans behov av medlemsregistrering om folkbokföringen fördes över till ett borgerligt organ.

Frågan om den framtida folkbokföringen togs inte upp under stat-kyrka överläggningarna. Som underlag för ställningstagandet till förslaget om församlingsregistrering för svenska kyrkan behandlades frågan emellertid i en särskild expertpromemoria som bifogades deltagarnas betänkande. I promemorian jämfördes de allmänna försäkringskassornas och de lokala skattemyndigheternas förutsättningar att ombesörja den löpande folkbokföringen. Härvid belystes bl. a. organisatoriska förhållanden, databehandlingsfrågor, besvärsordning samt serviceaspekten. Enligt vad som framkom i promemorian visade jämförelsen att de lokala skattemyndigheterna var att föredra framför de allmänna försäkringskassorna som lokal folkbokföringsmyndighet.

Några av de *remissinstanser* som uttalade sig om deltagarnas förslag till församlingsregistrering behandlade också frågan om huvudmannaskapet för folkbokföringen. Riksskatteverket (RSV) menade att en överföring av pastorsämbetenas folkbokföringsuppgifter till lokal skattemyndighet skulle vara en naturlig utbyggnad av skattemyndigheternas nuvarande verksamhet. Tjänstemännens centralorganisation och Sveriges kommunaltjänstemannaförbund föreslog, som alternativ till pastorsämbetena, att lokala servicekontor skulle upprättas till det antal som kunde bedömas vara rimligt. Dåvarande Svenska prästförbundet ansåg att frågan om folkbokföringens huvudmannaskap kunde lösas genom att samhället köpte tjänster av kyrkan,

som redan hade en fungerande organisation för folkbokföringen. Vidare framfördes också, bl. a. av Föreningen Sveriges kyrkobokföringsinspektörer, ett förslag som innebar att en borgerlig folkbokföring endast skulle omfatta flyttningsärendena och att den resterande delen av kyrkobokföringen även fortsättningsvis skulle ankomma på svenska kyrkan.

6.2 Olika alternativ

En av kommitténs huvuduppgifter är att klarlägga vilken myndighet som skall ha hand om den lokala folkbokföringen om ansvaret inte längre skall åvila pastorsämbetena. I direktiven till kommittén erinras om den betydelse kyrkobokföringen har för skatteadministrationen och de fördelar som det med tanke härpå skulle innebära om också kyrkobokföringen sköttes av lokal skattemyndighet. Detta antas särskilt gälla kyrkobokföringen i vad den avser bestämmande av rätt kyrkobokföringsort. Enligt vad som anges i direktiven talar därför mycket för att ansvaret för den lokala folkbokföringen flyttas till de lokala skattemyndigheterna.

Enligt kommitténs mening gäller det i första hand att avgöra om folkbokföringen bör föras över till något *befintligt organ* eller om en *ny organisation* bör tillskapas. Vid övervägande av denna fråga bör det till en början beaktas att den framtida folkbokföringen för hela riket kan beräknas sysselsätta 1 200–1 300 personer, varav ett femtiotal på regional och central nivå. Från personell synpunkt är det sålunda totalt sett en verksamhet av relativt blygsam omfattning. Verksamheten skall emellertid bedrivas lokalt över hela riket. Den kräver lokaler med god spridning över landet och utrustade för kontakter med allmänheten. Vidare behövs arkivlokaler och teknisk utrustning. Att bygga upp en helt ny organisation på det lokala planet måste därför förutsättas bli åtskilligt dyrare än att anförtro den löpande folkbokföringen åt något befintligt organ. Kommittén anser därför att det inte är någon lämplig lösning att bygga upp en helt ny organisation för folkbokföringen. I stället bör man enligt kommitténs mening undersöka möjligheten att anknyta folkbokföringen till något organ med likartad verksamhet där det finns möjlighet att utnyttja ett redan utbyggt kontorsnät och befintlig administration.

I den tidigare behandlingen av folkbokföringsfrågan har förts fram tanken att den lokala folkbokföringen helt eller delvis förs över till *kommunerna*. Mot alternativet kommunal myndighet kan invändas att folkbokföringen i första hand fyller ett statligt behov och därmed är en statlig angelägenhet. Kommunerna intar också genom sitt ansvar enligt socialhjälpslagen och genom den kommunala beskattningsrätten ställning som part i vissa folkbokföringsmål. Enligt kommitténs mening finns det i den nuvarande kommunala organisationen inte heller något organ som lämpar sig för uppgiften som folkbokföringsmyndighet. Att tillskapa ett nytt kommunalt organ kan, av skäl som har angivits, inte anses vara realistiskt. Dessa förhållanden medför enligt kommitténs mening att det är mindre lämpligt att kommunerna har hand om folkbokföringen.

Ett alternativ med kommunal anknytning, som har förts fram vid remissbehandlingen av tidigare utredningsförslag, innebär att den löpande

folkbokföringen skall ombesörjas av den nuvarande personalen och i de lokaler där den f. n. bedrivs, men med ett kommunalt huvudansvar. För en sådan lösning skulle tala bl. a. ett effektivt utnyttjande av framför allt de av svenska kyrkans lokaler som har uppförts under senare år. De skäl som kommittén har anfört mot en mera renodlad kommunal lösning gäller emellertid även i detta fall. Därtill kommer olika praktiska konsekvenser, som t. ex. att det nuvarande befolkningsunderlaget för många pastorsämbe-ten försvårar ett genomförande av en rationell registerhantering. Kommittén anser därför att en lösning av detta slag inte kan förordas.

Den verksamhet som bedrivs av de *lokala skattemyndigheterna* och de *allmänna försäkringskassorna* har vissa beröringspunkter med kyrkobokföringen. I arbetet ingår en relativt omfattande registrering av uppgifter. I denna hantering ingår i båda fallen folkbokföringsuppgifter om t. ex. bosättning och civilstånd. Arbetet är vidare förenat med kontakter med allmänheten, både för att inhämta upplysningar och för att lämna information. Den del av folkbokföringen som består i att lämna uppgifter ur registren eller att mottaga anmälningar och besvara vissa förfrågningar torde därför utan vidare kunna integreras med verksamheten hos båda organen. Mot bakgrund härav har kommittén funnit anledning att närmare undersöka vilket av de nu diskuterade alternativen som bör förordas.

I de följande avsnitten redogör kommittén för konsekvenserna av ett överförande av folkbokföringen till de lokala skattemyndigheterna och till de allmänna försäkringskassorna. Därefter följer en kostnadsjämförelse av alternativen samt kommitténs bedömningar och förslag.

6.3 Alternativet lokal skattemyndighet

6.3.1 Organisation

Lokal skattemyndighets verksamhetsområde är ett fögderi. Ett fögderi kan omfatta en eller flera kommuner. F. n. är landet indelat i 120 fögderier. Chef för lokal skattemyndighet är en fögderichef. Det totala antalet tjänster för hela riket var enligt personalplanen den 1 juli 1981 ca 4 000. De lokala skattemyndigheterna är statliga organ. Befattningshavarnas anställningsförhållanden regleras av de på statstjänstemän i allmänhet tillämpliga författningarna och kollektivavtalen.

Två huvudmodeller för den nuvarande organisatoriska indelningen i enheter finns angivna i instruktionen för de lokala skattemyndigheterna. De elva största myndigheterna delas in i en administrativ enhet, en eller två skatteenheter och en arbetsgivarenhet. Den lokala skattemyndigheten i Stockholm har dessutom en folkbokföringsenhet. De övriga 109 myndighe-terna är indelade i en serviceenhet och en granskningsenhet.

Befolkningsunderlaget i de normalstora och större fögderierna är sådant att den tillkommande verksamheten med folkbokföringen tillsammans med mantalsskrivningen kan bedrivas i självständiga enheter. Detta gör det möjligt att låta personalen specialisera sig på vissa arbetsuppgifter, vilket i sin tur kan antas underlätta folkbokföringsarbetet.

De lokala skattemyndigheterna är betydligt färre än de nuvarande

pastorsexpeditionerna. Om folkbokföringen förs över till skattemyndigheterna kommer antalet kontaktpunkter för allmänheten att minska från ca 1 580 till 120. För allmänheten medför detta att avståndet till folkbokföringsmyndigheten i regel ökar. Å andra sidan kan ett färre antal lokala enheter antas medföra vissa förenklingar beträffande kontakterna med andra myndigheter. Det bör sålunda vara lättare att avgöra till vilken lokal myndighet en underrättelse skall ske eller var en upplysning kan inhämtas.

Vad beträffar folkbokföringen i Stockholm och Göteborg handhar de lokala skattemyndigheterna i dess fögderier f. n. de delar av kyrkobokföringen som hänger samman med registreringen av bosättningen. För ca 13 % av rikets befolkning finns alltså redan idag hos de lokala skattemyndigheterna en organisation för väsentliga delar av kyrkobokföringen.

Beträffande organisationsbilden i övrigt är länsstyrelsen chefsmyndighet för de lokala skattemyndigheterna i länet.¹ Länsstyrelsen skall, efter förslag från skattemyndigheten, fastställa dess arbetsordning. På riksplanet handlägger RSV centrala uppgifter inom folkbokföring, beskattning och upp börd. RSV utövar därmed tillsynen över de lokala skattemyndigheternas verksamhet i dessa avseenden. Beträffande den verksamhet som sammanhänger med den allmänna försäkringen utövas tillsynen av RFV.

De organisatoriska förhållandena påverkas inte av ett överförande av den löpande folkbokföringen till skattemyndigheterna. De är redan genom ansvaret för mantalsskrivningen folkbokföringsmyndigheter under RSV:s tillsyn. Den verksamhet inom kyrkobokföringen som i dag ankommer på domkapitel och kyrkobokföringsinspektörer får emellertid bedrivas i en annan form. I övrigt kan organisationen behållas oförändrad.

Länsrätt, kammarrätt och regeringsrätt är i dag besvärinstanser för sådana beslut av lokal skattemyndighet som rör folkbokföring och beskattning. I vissa frågor skall besvär anföras hos länsstyrelsen. Om den löpande folkbokföringen förs över till skattemyndigheterna blir domkapitlet inte längre besvärinstans. Bestämmelserna om var beslut i folkbokföringsfrågor skall föras kan i övrigt behållas oförändrade. Besvärsordningen överensstämmer med vad som f. n. gäller för de lokala skattemyndigheternas beslut.

6.3.2 Verksamhet

Den nuvarande verksamheten hos de lokala skattemyndigheterna består i första hand av uppgifter inom taxeringsarbetet samt av debitering och upp börd av skatt. Skattemyndigheterna bestämmer också pensionsgrundande inkomst och beräknar egenavgifter till den allmänna försäkringen. De kontrollerar därvid att viss uppgifsskyldighet inom den allmänna försäkringen fullgörs. Den del av myndigheternas verksamhet som närmast knyter an till den löpande folkbokföringen är givetvis mantalsskrivningen, men också myndigheternas befattning med den allmänna röstlängden har sådana beröringspunkter.

Merparten av den lokala skattemyndighetens verksamhet består således av arbete med *beskattning och upp börd*. Tillsammans med länsstyrelsen medverkar skattemyndigheten vid taxeringen i första instans. Arbetet består

¹ Fögderiutredningen redovisade i betänkandet (DsKn 1979:4) Lokal skattemyndighets organisatoriska ställning inom skatteförvaltningen en teknisk modell för hur skattemyndigheterna skulle kunna inlemmas i länsstyrelseorganisationen. Utredningens majoritet förespråkade dock inte en sådan lösning.

bl. a. av registrering och granskning av deklarationer. I arbetsuppgifterna med skatteuppbörden ingår bl.a. debitering av preliminär och slutlig skatt, jämkning av preliminärskatt och meddelande om anstånd med inbetalning av skatt. I arbetet med beskattning och uppbörd förekommer omfattande kontakter med allmänheten i form av upplysningar och förfrågningar. De lokala skattemyndigheterna för också ett stort antal register, som är avsedda främst för beskattningen. ADB-stödet vid taxeringsarbetet har varit förmål för ett omfattande utredningsarbete och ett centralt skatteregister har inrättats. Registret innehåller dels folkbokföringsuppgifter för bl. a. samtliga kyrkobokförda personer (för personer under 15 år dock endast i begränsad omfattning), dels uppgifter avsedda främst för beskattning och uppbörd. Samtliga lokala skattemyndigheter har direktåtkomst för hela riket beträffande sådana folkbokföringsuppgifter som namn, personnummer, adress samt kyrkobokförings- och mantalskrivningsförhållanden.

Hos de lokala skattemyndigheterna förekommer en med kyrkobokföringen likartad *basregistrering* av personer som inte är bosatta i en kommun men ändå skattskyldiga där. Myndigheterna för vidare register över fastigheter och juridiska personer inom verksamhetsområdet. Statskontoret har också på regeringens uppdrag utrett de lokala skattemyndigheternas möjlighet att utveckla företags- och organisationsregistreringen ytterligare i riktning mot personregistreringen inom folkbokföringen. I samtliga dessa avseenden finns påtagliga likheter med kyrkobokföringen såvitt avser insamling och registrering av adresser och liknande uppgifter. Med de lokala skattemyndigheterna som huvudansvariga för folkbokföringen bör det finnas goda möjligheter att utveckla samordningen av denna verksamhet.

Som har berörts i det föregående har de lokala skattemyndigheterna ansvaret för den del av folkbokföringen som består av mantalskrivningen. *Mantalskrivningen* förrättas varje år. Arbetet inleds vanligen med att länsstyrelsen med hjälp av sina befolkningsregister i en stomme till mantalslängd upptar de personer som mantalsdagen är kyrkobokförda i varje församling. Stommen till mantalslängd skall hållas tillgänglig för kommunernas och allmänhetens granskning. Sedan tiden för granskning har gått ut prövas kyrkobokföringens riktighet, varvid s. k. skriftväxling sker mellan olika fögderier angående rätt mantalsskrivningsort. Därefter justerar den lokala skattemyndigheten mantalslängden. Kyrkobokföringen utgör sålunda underlaget för mantalsskrivningen.

Mantalskrivningen ligger till grund för i vilken kommun den enskilde skall betala skatt (hemortskommun). Enligt kommunalskattelagen (1928:370) är hemortskommunen den kommun där den skattskyldige författningen enligt *skall vara* mantalsskriven för årets näst före taxeringsåret. Det föreligger alltså möjlighet att frånga den faktiska mantalskrivningen vid taxeringen. Vidare skall en person mantalsskrivas på den fastighet och i den kommun där han rätteligen skall vara kyrkobokförd. Även vid mantalskrivningen kan alltså ett beslut om bosättning prövas. Av det föregående följer att när en person har anmält flyttning eller bosättningen av andra skäl skall prövas är det i första hand pastorsämbetet som tillämpar folkbokföringsförordningens bestämmelser som rätt bosättning. Om det föreligger skäl därtill kan den lokala skattemyndigheten vid mantalskrivningen åter pröva bosättningen, varvid samma regler i folkbokföringsförordningen tillämpas ("rätteligen

skall vara kyrkobokförd"). I förekommande fall kan slutligen vid taxeringen vederbörande taxeringsnämnd pröva samma fråga ("författningsenligt skall vara mantalskriven", dvs. "rätteligen skall vara kyrkobokförd"). Vad avser taxeringsnämndens prövning bör det påpekas att granskningen av de enskildas deklarationer och övrigt beredningsarbete vid taxeringen huvudsakligen ankommer på den lokala skattemyndigheten.

Vid bestämmandet av rätt bosättning, vilket utgör en stor del av arbetet med kyrkobokföringen, föreligger således ett starkt samband mellan kyrkobokföringen och delar av de lokala skattemyndigheternas verksamhet. Detta samband inskränker sig inte bara till förhållandet mellan kyrkobokföring och mantalskrivning, utan gäller även för delar av taxeringsarbetet. Om skattemyndigheterna får ansvaret för den nuvarande kyrkobokföringen uppnås en enhetlig organisation i detta avseende. Detta bör underlätta tillämpningen av de nu berörda bestämmelserna och främja en enhetlig tillämpning av dessa.

Också vid de lokala skattemyndigheternas befattning med den *allmänna röstlängden* finns viss anknytning till kyrkobokföringen. Den allmänna röstlängden framställs med hjälp av länsstyrelsens dataregister över den kyrkobokförda befolkningen. Registren bygger på uppgifter från pastorsämbetena. Röstlängden skall vara framlagd för granskning hos den lokala skattemyndigheten. I de fall länsstyrelsen beslutar om rättelse i den allmänna röstlängden skall den lokala skattemyndigheten rätta längden.

Denna anknytning är inte lika påtaglig som sambandet med mantalskrivningen. Det är emellertid naturligt att arbetsuppgifterna med röstlängden handhas av den personal som kommer att ombesörja folkbokföringen om denna förs över till de lokala skattemyndigheterna.

6.3.3 Flyttningskontroll

Som har berörts i kap. 3 torde det i inte ringa utsträckning förekomma att personer antingen underlåter att anmäla flyttning eller genom vilseladande eller felaktiga uppgifter försöker bli registrerade på annan plats än den där de författningsenligt skall anses vara bosatta. Anledningen till dessa s. k. skenskrivningar är de möjligheter till obehöriga vinster som därigenom kan föreligga i skatte- eller bidragshänseende. Det är en viktig uppgift för folkbokföringsmyndigheten att bidra till en lösning av dessa problem.

Skenskrivningarna åsyftar således vanligen att nå lägre skatt eller högre bidrag. Ofta är bidragens storlek kopplade till den taxerade inkomsten. En lägre inkomst ger automatiskt högre bidrag. Det kan därför sägas att skenskrivningarna i första hand är ett problem för beskattningsmyndigheterna. Det kan också antas att de lokala skattemyndigheterna med deras traditionellt fiskala inriktning är väl skickade att komma till rätta med skenskrivningarna. Flyttningskontrollen blir ett naturligt led i verksamheten med granskning av t. ex. reseavdrag och liknande. Impulser från taxeringsarbetet kan också leda till att en flyttning omprövas eller undersöks ånyo.

6.3.4 ADB-stöd

Det nuvarande ADB-stödet inom folkbokföringen lämnas genom länsstyrelsernas register över den inom resp. län kyrkobokförda befolkningen. Registren används bl. a. för en omfattande uppdatering av offentliga och privata personregister. De används också för framställning av stommar till mantalslängd och för framställning av röstlängder. Detta behov måste givetvis kunna tillgodoses även i en framtida folkbokföringsorganisation. Härutöver har kommittén föreslagit ett ADB-stöd även för den lokala verksamheten. Detta innebär bl. a. att flertalet uppgifter kan hämtas ur de regionala ADB-registren också på det lokala planet. Kommitténs förslag förutsätter regionala dataregister där var och en av de lokala enheterna svarar för uppdateringen av uppgifter om befolkningen inom sitt verksamhetsområde.

Om de lokala skattemyndigheterna får hand om folkbokföringen kan länsstyrelsernas ADB-drift i stora delar fortgå i sin nuvarande form. Den ytterligare komplettering som behövs för det föreslagna lokala ADB-stödet framstår som en naturlig utbyggnad av det nuvarande ADB-stödet hos de lokala skattemyndigheterna. Direktåtkomsten är dock f. n. riktad mot ett centralt register och viss ytterligare utrustning behövs därför. En sådan utbyggnad möter dock inga organisatoriska problem. Den medför inte heller några andra gränsdragningsproblem, såvitt avser ansvaret för registren, än vad som f. n. föreligger.

6.4 Alternativet allmän försäkringskassa

De allmänna försäkringskassorna infördes som begrepp genom lagen (1962:381) om allmän försäkring som trädde i kraft den 1 januari 1963. I äldre lagstiftning hade de sin motsvarighet i de allmänna sjukkassorna, vilka år 1955 ersatte de tidigare erkända sjukkassorna. De allmänna försäkringskassorna utgör de organ kring vilka den allmänna försäkringens administration har byggts upp.

De allmänna försäkringskassorna betraktas som offentligrättsliga juridiska personer med statliga förvaltningsuppgifter (prop 1961:45 s. 188 och 252). Trots att de inte ingår i den statliga eller kommunala organisationen räknas de som myndigheter vid tillämpning av tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (prop 1979/80:2 s. 125). De jämfälls också i flera andra sammanhang med offentliga myndigheter.

6.4.1 Organisation

Det skall finnas en allmän försäkringskassa för varje landstingskommun och för varje kommun som inte tillhör en landstingskommun. Antalet försäkringskassor uppgår f. n. till 26. En för vardera Göteborg, Malmö och Gotlands kommun samt en för varje landsting. Inom varje försäkringskassa finns ett centralkontor och ett antal lokalkontor samt i vissa fall filialexpeditioner. Ett lokalkontors verksamhetsområde utgörs i regel av en eller flera församlingar.

Centralkontoren svarar för ledning och uppföljning av lokalkontorens verksamhet och för viss ärendehandläggning. Centralkontoren är normalt indelade i en sjukförsäkrings-, en utrednings-, en pensions- och bidragsavdelning samt en administrativ avdelning. Vid lokalkontoren sker i huvudsak handläggning av försäkrings- och bidragsärenden. Lokalkontoren utgör allmänhetens kontaktpunkter med försäkringskassorna. De finns inrättade i kommunernas tätorter. Totalt finns i landet ca 455 lokalkontor. Filialexpeditioner finns inrättade på mindre tätorter och har vissa lokalkontorsfunktioner. Filialexpeditionerna har begränsat öppethållande. Totalt finns ca 135 filialexpeditioner.

Verksamheten inom en försäkringskassa leds av en styrelse. Styrelsens uppgift är i huvudsak att ansvara för administrationen. Vid sidan av styrelsen finns vissa andra organ med förtroendemannainflytande för behandling av främst frågor angående försäkringstillämpningen.

Varje försäkringskassa skall ha en direktör som leder arbetet inom kassan i enlighet med de anvisningar som lämnas av kassans styrelse. Verksamheten vid lokalkontoren leds av en föreståndare.

Antalet anställda vid de allmänna försäkringskassorna uppgick den 1 januari 1981 till ca 17 000. Av dessa var omkring 5 500 placerade vid centralkontoren och ca 11 500 vid lokalkontoren. Anställningsförhållandena för befattningshavarna vid försäkringskassorna regleras på samma sätt som för övrig i offentlig förvaltning anställd personal. Anställnings- och arbetsvillkor regleras genom kollektivavtal som har ingåtts mellan vederbörande arbetstagarorganisationer, statens arbetsgivarverk och försäkringskassoförbundets förhandlingsavdelning. Dessa villkor överensstämmer i allt väsentligt med vad som gäller för statsanställd personal.

Försäkringskassorna är således regionala organ. Folkbokföringen bedrivs emellertid lokalt, bl. a. på grund av kontakterna med allmänheten. Om folkbokföringen förs över till de allmänna försäkringskassorna bör den handläggande verksamheten därför, i likhet med vad som f. n. gäller för kassornas övriga verksamhet, koncentreras till lokalkontoren. Viss uppföljande och rådgivande verksamhet bör emellertid lämpligen kunna ankomma på försäkringskassornas centralkontor.

Om folkbokföringen förs över till de allmänna försäkringskassorna kommer antalet kontaktpunkter för allmänheten att minska från ca 1 580 pastorsexpeditioner till ca 455 lokalkontor. Kassornas lokalkontor har emellertid inrättats med särskild hänsyn till serviceaspekterna. Kassornas filialexpeditioner kan dessutom lämna viss kompletterande service. Dessa förhållanden medför att servicen till allmänheten i folkbokföringsärenden kan bli väl tillgodosedd om folkbokföringsuppgifterna förs över till försäkringskassorna.

Lokalkontorens skiftande storlek gör att folkbokföringen sannolikt inte kan organiseras enhetligt för hela riket. Vid de mindre kontoren, där folkbokföringen kan antas sysselsätta endast ett par årsarbetskrafter, får verksamheten bedrivas inom någon av de befintliga enheterna. Hos de större lokalkontoren kan dock folkbokföringen organiseras i en självständig enhet.

I Stockholm och Göteborg ombesörjs den del av kyrkobokföringen som avser bestämmande av rätt kyrkobokföringsort av de lokala skattemyndig-

heterna. Ett överförande av folkbokföringen till de allmänna försäkringskassorna skulle därför – om verksamheten i praktiken skall ombesörjas av försäkringskassornas lokalkontor – innebära en decentralisering. Den nuvarande organisationen av kyrkobokföringen i Stockholm och Göteborg har emellertid tillkommit mot bakgrund av de särskilda förhållanden som råder i storstäderna. Det är därför inte givet att en sådan förändring medför övervägande fördelar. Det finns emellertid organisatoriska förutsättningar att ordna folkbokföringen hos försäkringskassorna efter andra grunder i Stockholm och Göteborg. Om de allmänna försäkringskassorna skall ombesörja folkbokföringen bör denna fråga övervägas ytterligare.

RFV utövar f. n. tillsyn över de allmänna försäkringskassorna. Kassorna har att följa de anvisningar som meddelas av verket. RSV svarar f. n. för den centrala tillsynen över folkbokföringen. Detta medför, vid i övrigt oförändrade förhållanden, att kassorna för sin verksamhet skulle få olika tillsynsmyndigheter. Det finns därför skäl att överväga om RFV bör ta över det övergripande ansvaret för folkbokföringen om den löpande folkbokföringen flyttas till försäkringskassorna. Även ansvaret för den centrala tillsynen bör således omprövas.

Ett likartat problem uppstår beträffande besvärssystemet för beslut meddelade av försäkringskassorna. Besvär över kassornas beslut förs i dag hos försäkringsrätterna och försäkringsöverdomstolen medan besvär i folkbokföringsfrågor förs huvudsakligen hos länsrätterna med överinstanser. Bestämmelserna om besvär över kassornas beslut behöver därför övervägas om försäkringskassorna tillförs uppgiften som lokal folkbokföringsmyndighet.

6.4.2 *Verksamhet*

En allmän försäkringskassa får inte bedriva annan verksamhet än den som anges i lagen om allmän försäkring eller i bestämmelser som utfärdas med stöd av nämnda lag. Sedermera har, genom lag eller andra författningar eller bestämmelser, lagts även andra uppgifter på försäkringskassorna än de som avses i lagen om allmän försäkring. Kassornas arbetsuppgifter har genom olika sociala och administrativa reformer därför ökat väsentligt under 1970-talet. År 1974 överfördes sålunda till försäkringskassorna vissa uppgifter från dels utbildnings- och studiestödsområdet, dels det familjepolitiska området. Utvecklingen har sedan fortsatt med överförande till kassorna av allmänna barnbidrag, bidragsförskott och vissa värnpliksförmåner m. m. Försäkringskassornas arbetsområde omfattar i dag en stor del av samhällets totala trygghetsförmåner.

De allmänna försäkringskassorna ansvarar i princip för handläggningen av försäkringsärenden som första instans. Kassorna tar emot anmälningar och ansökningar från de försäkrade samt utreder och fattar beslut i försäkringsärendena. I vissa ärenden fattar försäkringskassorna beslut endast om utbetalning. Totalt sett sker det stora flertalet utbetalningar genom den datoranläggning som finns vid RFV:s tekniska byrå i Sundsvall.

För verksamheten finns ett stort antal ADB-register. Mest omfattande är sjukförsäkringsregistret, pensionsregistret och bidragsregistret. Driften sker centralt hos RFV:s tekniska byrå. Direktåtkomst finns hos försäkringskas-

sornas centralkontor och samtliga lokalkontor. Registren innehåller ett stort antal uppgifter från folkbokföringen. Dessa uppgifter uppdateras i regel med hjälp av folkbokföringsregistren en gång var vecka. Sjukförsäkringsregistret omfattar samtliga i Sverige bosatta personer över 15 år samt barn födda år 1971 eller senare. Det innehåller sådana folkbokföringsuppgifter som namn, personnummer, adress och kyrkobokföringsförhållanden.

Allmänt kan sägas att verksamheten hos försäkringskassorna har viss likhet med folkbokföringen. Detta gäller främst registreringsarbetet och kontakten med allmänheten. Någon direkt anknytning till kyrkobokföringen finns däremot inte. I framför allt arbetet med den allmänna försäkringen förekommer dock frågor om rätt bosättning. Mantalsskrivningen är avgörande för vilken försäkringskassa en person skall tillhöra. Dessa frågor vållar därför inte några problem. Däremot är inte inskrivningen av invandrare från utomnordiskt land kopplad till något beslut inom folkbokföringen. Ett sådant beslut om inskrivning kräver därför ofta en ingående och självständig utredning hos försäkringskassorna.

Om kyrkobokföringen förs över till försäkringskassorna kommer, i likhet med dagens förhållande, ansvaret för den lokala folkbokföringen att vara delat mellan två myndigheter, löpande folkbokföring hos allmän försäkringskassa och mantalsskrivning hos lokal skattemyndighet. Med en sådan lösning kommer skattemyndigheterna att årligen ompröva de allmänna försäkringskassornas beslut i bosättningsfrågor. Det bör emellertid påpekas att mantalsskrivningsförfarandet – sedan mantalsuppgifterna slopades år 1967 – numera endast i ett litet antal fall innebär en omprövning och kontroll av kyrkobokföringen. Det kan betraktas som en avstämning av befolkningsläget vid en viss tidpunkt. Ansvaret för att uppgifterna verkligen avspeglar befolkningens bosättning mantalsdagen är därmed en fråga som i praktiken måste ligga hos den myndighet som handhar den grundläggande registreringen. Om den löpande folkbokföringen förs över till försäkringskassorna finns det därför skäl att överväga att flytta även mantalsskrivningen till dessa. En sådan lösning medför också en eftersträvad enhetlig organisation för den lokala folkbokföringen.

6.4.3 Flyttningskontroll

Som framgår av avsnitt 6.3.3 kan de s. k. skenskrivningarna sägas vara ett problem som i första hand berör beskattningsområdet. Skenskrivningarna är emellertid både ett bidrags- och ett skattefusk. Beräkningar angående skenskrivningarnas ekonomiska konsekvenser som har utförts av RSV antyder att storleken av de obehöriga vinsterna på bidragssidan är jämförbara med de skattemässiga. Skenskrivningarna är därigenom inte bara en angelägenhet för skatteadministrationen. De allmänna försäkringskassorna torde också ha goda förutsättningar att handha flyttningskontrollen. Med de förhållandevis mindre verksamhetsområdena bör försäkringskassorna ha en lokalkännedom som inte i samma utsträckning kan finnas hos de lokala skattemyndigheterna.

Goda kunskaper om de geografiska förhållandena och en viss kännedom om de personer som är bosatta inom området bör medverka till att i vart fall oriktiga anmälningar inte föranleder registrering. Det kan, även med god

lokalkännedom, vara svårare att uppmärksamma förhållanden där en flyttningsanmälan har underlåtit. Det bör också i sammanhanget påpekas att skenskrivningarna till viss del kan antas vara ett tätortsproblem. I den typen av regioner är det inte ovanligt med förhållandevis stora lokalkontor. Det skulle därmed förhålla sig så att lokalkännedomen är minst där problemet med skenskrivningar kan antas vara störst.

Lokalkännedom är bara en av förutsättningarna för att komma till rätta med skenskrivningarna. Det krävs också en aktiv flyttningskontroll. En sådan kontroll bör inte vara en främmande uppgift för de allmänna försäkringskassorna. På andra områden, t. ex. inom sjukförsäkringen, förekommer uppföljning och kontroll av allmänhetens uppgifter. Genom det företroendemannainflytande som förekommer i de försäkringsnämnder som är knutna till kassornas lokalkontor finns också viss möjlighet att tillföra lokalkontoren ytterligare kunskap om befolkningen inom området.

6.4.4 ADB-stöd

ADB-stödet för de allmänna försäkringskassorna lämnas f. n. av RFV:s centrala dator i Sundsvall. Detta centrala ADB-stöd är mycket omfattande. Den ytterligare kapacitet som skulle behövas för det av kommittén föreslagna ADB-stödet för den framtida folkbokföringen är i förhållande till detta relativt begränsad. Kommittén har emellertid tagit ställning för ett regionalt system. Driften kan därför inte förläggas till något befintligt organ inom RFV:s och försäkringskassornas organisation. Den s. k. ALLFA-kommittén har emellertid i betänkandet (SOU 1981:24) Socialförsäkringens datorer lämnat ett förslag till ett regionalt system som ersättning för delar av riksförsäkringsverkets nuvarande centrala system. ALLFA-kommittén anger i sitt betänkande att införandet av den föreslagna organisationen av datordriften kan påbörjas år 1986 och vara slutförd år 1989. Med tanke på den tid som återstår innan ett sådant system kan vara i drift är det dock inte möjligt att låta detta förslag ingå i underlaget för kommitténs bedömningar. Att utveckla ett fristående regionalt ADB-system inom försäkringskassornas organisation bara för folkbokföringen kan inte anses vara realistiskt. Enligt kommitténs uppfattning är det därför mest ändamålsenligt att utnyttja och komplettera den datorkapacitet som f. n. finns hos flertalet länsstyrelser.

Ett utnyttjande av länsstyrelsernas nuvarande datoranläggningar kan tänkas ske på olika sätt beroende av graden av självständighet för länsstyrelserna. En möjlighet är att länsstyrelserna behåller sin nuvarande roll som regional folkbokföringsmyndighet och delar registeransvaret med försäkringskassorna. En annan är att de får fungera som servicebyråer i förhållande till kassorna som då har hela registeransvaret. Skillnaden mellan de olika alternativen är inte så stor. Den grundläggande tanken bakom båda lösningarna är att länsstyrelsens datorkapacitet skall utnyttjas för de regionala folkbokföringsregistren. Hur ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och den allmänna försäkringskassan skall lösas är till största delen av formell natur. Vissa praktiska konsekvenser torde den dock medföra.

6.5 Kostnadsjämförelser

Kostnaderna för en civilt ordnad folkbokföring kommer att utgöras bl. a. av personal- och lokalkostnader samt kostnader för den maskinella utrustning som behövs i ett nytt folkbokföringssystem. Storleken av dessa kostnader är beroende av om de lokala skattemyndigheterna eller de allmänna försäkringskassorna skall handha folkbokföringen. Det kan också antas att möjligheterna att samordna de nytillkommande och de nuvarande arbetsuppgifterna hos dessa myndigheter påverkar kostnaderna. I det följande redovisar kommittén sin bedömning av dessa frågor.

6.5.1 *Personalbehov*

De lokala skattemyndigheterna har verksamhetsområden som genomsnittligt är avsevärt större än de områden inom vilka försäkringskassornas lokalkontor är verksamma. Större verksamhetsområden förenklar kontaktvägarna och minskar behovet av kommunikation mellan folkbokföringsmyndigheterna. Som exempel kan nämnas att ett flyttningsärende som berör en flyttning inom ett område vanligen handläggs snabbare än ett ärende som rör flyttning mellan två områden. Vid varje lokal skattemyndighet kommer i regel också flera personer att sysselsättas med folkbokföringsuppgifter än vid försäkringskassornas lokalkontor. Större enheter för folkbokföringen kan, bl. a. genom möjligheterna till fördelning av olika arbetsuppgifter mellan tjänstemän, antas medföra att verksamheten också i övrigt bedrivs något mer rationellt. Sammantaget bör dessa effekter enligt kommitténs uppfattning innebära att kostnaderna för personal blir något lägre vid alternativet lokal skattemyndighet.

6.5.2 *Lokalbehov*

Att i dag göra en uppskattning av lokaltillgången hos de allmänna försäkringskassorna och de lokala skattemyndigheterna vid tidpunkten för en folkbokföringsreform är naturligtvis vanskligt. En uppskattning av den nuvarande lokaltillgången och en bedömning av de faktorer som kan antas påverka denna i framtiden bör emellertid vara tillräcklig för att belysa om lokalfrågorna kan ha någon avgörande betydelse vid valet av myndighet. En förutsättning för en sådan bedömning är också att lokalkostnaderna kan antas bli lägre i de fall den nytillkommande verksamheten kan bedrivas i befintliga lokaler.

För att få en uppfattning om lokaltillgången hos de berörda organen har RFV och byggnadsstyrelsen uppskattat denna inom resp. område. Både tillgången till utrymme för ny personal och tillgången till arkivutrymme har beaktats. Av undersökningarna framgår att försäkringskassorna tycks vara något bättre rustade än de lokala skattemyndigheterna att ta emot ytterligare personal. Däremot synes tillgången till arkivutrymme vara bättre hos de lokala skattemyndigheterna.

Undersökningarna, som är av mer översiktlig natur, är inte lämpade att ligga till grund för någon noggrannare bedömning. De visar emellertid att

kostnaderna för lokalanskaffning inte skiljer sig väsentligt. Möjligen kan bristen på arkivlokaler hos försäkringskassorna anses medföra en något högre kostnad för alternativet allmän försäkringskassa. Det i föregående avsnitt omnämnda förhållandet att personalbehovet vid alternativet lokal skattemyndighet bör bli något lägre påverkar också kostnaderna för lokaler i denna riktning.

6.5.3 *ADB-utrustning*

I avsnitt 5.5 har kommittén föreslagit att ADB-stödet för folkbokföringen skall bygga på regionala befolkningsregister. F. n. betjänas de allmänna försäkringskassorna av ett centralt system hos RFV, medan de lokala skattemyndigheterna har tillgång till ett ADB-system, vilket kan beskrivas vara både regionalt och centralt. ADB-stödet för folkbokföringen genom länsstyrelsernas befolkningsregister ger f. n. inte möjlighet till direktåtkomst.

Det av kommittén föreslagna lokala ADB-stödet bör av olika skäl bygga på de nuvarande regionala befolkningsregistren. Dessa måste alltså kompletteras med utrustning som medger direktåtkomst hos antingen lokal skattemyndighet eller hos allmän försäkringskassa. Enligt beräkningar som kommittén har gjort skulle de årliga kostnaderna för ett sådant stöd till de lokala skattemyndigheterna vara ca 18 milj. kr. och till försäkringskassorna ca 24 milj. kr. Beräkningarna redovisas i *bilaga 5*.

6.5.4 *Samordningsvinster*

Av de i avsnitten 6.3 och 6.4 beskrivna förhållandena framgår att delar av den nuvarande verksamheten hos lokal skattemyndighet anknyter till kyrkobokföringen och att motsvarande direkta anknytning saknas vad beträffar verksamheten hos de allmänna försäkringskassorna. Av detta borde rimligen följa att möjligheterna till rationaliseringsvinster blir större om kyrkobokföringen förs över till de lokala skattemyndigheterna. Det bör å andra sidan påpekas att försäkringskassorna är stora användare av folkbokföringsuppgifter. I vissa fall är kassornas verksamhet också beroende av en snabb avisering av sådana uppgifter. Det förhållandet att de allmänna försäkringskassorna som lokal folkbokföringsmyndighet skulle få omedelbar tillgång till dessa uppgifter måste antas underlätta arbetet.

Beslut om var en person skall anses vara bosatt har betydelse både för verksamheten med beskattningen och den allmänna försäkringen. I hemvist-sakkunnigas betänkande (SOU 1976:39) Hemvist påpekades att väsentliga administrativa fördelar kunde vinnas genom att antingen direkt eller indirekt anknyta olika bosättningsbegrepp till kyrkobokföringen. Bosättningsfrågan behövde då bara prövas av en myndighet. Genom att frågan var central hos myndigheten borde man kunna räkna med att tjänstemännen var särskilt insatta i denna. För områden inom den allmänna försäkringen föreslog de sakkunniga en närmare anknytning till kyrkobokföringen. För beskattningen ansågs av olika skäl en så hård bindning däremot olämplig. De sakkunnigas resonemang, som förutsatte oförändrade organisatoriska förhållanden, innebär att även vid en framtida samordning av bosättningsbegreppen

måste bosättningen kunna prövas självständigt vid beskattningen. Detta torde förutsätta att det finns tjänstemän hos den lokala skattemyndigheten med särskilda kunskaper i denna fråga. Enligt kommitténs mening bör därför de största administrativa fördelarna vinnas om också den löpande folkbokföringen ankommer på de lokala skattemyndigheterna. Därmed bör också kostnaderna kunna hållas lägre.

6.5.5 Sammanfattning av kostnadsjämförelserna

En genomgång av de förhållanden som kan antas påverka kostnaderna för en framtida folkbokföring vid något av de jämförda alternativen visar att det endast beträffande kostnaderna för ADB-utrustning finns en klar skillnad mellan alternativen. I övrigt, dvs. beträffande kostnader för personal, lokaler m. m., är bedömningen mera tveksam. I samtliga fall har det emellertid förhållit sig så att de lokala skattemyndigheterna har antagits vara det minst kostsamma alternativet. En sammanfattning av kostnadsjämförelserna visar därför enligt kommitténs mening att de årliga kostnaderna kommer att bli högre med en folkbokföring hos de allmänna försäkringskassorna. Till detta bör läggas att det vid ett sådant alternativ bör övervägas att flytta också mantalsskrivningen, den löpande lokala folkbokföringen hos skattemyndigheterna i Stockholm och Göteborg samt den centrala tillsynen. Detta medför att också kostnaderna för ett genomförande av förändringarna blir högre.

6.6 Kommitténs bedömning

Vid övervägande av frågan om till vilken myndighet folkbokföringen lämpligen kan överföras har kommittén funnit att folkbokföringen bör ombesörjas av något organ som redan har en lokal organisation för en med folkbokföringen likartad verksamhet. Enligt kommitténs mening har både de lokala skattemyndigheterna och de allmänna försäkringskassorna förutsättningar att ta över uppgiften som lokal folkbokföringsmyndighet. I föregående avsnitt har kommittén redovisat vilka konsekvenser ett sådant överförande kan antas medföra vid dessa båda alternativ. I det följande gör kommittén en sammanfattande bedömning av frågan om framtida folkbokföringsmyndighet.

Verksamheten hos båda organen är enligt kommitténs uppfattning sådan att de allmänt kan antas vara väl lämpade att handha den löpande folkbokföringen. De lokala skattemyndigheternas verksamhet har dessutom, framför allt genom mantalsskrivningen, sådant direkt samband med den löpande folkbokföringen att ett val av de lokala skattemyndigheterna skulle medföra fördelar. Enligt kommitténs uppfattning bör man emellertid vid ett val av de allmänna försäkringskassorna överväga att överföra också mantalsskrivningen dit. Också vid detta alternativ kan alltså en enhetlig organisation för den lokala folkbokföringen uppnås. Såvitt gäller verksamheten har det således enligt kommitténs mening ingen avgörande betydelse om folkbokföringen läggs på de lokala skattemyndigheterna eller de allmänna försäkringskassorna. Det bör dock i sammanhanget beaktas att det

pågår visst utredningsarbete som kan komma att innebära att viss kapacitet friställs hos försäkringskassorna.

Vid en jämförelse av de *organisatoriska konsekvenserna* som följer av valet av myndighet framstår en lösning med de lokala skattemyndigheterna som mindre ingripande. Ett val av de allmänna försäkringskassorna för enligt kommitténs mening med sig att även ansvaret för mantalsskrivningen och den centrala tillsynen bör omprövas. Vidare måste kyrkobokföringen hos de lokala skattemyndigheterna i Stockholm och Göteborg föras över till kassorna. Formerna för det ADB-stöd som skall lämnas genom länsstyrelsens datordrift behöver också övervägas ytterligare. Likaså måste bestämmelserna om besvär i folkbokföringsärenden omprövas. Dessa organisatoriska konsekvenser är emellertid delvis av övergångskaraktär.

Delvis som en följd av det anförda har kommittén vidare funnit att *kostnaderna* blir lägre med en folkbokföring som ombesörjs av de lokala skattemyndigheterna än motsvarande alternativ med de allmänna försäkringskassorna. Detta gäller både de årliga kostnaderna och engångskostnaderna.

En för kommittén viktig fråga har varit att söka finna en lösning som mildrar de problem från *servicesynpunkt* som ett ändrat huvudmannaskap har antagits medföra. I detta avseende är förutsättningarna för ett gynnsamt resultat större vid valet av de allmänna försäkringskassorna. Försäkringskassorna har med sina omkring 450 lokalkontor betydligt fler serviceställen för allmänheten än de lokala skattemyndigheterna. Också det positiva utbud av tjänster gentemot allmänheten som försäkringskassorna svarar för bör kunna bidra till att mildra de serviceproblem som kan följa av en folkbokföringsreform. Kommittén har funnit att det i och för sig är möjligt att genom förändringar av vissa rutiner ytterligare förenkla kontakterna mellan allmänheten och folkbokföringsmyndigheterna. Som kommittén tidigare har uttalat (avsnitt 4.5) kommer dock allmänhetens behov av att kunna ta personlig kontakt med folkbokföringsmyndigheten genom besök ändå att vara stort också i fortsättningen. För att möta detta behov anser kommittén att de allmänna försäkringskassorna är klart överlägsna de lokala skattemyndigheterna.

Antalet lokala enheter i den nya organisationen har också betydelse för *personalen* på pastorsexpeditionerna. Enligt en undersökning som kommittén har utfört arbetar ca 75 % av denna personal på expeditioner som ligger i kommuner där lokal skattemyndighet finns stationerad. De allmänna försäkringskassorna har emellertid som regel minst ett lokalkontor i varje kommun. För den nuvarande kyrkobokföringspersonalen bör därmed de praktiska möjligheterna att övergå till nytt arbete inom en ny folkbokföringsorganisation vara större om försäkringskassorna anförtros ansvaret för den lokala folkbokföringen. Från denna synpunkt utgör därför de allmänna försäkringskassorna det lämpligaste alternativet.

Sammanfattningsvis anser kommittén att särskild vikt måste fästas vid möjligheterna för en framtida folkbokföringsmyndighet att ge medborgarna en god närservice. Kommittén anser därför att de allmänna försäkringskassorna med sitt vitt förgrenade kontorsnät bör handha uppgiften som lokal folkbokföringsmyndighet.

7 Folkbokföring hos allmän försäkringskassa

7.1 Inledning

Under 1970-talet har riksförsäkringsverkets (RFV) och de allmänna försäkringskassornas ansvarsområde stegvis utvidgats. Nya förmåner som t. ex. delpension och föräldraförsäkring har tillkommit. Ansvar för administrationen av barnbidrag och bidragsförskott har tagits över från kommunerna. De uppgifter som har lagts på RFV och kassorna har i de flesta fall gemensamma drag. I allmänhet rör det sig om administration av förmåner som avser att täcka ett inkomstbortfall eller som ger ekonomiskt stöd åt vissa grupper av medborgare. Försäkringskassornas kontaktnät och den därmed sammanhängande möjligheten till god service har sannolikt påverkat denna utveckling.

Vid de reformer och förändringar som nu har nämnts har ansvaret för administrationen delats mellan RFV och försäkringskassorna. RFV och kassorna handhar således verksamheten gemensamt. Även för folkbokföringen bör en likartad ordning eftersträvas. Ett önskemål om en enhetlig organisation för kassornas hela verksamhetsområde talar bl. a. för detta.

Kommitténs arbete är med hänsyn till uttalanden i direktiven huvudsakligen inriktat på frågor som rör organisationen av den löpande folkbokföringen. Valet av försäkringskassorna som lokala folkbokföringsorgan medför emellertid flera organisatoriska problem som inte bara berör den löpande folkbokföringen. Önskemålet om att beskriva en väl fungerande och rationell organisation har därför föranlett kommittén att närmare behandla även övriga delar av folkbokföringen, nämligen mantalsskrivningen, länsregistreringen samt den centrala verksamheten och tillsynen. Kommitténs överväganden i dessa delar omfattar således inte bara frågor om hur den nämnda verksamheten påverkas av ett ändrat huvudmannaskap utan också frågor om var ansvaret för denna verksamhet bör ligga.

I detta kapitel behandlas till en början kommitténs överväganden om mantalsskrivningen, länsregistreringen och den centrala tillsynen. Därefter lämnas en kortare beskrivning av det lokala folkbokföringsarbetet. Sist behandlas frågor om personalbehov och utformning av den framtida folkbokföringsorganisationen.

7.2 Mantalsskrivningen

I den nuvarande organisationen sker folkbokföringen dels fortlöpande hos pastorsämbetena i kyrkoböcker och andra register, dels årligen hos de lokala skattemyndigheterna i mantalslängder. Om man för över den löpande folkbokföringen till de allmänna försäkringskassorna och låter mantalsskrivningen vara kvar hos de lokala skattemyndigheterna kommer den framtida lokala organisationen att påminna om den som gäller f. n. Från flera synpunkter är det emellertid önskvärt att såväl den löpande folkbokföringen som mantalsskrivningen ombesörjs av samma myndighet. Det ger nämligen bättre förutsättningar för en enhetlig tillämpning av bosättningsreglerna. Vidare underlättas arbetet med den centrala tillsynen och anvisningsverksamheten.

Mantalsskrivningen ombesörjs av de lokala skattemyndigheterna genom att befolkningen förtecknas i mantalslängder med utgångspunkt i kyrkobokföringen på mantalsdagen, den 1 november. Mantalsskrivningen innebär således en fixering av den löpande folkbokföringen vid en viss tidpunkt. Den bereder också möjlighet till kontroll och rättelse av den löpande folkbokföringen. I princip skall sålunda var och en mantalsskrivas där han rätteligen skall vara kyrkobokförd mantalsdagen. Den registrerade kyrkobokföringen presumeras dock vara riktig om det inte föreligger särskild anledning till omprövning.

Den enskilde och kommunen har rätt att efter ansökan till den lokala skattemyndigheten få frågan om bosättning prövad vid mantalsskrivningen. Lokala skattemyndigheten prövar efter sådan ansökan, eller när det i övrigt finns anledning, om en person skall upptas eller utelämnas i mantalslängd. Sedan mantalsuppgifterna slopades år 1967 har mantalsskrivningen fått en mindre betydelse som kontrollmedel. Antalet justeringar som numera görs i mantalslängderna är obetydligt.

Mantalsskrivningen är ett led i skatteadministrationen och har betydelse för bestämmandet av var beskattningen skall ske. Det är också bakgrunden till att det ankommer på de lokala skattemyndigheterna att kontrollera och rätta den löpande folkbokföringen. Som nyss har nämnts utgör emellertid mantalsskrivningen i praktiken knappast längre någon egentlig kontroll av kyrkobokföringen. Vidare bör det uppmärksammas att taxeringsnämnderna formellt har möjlighet att frånga ett beslut om mantalsskrivning, vilket således i princip inte blir direkt avgörande för var beskattningen skall ske.

Frågor om bosättning har blivit mera komplicerade och av större vikt genom förekomsten av s. k. skenskrivningar. Enligt kommitténs uppfattning bör ansträngningarna att komma till rätta med de problem som rör bosättningsregistreringen i första hand inriktas på att höja kvaliteten på besluten i den löpande folkbokföringen. En sådan ordning bör nämligen vara betydligt effektivare än att i efterhand söka justera den löpande registreringen. Med hänsyn till de fördelar som kan uppnås genom en enhetlig folkbokföringsorganisation anser kommittén att övervägande skäl talar för att de allmänna försäkringskassorna även svarar för mantalsskrivningen.

Förfarandet vid mantalsskrivningen har ifrågasatts i olika sammanhang. Det är uppenbart att skälen för att rationalisera mantalsskrivningen gör sig

mera gällande om samma myndighet svarar för såväl den löpande som den årliga folkbokföringen. Behovet av att årligen ompröva de beslut som har fattats löpande under året bör minska. Det ligger emellertid inte inom kommitténs uppdrag att utreda denna fråga. Även med gällande bestämmelser om mantalsskrivningen bör dock redan det förhållandet att en och samma myndighet har hand om både den löpande och den årliga registreringen medföra vissa rationaliseringsvinster.

7.3 Länsregistreringen

Det nuvarande ADB-stödet för folkbokföringen består av de ADB-register som länsstyrelserna för över den inom resp. län kyrkobokförda befolkningen. Registren används bl. a. för omfattande aviseringar till offentliga och privata personregister. De används också för framställning av stommar till mantalslängder och utskrift av röstlängder. Registren utgör vidare grunden för skatteregistren. Dessa funktioner måste givetvis kunna fullgöras även i en framtida folkbokföringsorganisation.

Kommittén har förordat en fortsatt regional datordrift. Följaktligen kan inte det centrala ADB-system som f. n. finns inom socialförsäkringen utnyttjas för folkbokföringen. Som har framhållits i kap. 6 anser kommittén att det inte heller är realistiskt att inom de allmänna försäkringskassornas organisation utveckla ett regionalt ADB-system enbart för folkbokföringen. Enligt kommitténs mening är det mera ändamålsenligt att låta datordriften ombesörjas av länsstyrelserna även efter en omläggning av folkbokföringen. Ett utnyttjande av länsstyrelsernas nuvarande datoranläggningar kan tänkas ske på olika sätt.

Ett alternativ är att låta länsstyrelsen fylla i stort sett samma funktion som den nu gör. Länsstyrelsen beslutar inte om vilka uppgifter som skall tillföras folkbokföringsregistret. Den förfogar däremot över registret i de avseenden som behövs för att sköta de länsvisa aviseringarna. Detta förhållande bör medföra att länsstyrelsen, tillsammans med den allmänna försäkringskassan, skall betraktas som registeransvarig enligt tryckfrihetsförordningens (1949:105) och datalagens bestämmelser. Härav följer bl. a. vissa skyldigheter beträffande uppgifternas riktighet.

Ett annat alternativ är att länsstyrelsen fungerar som en servicebyrå i förhållande till den allmänna försäkringskassan. Ansvar för den länsvisa aviseringen åvilar i sådant fall kassan, medan den praktiska hanteringen ombesörjs av länsstyrelsens dataenhet. Länsstyrelsen kommer således att utföra bearbetningar och aviseringar på uppdrag av den allmänna försäkringskassan. Anvisningar för verksamheten bör fastställas av RFV i samarbete med försäkringskassorna. Förslaget förutsätter att befolkningsregistreringen kan avgränsas på ett erforderligt sätt från den övriga registerföringen hos länsstyrelsen.

Den grundläggande tanken bakom båda alternativen är att länsstyrelsernas datorkapacitet skall kunna utnyttjas för den regionala befolkningsregistreringen. Hur ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och de allmänna försäkringskassorna skall lösas är till största delen av formell natur. Rent praktiskt skiljer sig således de båda alternativen inte mycket åt. Kommittén

finner därför inte skäl att frånga den nuvarande ordningen. Länsstyrelserna bör alltså även fortsättningsvis vara registeransvariga enligt tryckfrihetsförordningens och datalagens bestämmelser. Vad gäller ansvarsfördelningen i övrigt mellan de olika regionala organen bör denna kunna regleras i administrativ ordning.

7.4 Den centrala tillsynen

Den centrala tillsynen över folkbokföringen utövas av riksskatteverket (RSV). RSV utarbetar anvisningar och fastställer formulär samt svarar för utbildning och rådgivning. RSV har också ett övergripande ansvar för länsstyrelsernas datafunktion samt vissa centrala uppgifter inom folkbokföringsväsendet. Hos RSV förs ett s. k. personnummerregister. Detta används bl. a. för att tilldela invandrare personnummer och för att därvid bevaka att den som tidigare har varit registrerad i Sverige inte får ett nytt personnummer.

Tillsynen över de allmänna försäkringskassorna ankommer på RFV. Om försäkringskassorna tillfördes folkbokföringsuppgifterna utan att ansvaret för den centrala tillsynen ändrades skulle kassorna få olika tillsynsmyndigheter för skilda grenar av sin verksamhet. För försäkringskassornas del skulle en ordning med olika tillsynsmyndigheter medföra administrativa problem. Med hänsyn härtill anser kommittén att den centrala tillsynen över folkbokföringen bör läggas på RFV.

7.5 Folkbokföringsarbetet

Folkbokföringen är grundläggande för en rad rättigheter och skyldigheter i samhället. Den fyller därigenom i första hand ett statligt behov. De allmänna försäkringskassorna ombesörjer visserligen ett flertal statliga angelägenheter men är inte statliga myndigheter. I sin verksamhet har kassorna emellertid att följa de bestämmelser som gäller för statsförvaltningen i stort. Som exempel på grundläggande bestämmelser som är tillämpliga kan nämnas tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen (1980:100), datalagen och förvaltningslagen (1971:290). Eftersom arkivfrågorna är av stor vikt inom folkbokföringen bör också nämnas att den allmänna arkivstadgans (1961:590) bestämmelser är tillämpliga på arkiven hos de allmänna försäkringskassorna. I sammanhanget bör också framhållas att kassorna, som i många avseenden har en självständig ställning, är skyldiga att följa de föreskrifter och anvisningar som meddelas av RFV. Det förhållandet att försäkringskassorna inte är statliga myndigheter får således enligt kommitténs mening inte några praktiska konsekvenser för folkbokföringsarbetet.

Folkbokföringsarbetet består till stor del av att registrera uppgifter. Vidare innebär det kontakter med allmänheten och andra myndigheter för att inhämta upplysningar och för att lämna information.

De uppgifter som *förs in* i folkbokföringsregistren är dels beslut meddelade av andra myndigheter, (t. ex. äktenskapsskillnad, omyndigförklaring och förvärv av svenskt medborgarskap), dels beslut som folkbokföringsmyndig-

heten fattar, bl. a. efter anmälan från allmänheten (t. ex. anmälan om flyttning och anmälan om förnamn).

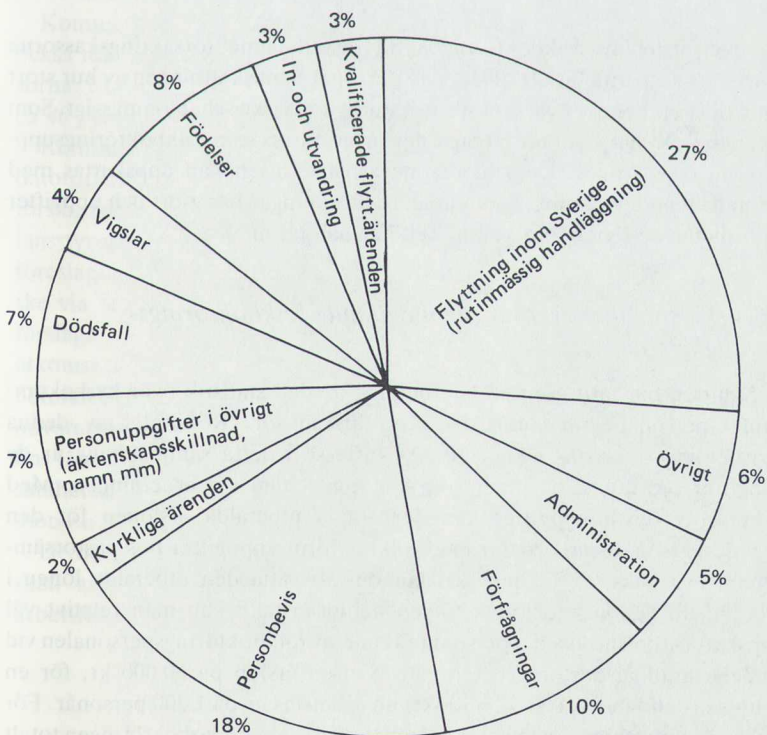
De uppgifter som lämnas ur registren är dels regelbundna aviseringar till andra myndigheter, dels upplysningar som lämnas på begäran av myndigheter eller enskilda.

I kap. 2 har kommittén redovisat vissa statistikuppgifter som visar förekomsten av de vanligaste ärendena inom folkbokföringen. Sektordiagrammet i figur 7.1 belyser hur stor del av personalresurserna hos pastorsämbetena som olika typer av ärenden tar i anspråk.¹

Arbetet med att föra in uppgifter i folkbokföringsregistren är i regel av förhållandevis enkel karaktär. Särskilt gäller detta de registreringar som görs efter meddelanden från andra myndigheter. För handläggningen av vissa ärenden krävs emellertid ingående kännedom om de författningar som skall tillämpas. Sådana ärenden är t. ex. flyttnings- och namnärenden i vilka den enskilde och folkbokföringsmyndigheten kan ha olika uppfattning. Flyttningsärendena bör ägnas särskild uppmärksamhet. En för folkbokföringen viktig uppgift är nämligen, att genom en aktiv flyttningskontroll och genom en noggrann prövning av inkomna flyttningsanmälningar se till att medborgarna registreras där de författningsenligt skall anses vara bosatta.

Att lämna uppgifter ur folkbokföringsregistren kan till stor del göras rutinmässigt. Det kräver i allmänhet inte några mera kvalificerade ställningstaganden. Av diagrammet i figur 7.1 framgår att arbetet med att utfärda personbevis och besvara förfrågningar är omfattande. Med den nuvarande organisationen kräver detta arbete nästan 30 % av personalresurserna.

¹ Fördelningen av personalresurserna är baserad på uppgifter från 23 pastorsexpeditioner med ett sammanlagt befolkningsunderlag på ungefär 480 000 invånare.



Figur 7.1

I folkbokföringsarbetet förekommer också en mindre grupp ärenden som är av *kvalificerad art*. Till denna grupp kan i regel räknas ärenden vid vilka utländsk rätt skall tillämpas, yttranden i underställnings- och besvärärenden, avslagsbeslut och ärenden om rättelse av en felaktig anteckning.

Ärenden vid vilka utländsk rätt skall tillämpas har blivit allt fler. Det bor nu över 400 000 utländska medborgare i Sverige. När en invandrare kommer till Sverige är det ofta svårt att bedöma om invandraren skall anses vara tillfälligt eller stadigvarande bosatt i Sverige. Det kan också vara svårt att korrekt anteckna personuppgifter om invandraren eftersom utländska dokument ofta är svårtolkade och ofullständiga. Utländsk rätt måste i regel tillämpas vid hindersprövning, anteckning av namn, medborgarskap och barns börd. Förekomsten av ärenden som rör utländska medborgare varierar i olika delar av landet. Hos vissa lokala myndigheter uppkommer endast i undantagsfall de särskilda problem som ärenden rörande utländska medborgare ger upphov till. Hos andra myndigheter kan arbetet med denna typ av ärenden däremot komma att utgöra en förhållandevis vanlig företeelse i verksamheten.

Yttranden i underställnings- och besvärärenden samt avslagsbeslut rör i flertalet fall frågor om bosättning eller namn. Rättelser gäller vanligen personnummer för utländska medborgare. Handläggningen av dessa typer av ärenden utgör i allmänhet en obetydlig del av det totala arbetet hos en lokal folkbokföringsmyndighet.

7.6 Personalbehovet för folkbokföringsuppgifterna

En överföring av folkbokföringen till de allmänna försäkringskassorna kräver att kassorna får ett tillskott av personal. Uppskattningen av hur stort detta tillskott behöver vara måste av naturliga skäl ske schablonmässigt. Som utgångspunkt har kommittén tagit den arbetsinsats som folkbokföringsuppgifterna f. n. kräver. Den nuvarande arbetsinsatsen kan uppskattas med ledning av undersökningar som tidigare utredningar har gjort och uppgifter om utbetalade löner som kommittén har hämtat in.

7.6.1 *Personalbehovet hos de nuvarande folkbokföringsmyndigheterna*

Kommittén har låtit göra en bearbetning av den statistik över kyrkokommunal personal som statistiska centralbyrån för. Resultatet av denna bearbetning redovisas i kap. 10. Av intresse i detta sammanhang är de uppgifter om utbetalda löner som har tagits fram i bearbetningen. Med ledning av dessa uppgifter kan den totala utbetalda årslönen för den biträdespersonal som arbetar med folkbokföringsuppgifter hos pastorsämbetena beräknas till 72 milj. kr. Genom att sätta den utbetalda lönen i relation till genomsnittslönen för en heltidsanställd kan man relativt väl uppskatta arbetsinsatsen, i personår räknat, av folkbokföringspersonalen vid landets samtliga pastorsexpeditioner. Vid en årslön på 60 000 kr. för en heltidsanställd motsvarar 72 milj. kr. en arbetsinsats på 1 200 personår. För att få en uppfattning om hur stor personalresurs som kyrkobokföringen totalt

kräver hos församlingarna måste emellertid prästernas arbete med folkbokföringen läggas till. Det finns inte någon aktuell uppgift om hur stor andel av folkbokföringsarbetet som utförs av präster. Enligt en undersökning som centrala folkbokförings- och uppborgsnämnden (CFU) genomförde år 1968 utförde prästerna ca 35 % av arbetet med folkbokföringen. En allmän uppfattning är emellertid att folkbokföringen alltmer sköts av biträdespersonal. I dag torde det därför vara mera realistiskt att räkna med att prästerna utför mellan 20–30 % av folkbokföringsuppgifterna. Utgår man från att prästerna numera ombesörjer ca 25 % av folkbokföringsarbetet kan arbetet med folkbokföring hos pastorsämbetena uppskattas till totalt 1 600 personår (1 200 + 400).

I Stockholms och Göteborgs kommuner ankommer det på de lokala skattemyndigheterna att sköta vissa delar av kyrkbokföringen. Enligt uppgift från dessa myndigheter kräver denna verksamhet en arbetsinsats som motsvarar drygt 100 personår.

Med den nuvarande organisationen behövs det således en personalresurs om 1 700 personår för att ombesörja den löpande folkbokföringen på lokal nivå. Beräknas ett personår till 1 600 timmar per år blir den genomsnittliga arbetstiden per invånare 0,33 timmar. Som en jämförelse kan nämnas att Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund vid bedömningen av behovet av biträdespersonal brukar ange 0,30–0,34 timmar per invånare som ett genomsnittligt värde för hela landet. Enligt de beräkningar som CFU gjorde var arbetsinsatsen per invånare något högre, nämligen 0,42 timmar. Härvid bör emellertid uppmärksammas att CFU räknade med en arbetstid på 2 000 timmar per år för en heltidsanställd.

Kommitténs förslag till framtida folkbokföringsorganisation innebär att också mantalsskrivningen skall ombesörjas av de allmänna försäkringskassorna. Mantalsskrivningsförfarandet kräver i hela landet en arbetsinsats på ca 40 personår.

Kommittén har förordat att länsstyrelserna skall ha hand om den regionala datordriften för folkbokföringen även efter en omläggning. Kommitténs förslag till ADB-system innebär emellertid ändå att vissa arbetsuppgifter hos länsstyrelserna kommer att föras över till försäkringskassorna. Med det föreslagna systemet kommer aktualiseringen av uppgifter i länsregistren att ske via terminal hos försäkringskassornas lokalkontor. En annan följd av förslaget är att även den lokala folkbokföringsmyndigheten genom direktåtkomst till länsregistren kommer att ha tillgång till uppgifter om hela länets befolkning. I ett sådant läge saknas det i stort sett anledning att behålla den nuvarande upplysningsverksamheten beträffande folkbokföringsuppgifter hos länsstyrelserna. Aktualiseringen av länsregistren och upplysningsverksamheten hos länsstyrelserna kräver uppskattningsvis en arbetsinsats som motsvarar ca 100 personår.

De delar av folkbokföringen som enligt kommitténs organisationsförslag skall ankomma på försäkringskassorna kräver således med nuvarande arbetsformer en arbetsinsats på totalt 1 840 personår.

7.6.2 *Personalbehovet hos de allmänna försäkringskassorna*

En omläggning av folkbokföringsorganisationen enligt de riktlinjer som kommittén har skisserat kan förutsättas få till följd att folkbokföringen blir mindre arbetskrävande. Urkundssystemet kommer att förenklas avsevärt. Till detta kommer att färre lokala enheter förenklar kontaktvägarna och minskar behovet av kommunikation mellan folkbokföringsmyndigheterna. En integrering av folkbokföringen med försäkringskassornas övriga verksamhet torde också helt allmänt skapa förutsättningar för en mera rationellt bedriven verksamhet.

Jämfört med de nuvarande förhållandena kan således personalbehovet för folkbokföringen antas komma att minska dels beroende på det mera utvecklade ADB-stödet, dels beroende på att antalet lokala enheter blir färre. Å andra sidan bör man vid bedömningen av personalbehovet beakta att tillräckliga resurser skapas för en förbättrad flyttningskontroll.

Med det föreslagna registersystemet kommer en och samma uppgift att behöva föras in endast i personakten och ADB-registret i motsats till dagens system, där en uppgift kan behöva antecknas upp till fyra gånger. Likaså kommer arbetet med att utfärda personbevis och att besvara förfrågningar att bli enklare eftersom detta arbete i stor utsträckning kommer att kunna ske med hjälp av ADB-registret. Vidare kan man anta att en lokal ADB-registrering av uppgifter kommer att kräva mindre arbetsinsatser än den regionala registreringen som förekommer i dag. Detta arbetsmoment kan nämligen utföras i nära samband med handläggningen av ärendet i övrigt. En folkbokföring hos de allmänna försäkringskassorna kommer således att kräva betydligt mindre personalresurser för den rutinmässiga delen av folkbokföringsarbetet än vad som behövs i dag. Erfarenhetsmässigt är det emellertid vanskligt att beräkna hur stor rationaliseringsvinst som kan följa av ett mera utvecklat ADB-stöd. Kommitténs uppdrag är att beskriva huvuddragen av en ny organisation. Lösningar av detaljbetonade frågor skall anstå till ett senare utredningsskede. Med hänsyn härtill har det inte varit möjligt för kommittén att mera ingående studera frågor om rationaliseringsvinster. Kommittén har emellertid uppskattat tidsåtgången för de arbetsmoment som bortfaller eller underlättas genom det föreslagna ADB-stödet.

I följande uppställning redovisas hur stor personalminskning som kan antas följa av kommitténs förslag till ändrade arbetsformer.

Arbete som bortfaller eller underlättas genom det föreslagna ADB-stödet	Beräknad personalminskning (personår)
Förändet av församlingsbok	180
församlings- och avgångsregister (personavier)	200
kronologiska böcker	45
Övrigt (utskrift av personbevis och stommar till personakter, förfrågningar och registrering)	150
Summa	575

I förhållande till nuläget kan således personalbehovet för folkbokföringen beräknas minska med ca 575 *personår* till följd av det föreslagna ADB-stödet.

Som nyss har nämnts medför också övergången till ett lägre antal lokala enheter förenklingar i folkbokföringsarbetet. Antalet lokala enheter kommer att minska från ca 1 580 till ca 450. Detta medför att antalet kontakter mellan de lokala enheterna blir färre. Denna omständighet torde komma att få särskilt stor effekt vad gäller flyttningsärendena genom att en betydligt större del av alla flyttningar kommer att kunna handläggas av en och samma myndighet.

Kommittén har inte i uppdrag att lämna något förslag till ändring av förfarandet vid mantalsskrivningen och utgår därför från att den kommer att ske i oförändrad form. Kommittén föreslår emellertid att mantalsskrivningen skall ombesörjas av de allmänna försäkringskassorna. Även med gällande bestämmelser om mantalsskrivningen bör det förhållandet att en och samma myndighet har hand om både den löpande och den årliga registreringen medföra vissa rationaliseringsvinster. Särskilt bör framhållas att den kommunikation som är nödvändig om den årliga och löpande registreringen sköts av olika myndigheter blir överflödig. Å andra sidan kommer mantalsskrivningen att spridas på ett större antal enheter. Sammantaget torde de nu redovisade förhållandena innebära att mantalsskrivningen kommer att kräva en något mindre personalstyrka hos försäkringskassorna än vad den f. n. kräver.

Kommittén har inte beräknat hur stora rationaliseringsvinster som kan antas följa av övergången till färre enheter och sammanföringen av den löpande och den årliga folkbokföringen. Mot bakgrund av vad som nyss har nämnts anser sig kommittén emellertid ändå ha grundad anledning att anta att vinsterna blir betydande. Framför allt torde de förenklingar som följer av minskningen i antalet lokala enheter kunna komma att frigöra personalresurser från det mera rutinmässiga arbetet i sådan utsträckning att det skapas utrymme för en väsentligt förstärkt flyttningskontroll.

I kap. 9 tar kommittén upp frågan om förvaringen av det folkbokföringsmaterial som inte behövs i det fortlöpande folkbokföringsarbetet hos försäkringskassorna. Därvid förutsätter kommittén att merparten av folkbokföringsmaterialet skall lämnas kvar i församlingarna. Vid bedömningen av försäkringskassornas behov av personalförstärkning för folkbokföringsuppgifterna bör därför också beaktas att servicearbetet avseende det äldre folkbokföringsmaterialet även efter en omläggning av folkbokföringen kommer att ombesörjas av pastorsämbetena. I nuläget besvarar pastorsämbetena årligen omkring 1,8 miljoner förfrågningar. Som framgår av diagrammet i figur 7.1 kräver denna verksamhet ca 10 % av personalresurserna, vilket motsvarar 160 *personår*. Flertalet av förfrågningarna gäller aktuella förhållanden. En inte obetydlig del av förfrågningarna – åtminstone vad avser tidsåtgången – torde dock avse äldre kyrkobokföringsmaterial. Med hänsyn till att en kartläggning av de faktiska förhållandena saknas har kommittén försiktigtvis räknat med att personalstyrkan kan reduceras med endast 25 *personår* till följd av att servicearbetet som rör det äldre kyrkobokföringsmaterialet faller bort.

Sammanfattningsvis innebär kommitténs organisationsförslag att perso-

nalbehovet för folkbokföringsuppgifterna kan beräknas minska med ca 600 personår i förhållande till det nuvarande personalbehovet (1 840 personår). Personalbehovet för en folkbokföring hos de allmänna försäkringskassorna kan således uppskattas till ca 1 240 personår.

7.7 Organisatoriska frågor m. m.

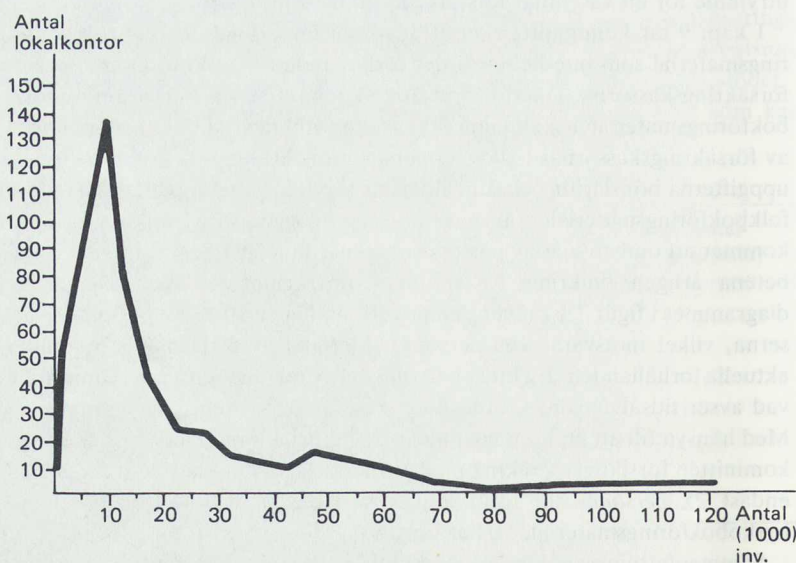
7.7.1 Centralkontor – lokalkontor – filialexpeditio- ner

Hos en allmän försäkringskassa, som i regel omfattar en landstingskommun finns ett centralkontor, ett antal lokalkontor samt i vissa fall filialexpeditio-
ner.

Centralkontoren svarar för ledning och uppföljning av lokalkontorens verksamhet samt för viss ärendehandläggning. Den huvudsakliga ärende-
handläggningen ombesörjs av *lokalkontoren*. Dessa utgör också allmänhe-
tens kontaktpunkter med försäkringskassorna. Kontorsnätet för varje
försäkringskassa fastställs av RFV på förslag av kassan. RFV har utarbetat
allmänna riktlinjer för kontorsnätets utformning. Huvudprincipen är att det
skall finnas minst ett kontor i varje kommun. Ofta finns det flera. Antalet
lokalkontor hos de allmänna försäkringskassorna är f. n. ca 450.

Lokalkontoren är av skiftande storlek. I större tätorter kan de betjäna över
100 000 invånare, medan lokalkontoren i mindre tätorter ofta betjänar
endast 2 000–3 000 invånare. Som framgår av diagrammet i figur 7.2 har
majoriteten av lokalkontoren ett verksamhetsområde som omfattar ungefär
10 000 invånare. Det genomsnittliga invånarantalet per lokalkontor är ca
18 000.

Filialexpeditio finns inrättade i mindre tätorter. De har begränsat
öppethållande. Totalt finns det ca 135 filialexpeditio



Figur 7.2

en filialexpedition består till stor del av att göra utbetalningar, att lämna upplysningar och att hjälpa allmänheten med att fylla i blanketter. Någon handläggning av ärenden i egentlig mening sker således inte vid filialexpeditionerna. De saknar också tillgång via terminal till ADB-registren.

Av det anförda framgår att de allmänna försäkringskassorna är regionala organ med ett väl förgrenat kontorsnät. Merparten av den direkta handläggningen av ärenden sker hos lokalkontoren. Kontoren, som är en integrerad del av en kassa, fattar sina beslut i den allmänna försäkringskassans namn. Vid en av de allmänna försäkringskassorna ombesörjd folkbokföring bör det enligt kommitténs mening ankomma på lokalkontoren att sköta den direkta handläggningen av folkbokföringsärenden.

Hos försäkringskassorna finns förutom styrelsen vissa andra förtroendemannaoorgan som beslutar i ärenden om t. ex. förtidspension och handikappersättning. Fråga uppkommer därför om det kan finnas skäl att också behandla vissa typer av folkbokföringsärenden i förtroendemannaoorgan. Kommittén har funnit att en sådan ordning inte är nödvändig i det stora flertalet folkbokföringsärenden eftersom handläggningen av dessa i huvudsak innebär en ren tillämpning av folkbokföringsförfattningarna. Detta utesluter givetvis inte att man bör ta tillvara den kunskap om lokala förhållanden som finns samlad hos de förtroendevalda. Särskilt värdefull bör denna tillgång till information kunna bli vid handläggningen av komplicerade flyttningsärenden. Beslut i folkbokföringsärenden bör enligt kommitténs uppfattning fattas av tjänstemän vid lokalkontoren. I sista hand bör ansvaret åvila lokalkontorsföreståndaren.

Kommittén har förordat att de allmänna försäkringskassorna också skall svara för mantalsskrivningen. Därvid har kommittén framhållit att åtgärder för en förbättrad bosättningsregistrering i första hand bör sättas in vid den löpande registreringen. Att låta centralkontoren ombesörja mantalsskrivningen för att därigenom få en överprövning och kontroll av lokalkontorens beslut synes därför inte motiverat. En sådan ordning skulle också kräva kommunikation mellan lokalkontoren och centralkontoret av i stort sett samma omfattning som i dag förekommer mellan pastorsämbetena och de lokala skattemyndigheterna. Kommittén anser därför att lokalkontoren bör svara även för mantalsskrivningen.

Centralkontoren bör enligt kommitténs mening svara för ledning och uppföljning av folkbokföringsarbetet. Det är också naturligt att centralkontoren bistår lokalkontoren med upplysningar och råd i olika frågor. Däremot bör någon direkt handläggning av folkbokföringsärenden regelmässigt inte förekomma hos centralkontoren. Genom att lokalkontoren har möjlighet att få information och vägledning av centralkontoret bör en sådan ordning kunna fungera bra även när det gäller ärenden av mera kvalificerad art. Vilka uppgifter som i övrigt bör ankomma på centralkontoren resp. lokalkontoren får övervägas sedan principbeslutet har fattats i folkbokföringsfrågan.

Någon handläggning av försäkringsärenden sker i dag inte hos filialexpeditionerna. Enligt kommitténs mening bör inte heller folkbokföringsärenden handläggas vid expeditionerna. Givetvis bör de dock tillhandahålla motsvarande service beträffande folkbokföringen som de f. n. lämnar i angelägenheter som rör den allmänna försäkringen.

7.7.2 Verksamhetsområde

Ett lokalkontors verksamhetsområde omfattar en eller flera kommuner eller vissa församlingar av en kommun. Det finns dock ett fåtal lokalkontor vars verksamhetsområde omfattar endast delar av en församling. För folkbokföringens bedrivande saknas i huvudsak anledning att överväga en annan indelning i verksamhetsområden.

I Stockholms och Göteborgs kommuner är kyrkobokföringen sedan länge organiserad på ett annat sätt än i övriga landet. I dessa kommuner ankommer det på de lokala skattemyndigheterna att sköta flyttningsregistreringen. Bakgrunden härtill är främst att flyttningsfrekvensen har varit hög i dessa områden. Förhållandet är detsamma i dag även om en hög flyttningsfrekvens numera inte är en omständighet som bara är koncentrerad till dessa kommuner.

I Stockholms och Göteborgs kommuner har försäkringskassorna 22 resp. 15 lokalkontor. Om folkbokföringen delas in i samma verksamhetsområden leder detta således till en betydande decentralisering av handläggningen av bosättningsfrågorna. Enligt kommitténs mening talar övervägande skäl, framför allt behovet av ett större antal kontaktpunkter mot allmänheten, för att folkbokföringen utan undantag bör följa den indelning i verksamhetsområden som gäller för lokalkontorens övriga verksamhet. Den slutliga lösningen av denna fråga bör emellertid anstå till det efterföljande utredningsarbete som krävs för att folkbokföringsreformen skall kunna genomföras.

7.7.3 Registerområde

I den nuvarande folkbokföringsorganisationen utgör församlingen registerområde. Inom ett flertal sektorer i samhället bestäms den enskildes rättigheter och skyldigheter av kommuntillhörighet. En överföring av folkbokföringen till de allmänna försäkringskassorna aktualiserar därför frågan om kommunerna i stället kan utgöra registerområden. Flera skäl talar emellertid för att man behåller församlingen som registerområde. Det finns ofta flera lokalkontor inom en kommun. Då utgörs kassornas verksamhetsområden i regel av en eller flera församlingar. Verksamhetsområdena sammanfaller således i stort sett med församlingsgränserna. Även från arkivsynpunkt skulle ett frångående av församlingen som registerområde innebära nackdelar genom de svårigheter som då skulle uppkomma vid jämförelser mellan äldre och nyare folkbokföringsmaterial.

7.7.4 Lokalkontorens organisation

Kommittén har i avsnitt 7.7.1 från mera principiell synpunkt behandlat vissa frågor om vilka arbetsuppgifter inom folkbokföringen som bör ankomma på centralkontoret, lokalkontoren resp. filialexpeditionerna. Hur folkbokföringsarbetet mera i detalj bör organiseras och bedrivas och i vilken utsträckning arbetet bör samordnas med försäkringskassornas övriga verksamhet kan bestämmas först efter ett fortsatt utredningsarbete. Det är en uppgift för en kommande utredning att utarbeta organisationsmodeller och

beräkna personalbehov för lokalkontor av olika storleksordning. I avsikt att få ett bättre underlag för kostnadsberäkningarna behöver kommittén emellertid översiktligt beröra vissa frågor om lokalkontorens organisation.

Som tidigare har nämnts är lokalkontoren av mycket varierande storlek. Detta har medfört att lokalkontorens organisation är olika utformad. Vid lokalkontor som betjänar färre än 45 000 invånare finns en sjukförsäkringssektion och en gemensam utrednings- och pensionssektion. Hos lokalkontor som betjänar fler än 45 000 invånare finns skilda sektioner för de två sistnämnda funktionerna.

Arbetet vid ett lokalkontor leds av en lokalkontorsföreståndare. I relation till bl. a. befolkningsunderlaget finns vidare sektionschefer, assistenter, expeditörer och kontorsbiträden. I regel skall det finnas minst tre tjänster vid ett lokalkontor.

Kommittén har beräknat att en överföring av folkbokföringen till försäkringskassorna kommer att innebära att kassorna behöver ett tillskott på totalt ungefär 1 240 årsarbetskrafter. Uppskattningsvis behövs ett 30-tal tjänster för tillsynsuppgifter m. m. på centralkontoren. Huvuddelen av folkbokföringspersonalen kommer emellertid att arbeta vid lokalkontoren, som i dag totalt har ca 11 500 anställda. En överföring av folkbokföringen kommer således att medföra en personalökning vid lokalkontoren med ca 1 210 personår, dvs. ungefär 11 %. I följande uppställning redovisas hur stor personalökningen kan beräknas bli vid lokalkontor av olika storlek. Beräkningarna avser ett genomsnitt för hela landet.

Invånarantal	Andel lokalkontor, %	Personalökning (personår)
2 200– 4 999	11	0,3–0,8
5 000– 9 999	30	0,8–1,5
10 000– 24 999	32	1,5–3,7
25 000– 44 999	17	3,7–6,7
45 000– 79 999	8	6,7–12
80 000–121 000	2	12–18

Som tidigare har nämnts har en majoritet av lokalkontoren ett befolkningsunderlag på omkring 10 000 invånare. Hos ett lokalkontor av denna storlek kommer arbetet med folkbokföringen endast att kräva en arbetsinsats på omkring 1,5 personår. Bl. a. med hänsyn till att antalet tillkommande tjänster blir obetydligt förefaller det enligt kommitténs uppfattning lämpligt att folkbokföringsarbetet integreras med försäkringskassornas övriga verksamhet hos denna typ av kontor.

En mindre del av lokalkontoren har ett befolkningsunderlag på 45 000 invånare eller mer. Hos dessa kontor kommer folkbokföringsuppgifterna att kräva en arbetsinsats på 6–18 personår. Verksamheten blir således av en sådan omfattning att det kan tänkas vara ändamålsenligt att inrätta en särskild sektion för denna.

7.7.5 Besvärsordning

Besvärsordningen för folkbokföringsärenden har beskrivits i kap. 2. Därav framgår att besvär över beslut som har meddelats av pastorsämbete förs hos länsrätterna i ärenden som rör bosättning och hos domkapitlen i övriga kyrkobokföringsärenden. Lokala skattemyndigheternas beslut i bosättningsfrågor prövas av länsrätt. Besvär över domkapitlens och länsrätternas beslut förs hos kammarrätterna.

Om två pastorsämbeten har olika mening i ett ärende skall i första hand kyrkobokföringsinspektören rådfrågas. Uppnås inte enighet skall ärendet underställas domkapitlet resp. länsrätten. Detta blir främst aktuellt beträffande flyttningsärenden.

På socialförsäkringsområdet är besvärsordningen en annan. I ärenden som rör den allmänna försäkringen, barnbidrag, bidragsförskott, delpension m. m. förs talan hos någon av landets tre försäkringsrätter. Mot försäkringsrättens beslut kan talan föras hos försäkringsöverdomstolen.

Folkbokföringsförordningens bestämmelser om bosättning tillämpas inom skatteadministrationen vid den årliga taxeringen. Även om besvärsordningen för folkbokföringsärenden ändras kommer därmed frågor om bosättning att prövas av länsrätt. Att låta motsvarande frågor inom folkbokföringen prövas i annan ordning skulle ge sämre förutsättningar för en enhetlig tillämpning av folkbokföringsförordningens bestämmelser om bosättning. Kommittén anser därför att det är mindre lämpligt att låta bosättningsfrågor prövas i försäkringsprocessen.

Med försäkringskassorna som folkbokföringsorgan kan det antas bli aktuellt endast i ett fåtal fall att pröva bosättningsfrågor genom underställning hos domstol. Oenighet i en bosättningsfråga mellan två lokalkontor inom samma försäkringskassa kommer nämligen i praktiken att lösas av centralkontoret.

Pastorsämbetenas beslut i övriga folkbokföringsärenden överklagas hos domkapitlet. Med en civilt ordnad folkbokföring saknas anledning att behålla domkapitlen som besvärsinstans. Det återstår därför att överväga om också denna grupp av ärenden skall överklagas hos länsrätt eller följa den besvärsordning som gäller för försäkringskassorna. Enligt kommitténs mening ligger det närmast till hands att låta även dessa frågor prövas av länsrätterna.

Sammanfattningsvis anser således kommittén att talan mot alla beslut som den allmänna försäkringskassan meddelar i folkbokföringsärenden bör föras hos länsrätt. Mot länsrättens beslut förs talan hos kammarrätt.

8 Trossamfundens medlemsregistrering

8.1 Inledning

Folkbokföringen har sitt ursprung i anteckningar om kyrkliga förrättningar och uppteckning av kyrkans församlingsmedlemmar. Samhällets intresse för den kyrkliga registreringen väcktes tidigt och kyrkobokföringen har genom åren anpassats efter det borgerliga samhällets behov. Kyrkobokföringen fyller dock alltså vid sidan av denna samhällsliga uppgift behovet av ett register över medlemmarna i svenska kyrkan. Vid en överflyttning av kyrkobokföringen från svenska kyrkan till ett borgerligt organ måste därför kyrkans behov av medlemsregister tillgodoses på annat sätt. Deltagarna i stat-kyrka överläggningarna har anvisat hur en sådan församlingsregistrering kan ordnas. Enligt kommitténs direktiv kan detta förslag ligga till grund för kommitténs arbete. Kommittén skall alltså inte utarbeta något eget förslag till församlingsregistrering för svenska kyrkan. Den överarbetning av förslaget som kan behövas bör enligt direktiven anstå till ett senare skede.

Frågan om hur andra trossamfund än svenska kyrkan skall kunna få tillgång till uppgifter ur folkbokföringen togs inte upp under stat-kyrka överläggningarna. Enligt direktiven skall kommittén därför undersöka vilka önskemål om uppgifter ur folkbokföringen som andra trossamfund än svenska kyrkan kan ha.

I förevarande kapitel lämnar kommittén en redogörelse för huvuddragen av det förslag till församlingsregistrering som deltagarna i stat-kyrka överläggningarna utarbetade. För mera fullständiga uppgifter hänvisas till betänkandet Stat-Kyrka med bilagor. Därefter behandlar kommittén frågan om andra trossamfunds tillgång till uppgifter ur folkbokföringen.

8.2 Svenska kyrkans församlingsregistrering

Deltagarna i stat-kyrka överläggningarna föreslår att församlingsregistreringen för svenska kyrkan skall omfatta en samling urkunder med personuppgifter om svenska kyrkans medlemmar. Den grundläggande urkunden kallas församlingsförteckning. Den framställs med hjälp av ADB och kompletteras med ett maskinellt framställt sökregister, personaviregister. I ministerialböcker tas manuellt in de uppgifter om kyrkliga förrättningar som kyrkan anser sig behöva. Församlingsförteckningen och personaviregi-

stret hålls aktuella genom ett särskilt datorbaserat aviseringssystem uppbyggt kring ett s. k. kyrkdataband. Aviseringssystemet bygger på de civila befolkningsregistren när det gäller uppgifter av borgerlig natur medan församlingarna själva tillför systemet kyrkliga uppgifter.

Det servicesystem för avisering m. m. som deltagarna föreslår innebär att det för riket i dess helhet finns ett centralt kyrkdataband, som innehåller såväl borgerliga som kyrkliga uppgifter. Kyrkdatabandet skall tillhöra svenska kyrkan. Det kan förvaras och bearbetas av något rikskyrkligt organ som förfogar över dator. Ett alternativ är att bearbetningen ombesörjs av någon annan, dvs. att kyrkan köper tjänster i detta hänseende. För arbetet i församlingarna tar det organ som har hand om datorbearbetningen maskinellt fram församlingsförteckningar samt de registerkort som skall ingå i församlingarnas personaviregister. Ändringar av kyrklig natur rapporteras fortlöpande av församlingarna till det organ som svarar för servicefunktionen och registreras därefter på kyrkdatabandet. Borgerliga ändringsuppgifter tillförs kyrkdatabandet maskinellt från de civila befolkningsregistren vid den samkörning av länsstyrelsernas ändringsband som sker centralt, f. n. varje vecka. Kyrkan, eller den som kyrkan anlitar för servicefunktionen, rapporterar fortlöpande till församlingarna.

Enligt förslaget framställs församlingsförteckningen maskinellt genom den servicefunktion som har beskrivits i det föregående. Varje församling tillställs en aktuell förteckning med vissa tidsmellanrum. Församlingsförteckningen läggs upp i kameral ordning, dvs. efter fastigheter. Posterna är ordnade familjewis. Förteckningen innehåller uppgifter om namn, personnummer, civilstånd och familjeställning. Vidare finns det uppgifter om födelseförsamling, inflyttningsförsamling, kyrkliga förrättningar och avgiftsförhållanden. Det finns dessutom möjlighet att i förteckningen föra in uppgifter av kyrkligt intresse, t. ex. uppgifter om medverkan i ungdomsarbete eller deltagande i kyrkokör.

Personaviregistret tas enligt deltagarnas förslag också fram maskinellt. Det består av två personavier för varje församlingsmedlem. Personavierna innehåller borgerliga och kyrkliga uppgifter av det slag som tas in i församlingsförteckningen. Till skillnad mot denna är emellertid uppgifterna i åtminstone en av de två personavierna ständigt aktuella. Personaviregistret avser att underlätta sökningsarbetet och täcka behovet av helt aktuell information i församlingarna. Registret gör det möjligt att finna uppgifter om någon i församlingsförteckningen om man känner till hans namn eller personnummer men inte den fastighet på vilken han är mantalsskriven. Borgerliga förändringar meddelas församlingarna fortlöpande genom personavier. Kyrkliga förändringar rapporteras av församlingarna till kyrkdatabandet.

För anteckningar om kyrkliga förrättningar finns enligt förslaget fyra ministerialböcker; dopbok, konfirmationsbok, vigselbok och jordfästningsbok. Böckerna förs manuellt i församlingarna och antas i allt väsentligt kunna fylla samma kyrkliga funktion som i dag. Uppgifter om kyrkliga förrättningar finns också i församlingsförteckning och personaviregister. Uppgifterna omfattar endast arten av förrättningen och tidpunkten för denna. Med ledning därav kan pastor söka i ministerialböckerna och därigenom få

tillgång till den utförligare information om olika kyrkliga förrättningar som man från kyrkans sida anser bör antecknas i böckerna.

8.3 Andra trossamfunds tillgång till uppgifter ur folkbokföringen

8.3.1 *Samfundens önskemål*

Kommittén har haft överläggningar med företrädare för andra trossamfund än svenska kyrkan. Därvid har samfunden beretts tillfälle att framställa önskemål om uppgifter ur folkbokföringen. De önskemål som har framkommit avser dels aktualisering av adresser och personuppgifter för medlemmar, dels information om presumtiva medlemmar.

Flera samfund önskade någon form av hjälp med *aktualisering av sina medlemsregister*. Vissa av dessa samfund hade behov av uppdatering på både lokal och central nivå medan andra inte hade något behov av central uppdatering. Det framhölls att det kunde vara svårt från ekonomisk synpunkt för samfund med få medlemmar att utnyttja samma typ av system för uppdatering som deltagarna i stat-kyrka överläggningarna föreslagit för svenska kyrkan. Vidare framhölls att kostnaderna för uppdateringen kunde reduceras om flera samfund gick samman om ett system. En skiss till ett sådant system och en kostnadsberäkning av detta borde därför göras.

De samfund som har ett betydande inslag av invandrare, särskilt katolska kyrkan och de islamska församlingarna, uppgav att de hade ett stort *behov av att få uppgifter om personer som flyttar till Sverige*. För att en sådan information skulle vara av något praktiskt värde ansågs det att informationen borde vara selektiv och således endast avse personer med viss samfundstillhörighet. Med hänsyn till detta föreslog de ifrågavarande samfunden att samfundstillhörighet skulle antecknas i befolkningsregistren eller – om detta inte var möjligt – att samfunden löpande skulle få uppgifter om invandrare med viss samfundstillhörighet.

Till kommittén har också kommit in en skrivelse från Sveriges Kristna Socialdemokraters Förbund som rör dessa frågor. I skrivelsen redovisas önskemål som har framkommit vid kontakter mellan förbundet och de s. k. invandrarkyrkorna. Utöver vad som tidigare har nämnts uppges det vara önskvärt att modersmål antecknas i folkbokföringen för de invandrare som blir svenska medborgare. Sådana uppgifter anses ge ett bättre underlag för planering av hemspråksundervisning och andra invandrarpolitiska åtgärder.

8.3.2 *Aktualisering av adresser och personuppgifter*

De praktiska möjligheterna att tillgodose samfundens önskemål beträffande aktualisering av adresser och personuppgifter påverkas inte av en förändring av huvudmannaskapet för den lokala folkbokföringen. Förutsättningarna för att hämta de ifrågavarande uppgifterna ur folkbokföringen med hjälp av ADB-teknik föreligger redan idag.

Uppgifterna kan hämtas regionalt från resp. länsstyrelses dataenhet eller

för hela riket via den centrala samkörningen av förändringar i länsstyrelsernas ADB-register. Dessutom kan uppgifter för hela riket hämtas från det statliga person- och adressregistret (SPAR) som förs av datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA). Enligt en ändring (1980:1074) i datalagen, som trädde i kraft den 1 juli 1981, skall denna typ av uppgifter som regel hämtas från SPAR. En annan lösning kräver att särskilt tillstånd meddelas av datainspektionen.

Även om det sålunda inte föreligger några organisatoriska hinder mot att redan i dag hämta de önskade uppgifterna ur folkbokföringsregistren vill kommittén mot bakgrund av vad som har anförts i direktiven tillgodose samfundens önskemål om en skiss för hur detta kan organiseras och ange de ungefärliga kostnaderna.

Deltagarna i stat-kyrka överläggningarna strävade efter tekniska lösningar som var så allmängiltiga att de i stora drag kunde utnyttjas även av andra trossamfund. Även om deltagarnas förslag till församlingsregistrering var avsett för svenska kyrkan är det därför naturligt att detta förslag tas till utgångspunkt för en skiss över hur folkbokföringen kan lämna stöd för en medlemsregistrering hos de andra trossamfunden. I förslaget till församlingsregistrering ingår som tidigare har redovisats i huvudsak två typer av register, ett centralt ADB-register för samtliga medlemmar i svenska kyrkan och ett antal lokala manuella register hos varje församling över dess medlemmar. De manuella registren utgörs av en församlingsförteckning och ett personaviregister. Båda dessa framställs med hjälp av det centrala ADB-registret. Dessutom antecknas kyrkliga händelser som dop och konfirmation löpande i ministerialböcker.

Det totala antalet medlemmar i andra samfund än svenska kyrkan kan uppskattas till ca 500 000 för år 1980. Samfunden är inbördes mycket olika stora. Medlemsantalet påverkar sannolikt kostnaderna för registreringen. Samfundens olika storlek kan antas ge upphov till olika önskemål om t. ex. tätheten i uppdateringen av de egna manuella registren.

Vid kommitténs kontakter med Sveriges frikyrkoråd har det framkommit att det finns intresse av en samfundsregistrering hos samfund som tillsammans representerar ca 250 000 medlemmar. I första hand föreligger det intresse för uppgifter om namn, adress, samfund (krets, distrikt och församling), eventuell ställning inom församlingen samt telefonnummer.

De av samfunden framställda önskemålen bör kunna tillgodoses genom att ett centralt ADB-register upprättas i likhet med vad som har föreslagits för svenska kyrkans medlemsregistrering. Registret bör ägas av de berörda samfunden genom en tillskapad stiftelse eller någon annan lämplig associationsform. Driften kan handhas av en servicebyrå eller ombesörjas inom ramen för samfundens institutionella samarbete. ADB-registrets huvudsakliga uppgift blir att tjäna som underlag för framställning av medlemsförteckningar samt adressetiketter för tidskrifter och annan information. Genom att registret veckovis tillförs uppgifter om adressändringar från folkbokföringen tillförsäkras samfunden ständigt aktuella uppgifter om medlemmarna i detta avseende. Dessutom kan i registret lagras viss information som samfunden anser sig behöva, såsom en medlems eventuella befattning inom församlingen. Hos samfunden kommer det således att kunna finnas en årlig förteckning över medlemmarna samt ytterligare någon form av sökregister, som

uppdateras fortlöpande.

Kostnaderna för samfundsregistreringen utgörs dels av engångskostnader, dels av årliga driftkostnader. Till de förra hör kostnader för framställning av det centrala dataregistret över medlemmarna i samtliga intresserade samfund. Registret skall tillföras såväl borgerliga som kyrkliga uppgifter. De årliga driftkostnaderna består av förvaring och hantering av dataregistret, uppdatering av registret med folkbokföringsuppgifter och de övriga uppgifter som samfunden önskar tillföra registret. Till detta kommer kostnader för framställning av församlingsförteckningar m. m.

DAFA har på kommitténs begäran beräknat kostnaderna för den skisserade samfundsregistreringen. DAFA har betonat att kostnaderna av olika skäl är svåra att uppskatta och att de redovisade uppgifterna bör ses som grova uppskattningar. Som utgångspunkt för beräkningarna har gällt att det utöver en årlig förteckning skall framställas ett kortregister. Förändringarna i kortregistren har antagits vara 1 000 per vecka. De årliga driftkostnaderna har uppskattats till drygt 200 000 kr. för ett register som omfattar 250 000 medlemmar. Kostnaden är således lägre än 1 kr. per medlem. Kostnaderna för upprättandet av registret har antagits uppgå till 100 000–200 000 kr.¹

8.3.3 Information om presumtiva medlemmar

Det andra önskemålet som framfördes vid kommitténs överläggningar med samfunden avsåg information om presumtiva medlemmar till de s. k. invandrarkyrkorna. Behovet av information om invandrare, vilka tillhör samfund som finns representerade här i riket, antogs enligt önskemålen i första hand kunna lösas genom att samfundstillhörigheten antecknades i folkbokföringen. I andra hand borde önskemålen tillgodoses genom en särredovisning av invandrare, som har ett sådant medborgarskap att de kan antas tillhöra ett här representerat trossamfund. Till detta kommer framställningen om att modersmål i vissa fall bör antecknas i folkbokföringen.

För dem som flyttar till Sverige har statens invandrarverk utarbetat en bok med titeln "Information för invandrare. Invandrare i Sverige". Boken tillställs en invandrare med posten så snart denne har blivit kyrkobokförd. Den ger en allmän information om några viktiga områden i det svenska samhället, däribland ett avsnitt benämnt "Några olika trossamfund i Sverige". Avsnittet innehåller bl. a. kortfattade uppgifter om på vilka orter de s. k. invandrarkyrkorna finns representerade. Invandrarverket har också gemensamt med Biskopsmötets kontaktgrupp för inflyttade kristna utgivit en "Religions- och kyrkoguide". Guiden består av en förteckning över olika samfund och ledare i Sverige. Förteckningen upptar adress- och telefonuppgifter. Den är främst avsedd för de tjänstemän hos pastorsämbeten, sjukhus och invandrarbyråer som skall kunna visa invandrare till rätta.

Vid sidan härav finns informationsmaterial som har utarbetats av de enskilda samfunden. Denna information är som regel direkt riktad till invandrarna. Informationsmaterialet tillhandahålls invandrare på pastorsämbetena enligt överenskommelse mellan samfunden och resp. stift.

Frågan om anteckning av samfundstillhörighet i folkbokföringen har behandlats i tidigare utredningar. Önskemålet om en sådan ordning har då

¹ Mera fullständiga kostnadsberäkningar har tillställts Sveriges frikyrkoråd.

liksom nu i första hand framställt av representanter för katolska biskops-
ämbetet. (Se bl. a. SOU 1970:2 s. 419–423, SOU 1972:36 s. 80).

1968 års beredning om stat och kyrka framhöll att de motiv som låg till grund för önskemålen var beaktansvärda. En registrering av samfundstillhörighet i folkbokföringen var enligt beredningen dock inte möjlig. Av integritetsskäl kunde inte myndigheterna medverka till att efterforska samfundstillhörigheten. Beredningen föreslog i stället att samfundens behov skulle tillgodoses genom ökad information. Beredningen konstaterade också att statens invandrarverk hade uttalat att folkbokföringsmyndigheterna borde tillhandahålla information om i Sverige verksamma religiösa samfund samt eventuella blanketter för inträde. Verket hade förklarat sig berett att i samråd med den centrala folkbokföringsmyndigheten utarbeta sådan information.

Invandrarutredningen avvisade i sitt huvudbetänkande (SOU 1974:69) kraven på anteckning om samfundstillhörighet med samma motiv som 1968 års beredning. Utredningen konstaterade emellertid att de dåvarande kontaktmöjligheterna mellan nyinvandrade och samfunden var bristfällig. Enligt invandrarutredningens uppfattning måste lösningen sökas genom att man erbjöd invandrare så goda möjligheter som möjligt att själva kontakta samfundet ifråga. Detta kunde lämpligen ske genom att folkbokföringsorganet, där invandraren anmälde sig, tillhandahöll blanketter för anmälan om medlemskap i olika samfund. Vidare borde informationen om aktuella samfund från bl. a. statens invandrarverk och invandrarbyråerna ökas.

Kommittén delar den uppfattning som har kommit till uttryck i de nämnda utredningarna. Även ett inhämtande av frivilliga uppgifter om samfundstillhörighet från den inflyttade bedömer kommittén vara olämpligt. Okunighet om de i Sverige rådande förhållandena kan göra det svårt för en invandrare att bedöma "frivilligheten" i denna typ av förfrågningar. Kommittén vill därför ansluta sig till den tidigare redovisade inställningen att detta önskemål bör tillgodoses genom ökad information. Denna information bör i så stor utsträckning som möjligt lämnas vid den första kontakten med svenska myndigheter. I detta sammanhang kan det påpekas att kommittén har föreslagit att möjligheterna att samordna invandrarnas kontakter med vissa myndigheter undersöks närmare (avsnitt 4.4.4). Med en sådan samordning minskar antalet myndigheter som måste besökas vid invandring till Sverige, vilket bör medföra en väsentlig serviceförbättring för invandrare. Det innebär också att den information som i olika avseenden kan behöva lämnas till invandrare kan samordnas. Enligt kommitténs mening bör det i det fortsatta utredningsarbetet övervägas vilka åtgärder som kan behövas för att ge en invandrare ökade möjligheter att här i riket kontakta sitt trossamfund. Frågan bör därvid tas upp med de berörda samfunden.

Önskemålet om en särredovisning av invandrare med sådant medborgarskap att de kan antas tillhöra ett visst samfund är enligt kommitténs mening inte möjligt att tillmötesgå. Visserligen kan behovet av selektiv information i allmänhet tillgodoses genom den service med urvalsdragning som lämnas med ledning av SPAR och länsstyrelsernas register. SPAR saknar emellertid uppgift om medborgarskap för personer från utomnordiskt land. Detta register kan därför inte utnyttjas för ett sådant ändamål. Länsstyrelsernas dataregister innehåller däremot i och för sig tillräckliga uppgifter. Framställ-

ningar av liknande slag har emellertid vid skilda tillfällen avvisats med åberopande av sekretessbestämmelserna (se t. ex. regeringsrättens dom den 27 maj 1975, 1082-1975). Att denna form av massuttag ur ADB-register kan vara känslig från sekretessynpunkt framgår också av förarbetena till den nuvarande sekretesslagen (prop. 1979/80:2 s. 78 och 81-82). Kommittén anser sig därför inte kunna föreslå en ordning med regelbundna aviseringar av uppgifter om invandrare med visst medborgarskap.

Frågan om anteckning av modersmål i folkbokföringen berör inte bara vissa trossamfund. Den hänger samman med behovet av statistik och underlag för invandrapolitiska åtgärder i allmänhet. Kommittén anser därför att denna fråga inte bör behandlas i detta sammanhang.

9 Arkivfrågor

9.1 Inledning

Folkbokföringsmaterialet i Sverige är i vissa avseenden unikt och används vid forskning av skiftande slag. Såsom kommittén har framhållit i sina allmänna överväganden är det angeläget att kontinuiteten i detta material så långt möjligt behålls i ett nytt urkundssystem för folkbokföringen. Vid utformningen av förslaget till registersystem har kommittén också tagit särskild hänsyn till detta. I det framtida systemet kommer längder att framställas som i stort motsvarar de nuvarande kronologiska böckernas löpande redovisning av födda, vigda, döda samt in- och utflyttade. Församlingsbokens uppgift att kontinuerligt redovisa hela befolkningen familje- och fastighetsvis tas över av en vart femte år framställd folklängd.

En överflyttning av folkbokföringen till de allmänna försäkringskassorna aktualiserar frågor om vilka delar av kyrkobokföringsmaterialet som skall lämnas över till kassorna och hur man bör förfara med det övriga arkivmaterialet. Enligt kommitténs direktiv bör arkivfrågorna i huvudsak utredas först sedan ett beslut föreligger i folkbokföringsfrågan. Det har emellertid varit nödvändigt för kommittén att gå in på vissa arkivfrågor. Kommittén har sålunda undersökt frågan om vilka delar av det nuvarande kyrkobokföringsmaterialet som kommer att behövas i folkbokföringsarbetet hos de allmänna försäkringskassorna. Frågor om det övriga kyrkobokföringsmaterialets förvaring och skötsel har med hänsyn till uttalandena i direktiven endast behandlats i avsikt att belysa vilka arkivmässiga problem en folkbokföringsreform kan ge upphov till.

9.2 Kyrkoarkiven

Kyrkoarkiven innehåller dels kyrkobokföringsmaterial, dels material av kommunal, ekonomisk och administrativ natur. För kyrkoarkiven gäller den allmänna arkivstadgan samt riksarkivets tillämpningscirkulär (1970:679). Enligt dessa författningar är landsarkiven arkivmyndighet och arkivdepå för de kyrkliga arkiven. Landsarkiven skall regelbundet inspektera kyrkoarkiven och kontrollera arkivvården. Arkivalier, som är äldre än 100 år skall vart tionde år levereras till landsarkiven. Den sista 10-årsleveransen beträffande kyrkobokföringsmaterial, som ägde rum åren 1971–1972, skulle således ha omfattat tiden 1861–1870. På grund av den reform som ägde rum i mitten av

1890-talet har emellertid landsarkiven med ett undantag tagit in kyrkobokföringsmaterial så långt fram som till år 1895.

De kyrkoarkiv som förvaras hos församlingarna har en betydande omfattning. Enligt de uppskattningar som gjordes i samband med stat-kyrka överläggningarna uppgick dessa arkiv totalt till ca 45 000 hyllmeter, varav drygt hälften antogs vara kyrkobokföringsmaterial. De mätningar av kyrkobokföringsmaterialet som kommittén har gjort i två församlingar pekar på samma resultat som de förut gjorda uppskattningarna.

En betydande del av kyrkobokföringsmaterialet utgörs av bilagor. Inkommande anmälningar och underrättelser m. m. skall nämligen i regel läggas som bilagor till kyrkoböckerna. För tiden efter år 1968 gäller med några undantag att samtliga bilagor är gallringsbara. Gallringsfristen är emellertid i regel 20 år. Detta medför att den första årgången kan gallras först år 1989. Det gallringsbeslut som gäller för material som har tillkommit före år 1968 är komplicerat och torde endast punktvis tillämpas.

Pastorsämbetena använder sig även av det inte helt aktuella kyrkobokföringsmaterialet. Nya införingar skall göras, äldre noteringar skall rättas eller kompletteras och bevis och intyg skall utfärdas. De register, som har skapats för folkbokföringsarbetet, används också i stor utsträckning vid olika typer av forskning. Detta gäller även det material som fortfarande förvaras hos pastorsämbetena. Orsakerna till detta är främst det kraftigt stegrade intresset för hembygds- och släktforskning.

9.3 Kyrkobokföringsmaterial som förs över till de allmänna försäkringskassorna

Kyrkobokföringsmaterialet har ett brett användningsområde. Vid bedömningen av vilka handlingar som bör föras över till de allmänna försäkringskassorna kan man därför inte se enbart till kassornas behov. Det måste också beaktas att utbrytningen av serier ur kyrkoarkiven sker på ett sådant sätt att det inte medför svårigheter för arbetet med de arkiv som lämnas kvar. Likaså måste hänsyn tas till svenska kyrkans eventuella önskemål om tillgång till vissa handlingar.

Utformningen av det framtida registersystemet för folkbokföringen är avgörande för försäkringskassornas behov av det kyrkobokföringsmaterial som nu är i bruk. Enligt det system som kommittén föreslår kommer försäkringskassorna i huvudsak att arbeta med två register, nämligen ett regionalt ADB-register till vilket kassorna har direktåtkomst via terminal och ett register som består av personakter. Därav följer att aktuella personakter måste föras över till försäkringskassorna vid en omläggning av folkbokföringen. Detsamma gäller akter för personer som är avregistrerade som obefintliga eller utvandrade. Dessa akter kan nämligen åter komma i bruk om personen registreras på nytt.

Det är svårare att bedöma hur man vid en omläggning bör förfara med det övriga kyrkobokföringsmaterialet eftersom detta material dels är omfattande, dels kan antas komma till användning i folkbokföringsarbetet endast i begränsad utsträckning. Mest används det äldre materialet för att besvara förfrågningar för forskningsändamål från allmänheten och myndigheter.

Enligt den statistikundersökning som kommittén har gjort förekommer det ca 1,8 miljoner förfrågningar under ett år. Merparten av dessa gäller det aktuella kyrkobokföringsmaterialet. Förfrågningar som avser det äldre materialet torde emellertid vara relativt vanliga. Det äldre materialet kan i vissa fall också behöva användas för att utfärda bevis. Främst gäller detta sådana bevis som krävs vid upprättande av bouppteckningar, undersökningar i namnären den och utredningar i arvsären den.

En fråga av särskild betydelse för bedömningen av om annat kyrkobokföringsmaterial än personakterna skall lämnas över till de allmänna försäkringskassorna gäller de införlingar och ändringar av uppgifter som görs fortlöpande i vissa av de nuvarande kyrkoböckerna.

Kommittén har som framgår av kap. 5 förordat att de längder, som föreslås ersätta de nuvarande kronologiska böckerna, inte skall kompletteras sedan de har framställts maskinellt. En sådan lösning får konsekvenser främst för användningen av födelselängden. Om längden inte kompletteras kommer den nämligen inte att kunna brukas som urkund för uppgifter om härkomst m. m. Som kommittén tidigare har framhållit kommer emellertid denna omständighet inte att medföra några svårigheter eftersom uppgifter om aktuella förhållanden kan hämtas från personakterna. Motsvarande gäller med få undantag beträffande de nuvarande födelse- och dopböckerna. Endast när fråga är om personer som inte har varit kyrkobokförda i Sverige efter år 1947 – när systemet med personakter infördes – behöver födelse- och dopbok användas. Enligt kommitténs mening finns det därför inte något behov av att fortsätta att komplettera och ändra uppgifter i de nuvarande födelse- och dopböckerna efter en omläggning av folkbokföringen.

Utöver personakterna är det inte möjligt att avgränsa någon mindre del av kyrkobokföringsmaterialet som kan tänkas komma till användning särskilt ofta i folkbokföringsarbetet hos försäkringskassorna. Att föra över hela kyrkobokföringsmaterialet skulle ställa mycket stora krav på arkivutrymmen hos försäkringskassorna. En sådan lösning är därför inte realistisk. Ekonomiska och praktiska skäl talar alltså för att enbart personakterna förs över till försäkringskassorna. För en sådan ordning talar också det förhållandet att det äldre kyrkobokföringsmaterialet främst används vid forskning. Det bör vidare framhållas att användningen av det äldre kyrkobokföringsmaterialet kan antas minska. Som exempel kan nämnas att sökningen efter personer som har flyttat från det aktuella registerområdet i regel kommer att kunna utföras utan ledning av det äldre kyrkobokföringsmaterialet eftersom kassorna har tillgång till goda sökmöjligheter via terminal.

Att föra över enbart personakterna har även andra fördelar. Svenska kyrkans eventuella önskemål om tillgång till vissa kyrkoböcker kan tillgodoses. Vidare kan kyrkoarkiven, av vilka kyrkobokföringsmaterialet utgör en beståndsdel, i stort sett hållas samlade. En utbrytning av vissa serier skulle försvåra användningen av materialet. En överföring av t. ex. in- och utflyttningsböcker skulle komplicera sökningsarbetet eftersom dessa böcker tjänar som ingång till församlingsboken. Vid en eventuell utbrytning av serier skulle därför de överförda delarna sannolikt behöva ersättas av mikrofilmer.

Med hänsyn till det anförda anser kommittén att enbart personakterna bör föras över till de allmänna försäkringskassorna vid en omläggning av

folkbokföringen. Förvaringen av akterna kräver inte något stort arkivutrymme. Ett flertal av försäkringskassornas lokalkontor har ett verksamhetsområde som omfattar omkring 10 000 invånare. På ett lokalkontor av en sådan storlek kan personakterna beräknas kräva ett arkivutrymme på ca 4 hyllmeter. Till detta kommer behovet av expansionsutrymme. Den årliga tillväxten av personakter är ringa. I det föreslagna registersystemet kommer det emellertid att framställas kronologiska längder, mantalslängder och folklängder. Ett inte obetydligt arkivutrymme måste också beräknas för inkommande anmälningar och underrättelser m. m. vilka skall läggas som bilagor till längderna. Den totala årliga tillväxten kan uppskattas till omkring 1 hyllmeter på ett lokalkontor som betjänar 10 000 invånare.

Vid beräkningen av kostnaderna för arkivlokaler hos försäkringskassorna för folkbokföringens behov har kommittén utgått från att förvaringen skall ske på resp. lokalkontor. Tveksamt är emellertid om det, med undantag för personakterna, kommer att finnas något behov av en lokal förvaring. I det av kommittén föreslagna systemet kommer flertalet av de nuvarande kyrkoböckerna att ersättas av maskinellt framställda längder. I samband med framställningen av dessa kan man därför göra ett exemplar på mikrofilm utan någon större merkostnad och bevara informationen på ADB-medium. Till skillnad från dagens kyrkoböcker kommer längderna inte heller att aktualiseras fortlöpande. Dessa förhållanden medför att lokalkontoren i det dagliga arbetet inte behöver ha tillgång till längderna som sådana utan i stället kan använda sig av en mikrofilm. Därigenom skulle det enligt kommitténs mening bli möjligt att samla huvuddelen av folkbokföringsarkiven hos centralkontoren eller i särskilda arkivdepåer. En sådan ordning bör kunna minska kostnaderna för arkivlokaler hos försäkringskassorna. Att försäkringskassorna i det dagliga arbetet använder sig av mikrofilmer är även fördelaktigt från den synpunkten att det minskar förslitningen av folkbokföringsmaterialet.

9.4 Kyrkobokföringsmaterial som lämnas kvar hos församlingarna

Som framgår av det föregående föreslår kommittén att endast personakterna skall föras över till de allmänna försäkringskassorna vid en omläggning av folkbokföringen. Det aktualiserar frågan om hur man skall förvara det kyrkobokföringsmaterial som inte lämnas över till kassorna. Möjligheterna att föra över kyrkobokföringsmaterialet till landsarkiven har behandlats i en expertpromemoria om arkivfrågor (SOU 1978:3, bilaga 10) som bifogades det av deltagarna i stat-kyrka överläggningarna avlämnade betänkandet, Stat-Kyrka. En total inleverering av arkiven skulle enligt vad som anfördes i promemorian ställa mycket stora krav på en utbyggnad av landsarkivens lokaler. Den skulle också kräva personalförstärkningar för arbetet med de tillkommande arkiven. Det ansågs därför inte realistiskt med en total inleverering.

Kommittén gör samma bedömning och förutsätter alltså att det kyrkobokföringsmaterial som inte behövs i folkbokföringsarbetet hos försäkringskassorna åtminstone under en övergångsperiod kommer att förvaras hos

församlingarna. Så länge som svenska kyrkan har en offentligrättslig ställning inger ett sådant arrangemang inte några betänkligheter. Kommittén utgår från att kyrkoarkiven även i fortsättningen skall anses vara arkiv hos statsmyndighet. Detta garanterar att arkivalierna kommer att vårdas och gallras enligt de regler som gäller för statliga arkiv. Den omständigheten att det även efter en omläggning kommer att finnas präster och annan personal hos församlingarna med erfarenhet och kunskap om folkbokföring talar dessutom för att skötseln och servicen beträffande det äldre materialet kommer att fungera väl. Kommittén vill emellertid betona vikten av att en utredning om arkivfrågorna bör komma till stånd snarast efter ett principbeslut i folkbokföringsfrågan. En del pastorat har nämligen stor brist på arkivutrymmen.

Merparten av kyrkobokföringsmaterialet kan således förutsättas bli kvar hos församlingarna under en övergångstid. Hur servicen skall ordnas beträffande detta material behöver enligt kommitténs mening utredas. Bevis och utdrag måste i vissa fall utfärdas på grundval av detta material. Det bör därför klaras ut vilka befattningshavare hos pastorsämbetena som skall ha befogenhet att utfärda bevis. Det bör också undersökas om det är möjligt att närmare reglera pastorsämbetenas serviceskyldighet.

Nuvarande reglering av pastorsämbetenas serviceskyldighet är i praktiken svårtillämpad och ger stort utrymme för skiftande bedömningar. Enligt sekretesslagen och förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet (1980:900) skall en myndighet på begäran av en enskild lämna uppgifter ur allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Detta har tolkats så att en myndighet har skyldighet att lämna endast sådana uppgifter som kan tas fram omedelbart, t. ex. vid ett telefonsamtal, även om uppgifterna hämtas från flera handlingar. I vilken utsträckning, i vilka former och till vilken kostnad för den enskilde som pastorsämbetena därutöver tillhandahåller uppgifter varierar i praktiken avsevärt.

En stor del av den service som kommer att efterfrågas hos församlingarna efter en omläggning av folkbokföringen kommer att avse uppgifter som det enligt gällande bestämmelser inte åligger pastorsämbetena att lämna. Uppgifter för forskningsändamål kan nämligen i regel inte tas fram omedelbart. Det skulle självfallet vara en stor olägenhet om allmänhetens möjlighet att få tillgång till uppgifter skulle komma att skifta mellan olika församlingar. Det är därför önskvärt med en viss reglering av serviceskyldigheten så att allmänheten garanteras en likvärdig tillgång till uppgifter.

Den typ av förfrågningar som kräver en ingående efterforskning kan av naturliga skäl inte ordnas efter någon enkel avgiftsmall eller omfattas av någon obligatorisk uppgiftsskyldighet. En reglering bör emellertid kunna bidra till att servicen liksom avgiftssättningen blir relativt enhetlig. Kommittén föreslår att möjligheterna för en närmare reglering undersöks. Det bör också undersökas om det är möjligt att sammanföra arkivmaterial till depåer hos församlingar med goda arkivutrymmen. Servicearbetet skulle då kunna underlättas. Sådana lösningar skulle också kunna frigöra arkivutrymmen hos de församlingar som har brist på utrymmen.

Som framgår av det föregående är merparten av det servicearbete som kan

bli aktuellt beträffande det kyrkobokföringsmaterial som lämnas kvar i församlingarna av sådan art att det enligt sekretesslagen och förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet inte kan anses åligga pastorsämbetena att utföra detta. Följaktligen kommer en stor del av kostnaderna för servicearbetet att kunna finansieras genom avgifter från allmänheten. För den övriga delen av arbetet kommer pastoraten att åsamkas vissa kostnader. Även om frågan fordrar ett närmare studium anser sig kommittén kunna utgå från att kostnaderna blir tämligen blygsamma.

10 Personalfrågor

En överföring av folkbokföringen till de allmänna försäkringskassorna medför konsekvenser för personalen hos flera myndigheter. Mest genomgripande blir givetvis förändringarna för den personal som arbetar med folkbokföringsuppgifter hos pastorsämbetena. Enligt direktiven bör kommittén aktualisera tidigare utredningsmaterial samt ta ställning till vad kommitténs förslag till folkbokföringsreform kan innebära för personalen vid pastorsämbetena och övriga berörda myndigheter. Kommittén bör särskilt överväga vad en omläggning kan innebära för den personal som är verksam utanför tätorterna.

10.1 Tidigare utredningar

Centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU) förordade i sitt betänkande Folkbokföringsorganisationen m. m. att folkbokföringen skulle föras över till de lokala skattemyndigheterna. Enligt vad CFU uppgav arbetade i slutet av 1960-talet ca 1 200 personer med kyrkobokföringsgöromål hos pastorsämbetena. Härvid hade inte prästernas arbete med kyrkobokföringen medräknats. Av de 1 200 personerna arbetade enligt CFU ca 900 personer i sådana kommuner och i flertalet fall på sådana orter där lokal skattemyndighet fanns. Personalbehovet för folkbokföringsuppgifter hos de lokala skattemyndigheterna beräknades av CFU till 1 060 personer. Mot denna bakgrund ansåg CFU att det fanns grundad anledning att anta att det övervägande antalet anställda, som blev övertaliga vid pastorsexpeditionerna, skulle kunna beredas anställning vid de lokala skattemyndigheterna. För att skaffa anställning åt de befattningshavare för vilka denna möjlighet inte stod till buds ansåg CFU att de vanliga arbetsmarknadspolitiska resurserna torde vara tillräckliga. Beträffande frågan om pension för den personal som övergick till de lokala skattemyndigheterna anförde CFU att de generella bestämmelser som gällde vid övergång från kommunal till statlig tjänst borde tillämpas.

1968 års beredning om stat och kyrka anslöt sig i huvudsak till CFU:s ställningstagande att det övervägande antalet anställda skulle kunna beredas anställning hos en borgerlig huvudman för folkbokföringen. Beredningen påpekade emellertid att CFU:s bedömning kanske var något för optimistisk. Beredningen framhöll vidare att erfarenheterna från förstatligande och omorganisation av kommunal verksamhet hade visat att det även vid en

folkbokföringsreform borde finnas godtagbara lösningar på personalens trygghetsfrågor.

Deltagarna i stat-kyrka överläggningarna utgick vid sin bedömning av de personalmässiga konsekvenserna av ett ändrat huvudmannaskap för folkbokföringen från de uppgifter som CFU hade redovisat om personalen vid pastorsexpeditionerna. Deltagarna i överläggningarna bedömde på samma sätt som CFU att de anställda vid pastorsexpeditionerna, som inte behövdes hos församlingarna för arbete med församlingsregistreringen, skulle kunna få anställning vid de lokala skattemyndigheterna. Med hänsyn till att något beslut ännu inte hade fattats om det framtida huvudmannaskapet för folkbokföringen diskuterades emellertid inte personalfrågorna mera ingående. Dessa frågor fick enligt deltagarna tas upp med berörda personalorganisationer i samband med att propositionen lades fram om folkbokföringen.

Vid remissbehandlingen av stat-kyrka betänkandet framkom önskemål om olika garantier när det gällde personalens anställningsförhållanden och pensioner. Dessa önskemål avsåg emellertid främst de förhållanden som blir aktuella vid en relationsändring mellan stat och kyrka. Dåvarande Svenska prästförbundet anförde att hänsynen till personalen brukade anges som ett skäl för att folkbokföringen borde vara kvar hos pastorsämbetena. De geografiska förhållandena medgav enligt prästförbundet nämligen inte att personalen kunde beredas likvärdig sysselsättning om pastorsämbetenas befattning med folkbokföringen upphörde. Detta gällde särskilt den personal som var deltidsanställd.

10.2 Personalen hos pastorsämbetena

10.2.1 Arbetsuppgifter

Pastor har ansvaret för kyrkobokföringen. Endast i de minsta församlingarna sköter prästerna arbetet med folkbokföringen utan hjälp. På flertalet pastorsexpeditioner i landet finns således personal anställd särskilt för folkbokföringsuppgifterna. Enligt en sammanställning som riksskatteverket (RSV) har gjort över den biträdespersonal som arbetar med folkbokföringsuppgifter hade församlingarna 2 079 personer anställda för dessa uppgifter i februari 1981. Nästan en tredjedel var emellertid sysselsatta även med annan verksamhet än folkbokföring.

Den icke prästerliga personalen på pastorsexpeditionerna kan enligt 8 § folkbokföringskungörelsen få förordnande att självständigt utföra vissa arbetsuppgifter. För att få förordnande krävs i regel att man har varit anställd viss tid vid en pastorsexpedition och att man har gått igenom kurs i RSV:s regi. Omkring 16 % av personalen har förordnande att utfärda bevis. En större del av personalen, 64 %, har dessutom förordnande som ger rätt att meddela vissa beslut i kyrkobokföringsärenden. I större församlingar är det också vanligt att någon av de anställda har förordnande att närmast under pastor leda kontorsarbetet. Sådant förordnande har 9 % av personalen. Totalt har således omkring 90 % av personalen vid pastorsexpeditionerna förordnande.

10.2.2 Anställningsförhållanden

Kyrkokommunerna är arbetsgivare för den personal som är anställd vid pastorsexpeditionerna. Anställningsförhållandena regleras delvis genom lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) och genom ingångna avtal. Svenska kommunförbundet har Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbunds uppdrag att förhandla för den kyrkokommunala personalen. De avtal som träffas på central nivå av kommunförbundet har rekommendationskaraktär. Det krävs alltså att kollektivavtal träffas mellan arbetstagarorganisationen och resp. arbetsgivare. Av centralt ingångna överenskommerelser kan främst nämnas "Allmänna bestämmelser" (AB 80), som gäller från den 1 juli 1980. I bilagor till avtalet upptas bl. a. lönebestämmelser och lönetabeller.

I specialbestämmelser för centralt reglerade anställningar i församlingar regleras lönegradsättningen för olika kategorier av anställda. Enligt de bestämmelser som gäller fr. o. m. den 1 juli 1980 skall den grupp, till vilken större delen av folkbokföringspersonalen hör, vara placerad i lönegrad K 9–K 15. Kyrkobokföringsassistent skall vara placerad i lönegrad K 16. Med kyrkobokföringsassistent avses arbetstagare vilken närmast pastor leder och fördelar kyrkobokföringsarbetet, biträder pastor i arkivvården och i förekommande fall fullgör kansli- och drätseluppgifter. I lönegraderna K 9–K 16 utgår år 1981 en månadslön på 5 184–6 486 kr.

Den kommunalt lönereglerade personalen har pensionsförmåner enligt kommunernas pensionsavtal (PAK 78). PAK 78 ger s. k. bruttopensioner. Därmed menas att arbetsgivaren garanterar den anställda en pension med viss procent av den pensionsgrundande lönen. Inom ramen för denna pensionsprocent äger arbetsgivaren samordna med i princip hela den allmänna pensionen. Skillnaden mellan det av arbetsgivaren garanterade bruttot – uttryckt i procent av lönen – och den allmänna pension, som arbetsgivaren kan samordna med, utgör den kompletteringspension som arbetsgivaren måste utge vid pensionsfallet. Denna komplettering kan inte försäkras. I stället avsätter arbetsgivaren årligen belopp till en pensionsfond för att täcka framtida pensionskostnader eller också täcker man pensionskostnaderna direkt med löpande inkomster. Kyrkokommunerna har i mycket ringa utsträckning förhandsfinansierat sina pensionsförpliktelser genom fondering. De har därför en ackumulerad pensionsskuld. Denna består dels av kostnader för framtida pensioner för dem som redan har avgått med pension, dels av det belopp som kan beräknas vara erforderligt för att täcka pensionskostnaden för redan intjänad pensionsgrundande anställningstid för dem som alltjämt är i tjänst. Enligt de beräkningar som gjordes i samband med stat-kyrka överläggningarna uppgick år 1976 den intjänade pensionsskulden för då fortfarande aktiv folkbokföringspersonal till 43 milj. kr.

Vid både det statliga och det kommunala pensionssystemet tillämpas s. k. successivsamordning med sistahandsansvar. Detta innebär att den offentliga kretsen av arbetsgivare under hand har överenskommit att offentliga arbetsgivare från vilken arbetstagare avgår med pension skall svara för hela den inom den offentliga arbetsgivarkretsen intjänade pensionsutfästelsen utan några ekonomiska tillskott från tidigare arbetsgivare. Överenskommel-

sen bygger på förutsättningarna, att solvensförhållandena är sådana att det kan anses garanterat att den sista arbetsgivaren förmår svara för hela den ekonomiska utfästelsen samt att de övergångar som sker mellan anställningar hos olika offentliga huvudmän inte sker i någon viss riktning. Vid omorganisationer sker därför i regel någon form av kostnadsreglering mellan den avlämnande och den nye huvudmannen avseende den upplupna pensionsskulden för den personal som överförs.

10.2.3 *Personalstatistik*

Statistiska centralbyrån (SCB) för sedan år 1971 i samarbete med Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund statistik över den kyrkokommunalt anställda personalen. Statistiken omfattar uppgifter om antal anställda, åldersfördelning och hel- och deltidstjänstgöring m. m. Uppgifterna aktualiseras en gång om året genom att kyrkokommunerna korregerar en datatryckt blankett. För att få uppgifterna om personalen kombinerade och indelade på ett för utredningen ändamålsenligt sätt har kommittén efter samråd med personalorganisationerna beställt en specialbearbetning av statistiken hos SCB. Specialbearbetningen avser förhållandena i mars 1979. Den omfattar endast icke prästerlig personal som har folkbokföring som sin huvudsakliga arbetsuppgift. De arbetstagare som har delad tjänstgöring exempelvis mellan central förvaltning och folkbokföring finns således redovisade endast i de fall de ägnar mer än hälften av sin arbetstid åt folkbokföringsgöromål. Den omständigheten att personal, som ägnar endast en mindre del av sin arbetstid åt folkbokföringsarbete inte finns redovisad kan framstå som en brist. Som kommer att framgå av det följande är emellertid dessa personer inte så många.

Den kyrkokommunalt anställda personalens möjligheter att ta anställning hos en ny huvudman för folkbokföringen påverkas av sådana förhållanden som deltidstjänstgöring och geografiskt avstånd till den nya arbetsplatsen. För att belysa dessa förhållanden har personalen vid specialbearbetningen fördelats dels efter tjänstgöringens omfattning, dels efter tjänstgöringsortens belägenhet (storstad, stor ort, mindre ort och glesbygd.) Vid fördelningen efter ortstyp har samma klassificering använts som i undersökningen om allmänhetens kontakter med pastorsexpeditionerna. Av specialbearbetningen framgår också hur många av de anställda som tjänstgör vid en pastorsexpedition som är belägen i en kommun där det finns en lokal skattemyndighet. Denna uppgift har tagits fram som underlag för bedömningen av de personalmässiga konsekvenserna om lokal skattemyndighet skulle ha valts som framtida folkbokföringsmyndighet. Motsvarande fördelning har inte gjorts för försäkringskassornas lokalkontor eftersom det alltid finns minst ett kontor i varje kommun.

Av specialbearbetningen framgår att kyrkokommunerna har 1 889 personer anställda som huvudsakligen arbetar med folkbokföring. Av dessa är 94 % kvinnor. Antalet anställda enligt denna uppgift är något lägre än det antal anställda (2 079) som redovisades i RSV:s sammanställning. Skillnaden mellan uppgifterna – omkring 200 personer – kan till någon del bero på att undersökningarna har utförts vid olika tidpunkter, nämligen mars 1979 resp.

februari 1981. Förklaringen till skillnaden torde emellertid främst stå att finna i det förhållandet att RSV:s redovisning omfattar alla anställda som under någon del av sin arbetstid är sysselsatta med folkbokföringsuppgifter medan kommitténs specialbearbetning endast omfattar personal vars huvudsakliga arbetsuppgifter avser folkbokföring. Kommittén räknar därför med att omkring 10 % av den icke prästerliga personal som till någon del arbetar med folkbokföring inte omfattas av kommitténs specialbearbetning.

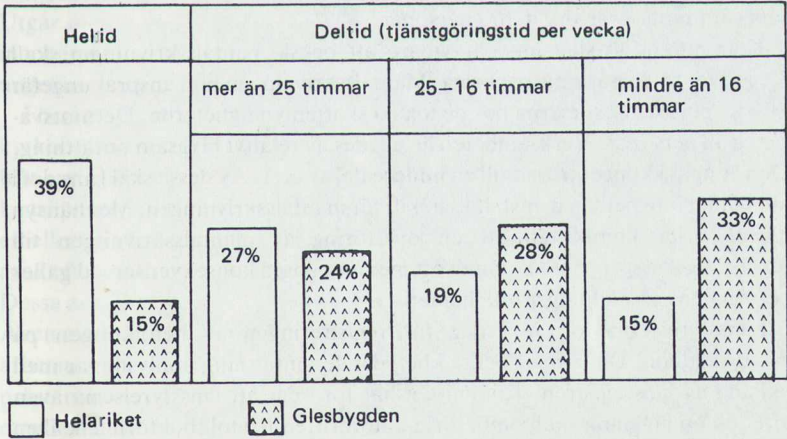
Personalens åldersfördelning framgår av följande tabell.

Tabell 10.1 Personalen fördelad efter ålder

Åldersklass	Antal anställda
Yngre än 35 år	276
35-44 år	404
45-54 år	624
55-59 år	321
äldre än 59 år	264
Totalt	1 889

Följande diagram visar personalen fördelad efter tjänstgöringens omfattning för hela riket (vita staplar) och för glesbygden (streckade staplar).

Av diagrammet framgår att folkbokföringspersonalen i stor utsträckning arbetar heltid. Ser man till personalen i hela riket är det 39 % som arbetar heltid och 15 % som arbetar mindre än 16 timmar. I glesbygden är förhållandet i det närmaste det omvända. Där arbetar endast 15 % av personalen heltid och så stor del som 33 % mindre än 16 timmar per vecka.



Figur 10.1 Personalen fördelad efter tjänstgöringstidens omfattning

I följande tabell redovisas personalen efter tjänstgöringsortens belägenhet, dvs. ortstyp och förekomst av lokal skattemyndighet i samma kommun som tjänstgöringsorten.

Tabell 10.2 Personalen fördelad (%) efter tjänstgöringsortens belägenhet

Lokal skattemyndighet i kommunen	Storstad	Storort	Mindre ort	Glesbygd	Totalt
Finns	25	21	12	17	75
Finns ej	4	0	6	15	25
Totalt	29	21	18	32	100

Tabellen visar att en så stor del som 75 % av personalen arbetar i en kommun där en lokal skattemyndighet är stationerad. Av tabellen framgår också att omkring hälften av personalen är anställd vid expeditioner som ligger i storstäder eller större orter. Av personalen arbetar 32 % i glesbygd. Att en så stor del av personalen arbetar utanför tätorterna kan förklaras med att denna personal i betydande omfattning har deltidstjänstgöring.

10.3 Personalen hos övriga folkbokföringsmyndigheter

En omläggning av folkbokföringen kommer inte bara att beröra den personal som är verksam hos pastorsämbetena. Även vissa personalkategorier hos de lokala skattemyndigheterna i Stockholms och Göteborgs fögderier, hos länsstyrelserna samt hos RSV kommer att påverkas av kommitténs förslag till framtida folkbokföringsorganisation.

I Stockholms och Göteborgs kommuner sköter de lokala skattemyndigheterna flyttningsregistreringen. Vid en omläggning av folkbokföringen enligt kommitténs förslag kommer denna verksamhet att ombesörjas av de allmänna försäkringskassorna. Verksamheten i fråga kräver enligt uppgift från de lokala skattemyndigheterna i Stockholm och Göteborg en arbetsinsats som motsvarar drygt 100 personår.

Kommitténs förslag innebär vidare att också mantalsskrivningen skall föras över till försäkringskassorna. Mantalsskrivningen tar i anspråk ungefär 1 % av personalresurserna hos de lokala skattemyndigheterna. Det motsvarar ca 40 personår. Verksamheten är således av relativt blygsam omfattning. Den är också koncentrerad till en mindre del av året. Av dessa skäl finns det i allmänhet inte personal anställd särskilt för mantalsskrivningen. Med hänsyn härtill anser kommittén att en överföring av mantalsskrivningen till försäkringskassorna inte kommer att medföra några konsekvenser vad gäller personalens anställningsförhållanden.

Länsstyrelserna svarar i dag för registreringen av befolkningen på ADB-medium. De lämnar också i betydande omfattning upplysningar med ledning av länsregistren. Kommittén har förordat att länsstyrelserna även efter en omläggning skall ombesörja datordriften för folkbokföringen. Den av kommittén föreslagna ADB-lösningen får emellertid ändå konsekvenser för vissa personalkategorier hos länsstyrelserna. Som har redovisats i kap. 7 kommer aktualiseringen av länsregistren att skötas lokalt dvs. hos försäkringskassornas lokalkontor. Vidare kan man anta att det stora flertalet av de förfrågningar som i dag besvaras av länsstyrelserna kommer att ankomma på lokalkontoren. Den personal som arbetar med upplysningsverksamheten

och aktualiseringen av länsregistren kommer således att bli berörd av en reform. Arbetsuppgifterna i fråga kräver i nuläget ca 100 personår.

Kommitténs organisationsförslag kommer vidare att påverka den personal som är verksam på central nivå inom folkbokföringsväsendet. Enligt kommitténs förslag skall tillsynen och andra centrala uppgifter inom folkbokföringen, som i dag ombesörjs av RSV, läggas på riks försäkringsverket. Vid folkbokföringssektionen hos RSV tjänstgör f. n. ungefär 25 personer, varav ett tiotal på handläggarnivå.

10.4 Folkbokföringsreformens konsekvenser för personalen

På pastorsexpeditionerna kommer det även efter en folkbokföringsreform att finnas behov av personal som i församlingsverksamheten biträder prästerna med administrativa och kamerala uppgifter. I en situation där folkbokföringen inte ombesörjs av svenska kyrkan behöver församlingarna också en registrering av uppgifter om sina medlemmar. Som har redovisats i annat sammanhang har kommittén enligt direktiven att utgå från att församlingsregistreringen kan ordnas i huvudsaklig överensstämmelse med den modell som har utarbetats inom ramen för stat-kyrka arbetet. Deltagarna i stat-kyrka överläggningarna uppskattade de årliga driftkostnaderna för församlingsregistreringen i 1976 års kostnadsnivå. Kostnaderna angavs vara 4,8–5,8 milj. kr., varav 2–3 milj. kr. avsåg personalkostnader. Med hänsyn till de osäkerhetsfaktorer som beräkningarna var behäftade med angavs de totala driftkostnaderna emellertid till 5–7 milj. kr. Det är givetvis vanskligt att med ledning av dessa uppgifter närmare beräkna hur stor arbetsinsats som kan komma att behövas för församlingsregistreringen. Utgår man från en personalkostnad om 3 milj. kr. i 1976 års kostnadsnivå innebär det att församlingsregistreringen kan antas kräva en arbetsinsats på ungefär 50 personår.

Församlingsregistreringen kommer således att kräva en i förhållande till kyrkobokföringen mycket ringa arbetsinsats. Man torde därför kunna utgå från att endast de större församlingarna kommer att behöva särskild kanslipersonal för att sköta församlingsregistreringen. Samtidigt bör det emellertid uppmärksammas att personalen särskilt i de mindre församlingarna ofta också har andra arbetsuppgifter än de som gäller folkbokföringen. Dessa arbetsuppgifter påverkas naturligtvis inte av en folkbokföringsreform. Även efter en omläggning av folkbokföringen kommer det således att finnas arbetsuppgifter hos församlingarna för den personal som nu biträder prästerna i folkbokföringsarbetet. Enligt kommitténs mening bör man emellertid räkna med att den övervägande delen av den biträdespersonal som är sysselsatt med folkbokföringsuppgifter inte kommer att kunna beredas arbete hos församlingarna efter en omläggning av folkbokföringen.

Kommittén förutsätter att den personal som behövs för folkbokföringsuppgifter hos de allmänna försäkringskassorna i första hand kommer att rekryteras från de arbetstagare som vid omorganisationen blir övertaliga hos

pastorsämbetena och andra berörda myndigheter. Det är självfallet angeläget att denna personal i största möjliga utsträckning ges tillfälle till anställning hos försäkringskassorna. Arbetsgivaren har i detta hänseende ett med personalen sammanfallande intresse. Från arbetsgivarsynpunkt bör det nämligen vara av stor vikt att söka ta tillvara den kunnighet och erfarenhet som den nuvarande folkbokföringspersonalen har. Att man tar tillvara den resurs som den nuvarande personalen på pastorsexpeditionerna utgör ökar enligt kommitténs mening förutsättningarna för att en omorganisation skall kunna genomföras utan störningar.

Den huvudsakliga handläggningen av folkbokföringsärenden kommer att ske hos de allmänna försäkringskassornas lokalkontor. Hos dessa tjänstgör i dag ca 11 500 personer. En överföring av folkbokföringen till försäkringskassorna kräver givetvis att kassorna tillförs ytterligare personal. Av redovisningen i kap. 7 framgår att folkbokföringsuppgifterna i dag kräver en arbetsinsats som motsvarar ca 1 840 personår. Med hänsyn främst till de förenklingar i registerföringen som förutsätts bli genomförda i samband med omorganisationen kan dock folkbokföringsuppgifterna antas bli mindre arbetskrävande hos försäkringskassorna än vad de nu är. Kommittén har uppskattat behovet av personalförstärkning hos kassorna till ca 1 240 personår. Jämfört med nuläget kan således personalbehovet för folkbokföringen beräknas minska med ca 600 personår. En jämförelse mellan det nuvarande och det framtida personalbehovet antyder således att en del av den nuvarande folkbokföringspersonalen inte kommer att kunna beredas anställning hos försäkringskassorna. En relativt stor del av folkbokföringsarbetet utförs emellertid av personer vars anställningsförhållanden inte kommer att påverkas av omorganisationen. Vid en överföring av folkbokföringen bortfaller givetvis prästernas arbetsinsats vad gäller folkbokföringen. Enligt kommitténs uppskattningar utför prästerna ca 25 % av folkbokföringsarbetet hos församlingarna. Det bör också uppmärksammas att en överföring av mantalsskrivningen till försäkringskassorna inte torde medföra att personal friställs hos de lokala skattemyndigheterna. Till detta kommer, som nyss har nämnts, att församlingarna även efter en omorganisation kommer att ha ett behov av kanslipersonal för församlingsregistreringen m. m. Det finns således inte någon avgörande skillnad mellan behovet av personalförstärkning hos försäkringskassorna och det antal årsarbetskrafter som vid omorganisationen kan förutsättas bli övertaliga hos de nuvarande folkbokföringsmyndigheterna. Därigenom bör den omständigheten att folkbokföringsarbetet kommer att kräva en mindre personalinsats hos de allmänna försäkringskassorna inte mera påtagligt påverka personalens möjligheter att få anställning hos kassorna.

En betydande del av kanslipersonalen på pastorsexpeditionerna arbetar deltid. Av de knappt 1 900 anställda hos pastorsämbetena som huvudsakligen har arbetsuppgifter inom folkbokföringen är det endast 39 % som arbetar heltid. Det är tveksamt om deltidstjänster kommer att kunna inrättas hos försäkringskassorna i så stor utsträckning som nu förekommer hos pastorsämbetena. Om önskemål finns från personalens sida bör emellertid deltidstjänstgöring kunna ordnas i relativt stor omfattning även hos kassorna. Med hänsyn härtill anser kommittén att det övervägande antalet anställda som vid omorganisationen blir övertaliga hos pastorsämbetena och

övriga berörda myndigheter kommer att kunna beredas anställning hos de allmänna försäkringskassorna. Genom att försäkringskassorna har ett vitt förgrenat kontorsnät bör den nuvarande folkbokföringspersonalen också från avståndssynpunkt ha förutsättningar att ta anställning på något av försäkringskassornas lokalkontor. Det finns nämligen minst ett och ofta flera lokalkontor inom en kommun. Därigenom torde också den personal som är verksam utanför tätorterna i regel ha praktiska möjligheter att övergå till tjänst hos försäkringskassorna.

Vid en omorganisation av folkbokföringen kan således merparten av den nuvarande folkbokföringspersonalen antas övergå till anställning hos försäkringskassorna. Detta medför ändrade anställningsformer. Anställnings- och arbetsvillkor för tjänstemän hos försäkringskassorna regleras genom kollektivavtal som ingås mellan arbetstagarorganisationerna, statens arbetsgivarverk och försäkringskassoförbundets förhandlingsavdelning. Dessa villkor överensstämmer i huvudsak med vad som gäller för personal inom annan offentlig förvaltning. Detsamma är fallet beträffande pensionsvillkoren. En övergång från kyrkokommunalt reglerade tjänster till de regler som gäller för tjänster hos försäkringskassorna bör enligt kommitténs mening därför inte innebära några nackdelar för personalen. Genom att successivsamordning med sistahandsansvar tillämpas vid övergång mellan anställningar hos olika offentliga huvudmän orsakar inte heller frågan om pensioner några problem från personalsynpunkt.

I det föregående har i huvudsak behandlats sådana frågor som har direkt anknytning till personalens anställningsförhållanden. En omorganisation av det slag som kommittén har förordat kommer emellertid också att få andra konsekvenser för personalen. En övergång till större arbetsenheter och ett datorbaserat registersystem kommer att medföra väsentligt ändrade former för folkbokföringsarbetet. Även för den personal som kan beredas fortsatt anställning hos pastorsämbetena medför reformen i viss mån ändrade arbetsuppgifter. Detta ställer krav på utbildningsinsatser vid genomförandet av reformen. Kommittén återkommer till denna fråga i kap. 11.

Den förslagna reformen kommer också att påverka prästernas arbete. I vart fall i de mindre och medelstora pastoraten medför ett bortfall av folkbokföringsuppgifterna en minskning av prästernas arbetsuppgifter. Vidare kommer de uppgifter med rådgivning och tillsyn m. m. som kyrkobokföringsinspektörerna har vid sidan av sin ordinarie prästtjänst att bortfalla.

11 Genomförandefrågor

Målet för kommitténs arbete är att så fullständigt beskriva huvuddragen av en ny folkbokföringsorganisation att arbetet kan utgöra underlag för ett principbeslut i folkbokföringsfrågan. Det ankommer därför inte på kommittén att presentera lösningar i mera detaljbetonade frågor. I direktiven har också särskilt angivits att vissa frågor bör utredas först efter det att beslut har fattats i folkbokföringsfrågan. Det kvarstår således ett förhållandevis omfattande utredningsarbete innan en folkbokföringsreform kan genomföras. I detta kapitel belyser kommittén de frågor som kräver ytterligare utredning. Vidare behandlar kommittén frågor om vilka åtgärder som behövs i samband med omläggningen. I ett sista avsnitt tar kommittén upp frågan om tidpunkten för genomförandet av reformen.

11.1 Återstående utredningsarbete

11.1.1 *Utformning av den framtida organisationen*

Kommitténs förslag till framtida folkbokföringsorganisation innebär omfattande förändringar. Förslaget berör inte bara den löpande folkbokföringen utan även mantalsskrivningen, länsregistreringen och den centrala tillsynen. Hur dessa frågor konkret skall lösas måste övervägas ytterligare innan en omläggning av folkbokföringen kan ske.

Vidare behöver det i detalj utredas hur arbetet med folkbokföringen skall organiseras och bedrivas hos de allmänna försäkringskassorna. Kommittén har mera principiellt berört dessa frågor och angivit huvuddragen av en ny organisation.

Som har redovisats i kap. 7 anser kommittén att det finns omständigheter som tyder på att folkbokföringsarbetet bör bedrivas i något olika former beroende på lokalkontorets storlek. Även sådana faktorer som flyttningsfrekvens och befolkningsstruktur måste beaktas vid utformningen av den framtida organisationen och dimensioneringen av personal och lokaler. Organisationsmodeller för lokalkontor av olika typ behöver således utarbetas. Vidare måste riktlinjer för olika befattningshavares ansvar och befogenheter fastställas.

Personal- och lokalfrågor bör utredas i god tid före en överflyttning. Kommittén fäster särskild vikt vid att de personfrågor som aktualiseras av en omläggning löses på ett så tidigt stadium som möjligt. Självfallet är det

angeläget för den nuvarande folkbokföringspersonalen att få klarhet i frågor som rör deras framtida anställningsförhållanden. Det bör emellertid också uppmärksammas att en omorganisation av folkbokföringen i övergångsskedet kan medföra svårigheter för pastorsämbetena att rekrytera personal. En snar lösning av personalfrågorna bör i viss utsträckning kunna mildra sådana rekryteringsproblem.

11.1.2 *Utveckling av ett nytt ADB-system för folkbokföringen*

Det av kommittén föreslagna registersystemet för folkbokföringen innebär på lokal nivå en övergång från ett helt manuellt system till ett datorbaserat system. Kommittén har skisserat riktlinjer för registrens utformning och registreringsarbetets bedrivande. Hur dessa frågor konkret skall lösas måste utredas ytterligare. Likaså måste man under det fortsatta utredningsarbetet ta ställning till vilka uppgifter som skall ingå i folkbokföringsregistren och i vilken utsträckning dessa uppgifter skall ADB-registreras.

Ett nytt ADB-system för folkbokföringen måste således tas fram. Detta innebär bl. a. ett omfattande system- och programmeringsarbete samt upphandling av maskinell utrustning. Övergången till ett registersystem med ett mera utvecklat ADB-stöd och de ändringar som i övrigt följer av omorganisationen kräver också en ingående översyn av anvisningar, blanketter och arbetsrutiner.

11.1.3 *Församlingsregistrering*

Vid en överflyttning av folkbokföringen till de allmänna försäkringskassorna måste svenska kyrkans behov av register över sina medlemmar täckas på annat sätt. Enligt direktiven har kommittén att utgå från att denna registrering kan ordnas i enlighet med det förslag, som har utarbetats inom ramen för stat-kyrka arbetet. Den överarbetning av förslaget till församlingsregistrering som kan behövas bör enligt direktiven till kommittén anstå till dess beslut föreligger i folkbokföringsfrågan.

Deltagarna i stat-kyrka överläggningarna anförde att förslaget till församlingsregistrering behövde bearbetas ytterligare när det gällde den praktiska funktionen. Ett fullständigt system för den datorbaserade servicefunktionen måste tas fram och rutiner läggas upp för registreringsarbetet i församlingarna. Vidare borde kyrkan under det fortsatta arbetet ta ställning till vilka uppgifter, som skulle ingå i församlingsförteckningen och hur denna skulle vara utformad.

Av naturliga skäl bör införandet av ett system för församlingsregistrering anpassas till tidpunkten för överförandet av folkbokföringen till de allmänna försäkringskassorna. Arbetet med den fortsatta utvecklingen av en ny folkbokföringsorganisation och församlingsregistreringen måste således ske parallellt.

Frågan hur andra trossamfund än svenska kyrkan skall kunna få tillgång till uppgifter ur folkbokföringen har inte något direkt samband med en folkbokföringsreform.

11.1.4 *Författningsändringar*

Författningsändringar tillhör de frågor som enligt direktiven bör anstå till ett senare utredningsskede. Kommittén har följaktligen inte utarbetat några författningsförslag och inte heller gjort någon genomgång av vilka författningar som kan behöva ändras. Centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU) redovisade emellertid i sitt betänkande Folkbokföringsorganisationen m. m. förslag till nya författningar för en folkbokföring hos lokal skattemyndighet. Trots att redogörelsen inte är aktuell visar den att ett ändrat huvudmannaskap för folkbokföringen medför ändringar i ett flertal författningar. Ändringar måste göras inte bara i folkbokföringsförfattningarna utan också i författningar med anknytning till folkbokföringen. Som exempel kan nämnas de författningar som reglerar andra myndigheters skyldighet att lämna uppgifter till folkbokföringen.

För genomförande av en folkbokföringsreform uppkommer fråga om kyrkomötets medverkan krävs vid lagstiftningen. Enligt 9:e punkten övergångsbestämmelserna till regeringsformen gäller nämligen för stiftande, ändring eller upphävande av kyrkolag att beslut fattas av regeringen gemensamt med riksdagen och med samtycke av allmänt kyrkomöte. Frågan om folkbokföringsförfattningarnas konstitutionella ställning behandlades av CFU. Vid sin bedömning utgick CFU från den tolkning av kyrkolagsbegreppet som 1951 års kyrkomöteskommitté hade redovisat i sitt betänkande (SOU 1955:47) Kyrkomötets grundlagsenliga befogenheter. CFU anslöt sig till kyrkomöteskommitténs uppfattning att regleringen av folkbokföringen inte var att hänföra till kyrkolag. En överföring av folkbokföringsuppgifterna till borgerligt organ kunde således enligt CFU ske utan att kyrkomötets samtycke inhämtades. Regleringen av den interna kyrkliga registreringen borde däremot ske i form av kyrkolag.

1979 års kyrkomöteskommitté behandlar i sitt betänkande (SOU 1981:14) Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. frågan om fördelningen mellan staten och kyrkan när det gäller normgivning för olika delar av kyrkans verksamhet. Beträffande folkbokföringen anför kyrkomöteskommittén att bestämmelserna i dessa frågor redan ligger inom den statliga normgivningen.

Kommittén anser att beslut om den lagstiftning, som kan bli nödvändig till följd av den av kommittén föreslagna folkbokföringsreformen, kan fattas utan att kyrkomötets samtycke inhämtas. Vad gäller förslaget till församlingsregistrering för svenska kyrkan, som har tagits fram under stat-kyrka arbetet, räknar kommittén med att detta inte kräver föreskrifter i lag. Det kan emellertid anses naturligt att kyrkomötets yttrande inhämtas. Som tidigare har nämnts bör genomförandet av församlingsregistreringen och omorganisationen av folkbokföringen samordnas. Frågan om kyrkomötets medverkan behövs beträffande församlingsregistreringen är därför av viss betydelse för tidpunkten för genomförandet av folkbokföringsreformen.

11.1.5 *Arkivfrågor*

De arkivfrågor som aktualiseras av en omläggning av folkbokföringen bör enligt direktiven till kommittén i huvudsak utredas först sedan beslut

föreligger i folkbokföringsfrågan. Hur man bör förfara med det kyrkobokföringsmaterial, som inte behövs i folkbokföringsarbetet hos de allmänna försäkringskassorna, har kommittén därför belyst endast i avsikt att visa vilka arkivproblem en folkbokföringsreform kan ge upphov till.

Som har redovisats i kap. 9 föreslår kommittén att endast personakterna förs över till försäkringskassorna vid omläggningen. Man kan därför anta att det kyrkobokföringsmaterial som lämnas kvar i församlingarna kommer att vara av betydande omfattning. Frågan om förvaringen av det kvarlämnade materialet kräver enligt kommitténs mening en ingående utredning. Det bör sålunda undersökas om det är möjligt att lämna över detta material till landsarkiven i snabbare takt än som följer av de nuvarande bestämmelserna. För att bedöma de praktiska förutsättningarna för en snabbare inleverans behövs en närmare kartläggning av kyrkobokföringsmaterialets totala omfattning. Vidare måste landsarkivens och församlingarnas tillgång till arkivutrymmen undersökas. Först därefter kan det avgöras i vilken takt en inleverans kan ske.

Kommittén förutsätter således att det kyrkobokföringsmaterial som inte behövs i folkbokföringsarbetet hos de allmänna försäkringskassorna åtminstone under en övergångsperiod kommer att förvaras hos församlingarna. Hur servicen skall ordnas beträffande detta material behöver undersökas i olika avseenden. Det kan bli aktuellt, om än i mycket begränsad utsträckning, att pastorsämbetena måste utfärda bevis med ledning av kyrkobokföringsmaterialet. Det behöver därför klaras ut vilka befattningshavare hos pastorsämbetena som skall ha befogenhet att utfärda bevis. Kommittén föreslår vidare att det undersöks om det är möjligt att närmare reglera pastorsämbetenas serviceskyldighet.

11.2 Åtgärder i samband med omläggningen

11.2.1 *Utbildnings- och informationsfrågor*

Kommittén har förutsatt att flertalet tjänster som inrättas för folkbokföringsuppgifter hos de allmänna försäkringskassorna kommer att tillsättas med personal som vid omorganisationen blir övertalig hos de nuvarande folkbokföringsmyndigheterna. Att man tar tillvara den kunskap och erfarenhet dessa personer har av folkbokföringsarbetet ökar enligt kommitténs mening förutsättningarna för att reformen skall kunna genomföras smidigt. Överföringen av folkbokföringsuppgifterna till försäkringskassorna kommer ändå att kräva insatser för personalutbildning. Kommitténs förslag till registersystem för folkbokföringen och utformningen av organisationen i övrigt medför nämligen betydande ändringar i folkbokföringsarbetet. Även den personal som är väl förtrogen med folkbokföringsarbetet i dess nuvarande form behöver därför utbildning om de ändringar i arbetsrutiner och anvisningar som följer av omorganisationen.

Folkbokföringen kommer att utgöra endast en mindre del av försäkringskassornas verksamhet och bör sannolikt åtminstone till en del integreras med den övriga verksamheten. Den personal som rekryteras för folkbokföringsuppgifter bör därför även få en viss orienterande utbildning om försäkrings-

kassornas övriga arbetsuppgifter. Det är också givet att de redan anställda på försäkringskassorna måste informeras om folkbokföringsverksamheten och i viss utsträckning också utbildas inom detta område. Av särskild vikt torde detta vara på de mindre lokalkontoren där de tillkommande tjänsterna för folkbokföringen inte är så många.

En lokal folkbokföringsmyndighet har omfattande kontakter med såväl olika myndigheter som med allmänheten. Inför en folkbokföringsreform är det därför nödvändigt både med allmän information och med selektiv information till vissa grupper. I detta sammanhang vill kommittén också betona vikten av att allmänheten upplyses om att folkbokföringsärenden i regel kan uträttas per post eller telefon. Vidare bör information lämnas om de servicemässiga åtgärder som kan komma att genomföras i samband med omorganisationen.

11.2.2 Omläggning av folkbokföringsregistren

Vid omläggningen av folkbokföringen skall enligt kommitténs förslag personakterna föras över till de allmänna försäkringskassorna. Vidare skall terminaler installeras vid kassornas lokalkontor och ADB-utrustningen hos länsstyrelserna kompletteras. Dessutom behövs en viss komplettering av uppgifterna i länsregistren. För att registren skall kunna fungera på det sätt kommittén har tänkt sig måste de nämligen innehålla fler uppgifter än vad de f. n. gör. Ytterligare uppgifter krävs för att registren skall kunna fullgöra de nuvarande kronologiska böckernas funktioner och utgöra underlag för framställning av folklängder. Registren behöver också kompletteras med uppgifter som kan underlätta arbetet med beredning, registrering och utskrift av personbevis m. m.

Försäkringskassorna skall fortlöpande registrera uppgifter om födelser, inflyttningar m. m. i länsregistren. Efter hand skall dessa uppgifter kompletteras. Principerna för den kronologiska registreringen innebär således i sig att de ytterligare uppgifter som behövs kommer att tillföras länsregistren som ett led i den ordinarie verksamheten hos försäkringskassorna. Problem uppkommer endast beträffande de inskrivningar som kommer att göras i de nuvarande ministerialböckerna under året före omorganisationen. Dessa inskrivningar kommer nämligen att behöva kompletteras även sedan reformen har genomförts.

Frågan om komplettering av ministerialböckerna kan lösas på flera sätt. En möjlighet är att tillfälligt föra över böckerna till försäkringskassorna och låta kassorna manuellt komplettera dessa. Eftersom det enligt kommitténs mening i övrigt inte finns anledning att föra över annat kyrkobokföringsmaterial än personakterna till försäkringskassorna är denna lösning mindre tilltalande. En annan möjlighet är att pastorsämbetena under året före omläggningen parallellt med ministerialböckerna för förteckningar över sådana uppgifter som nu inte ingår i länsregistren. Dessa uppgifter kan sedan tillföras länsregistren antingen efter hand eller i samband med omläggningen.

Också arbetet med uppläggnen av de uppgifter som behövs för utskrift av personbevis m. m. kan bedrivas på olika sätt. Det är möjligt att vänta med

att tillföra registren vissa uppgifter till dess försäkringskassorna har tagit över ansvaret för folkbokföringen. Några större olägenheter kan nämligen inte antas följa av att länsregistren i detta avseende inte är fullständigt kompletterade redan vid omläggningen. Den omständigheten att försäkringskassorna via terminal har direktåtkomst till registren innebär i sig att t. ex. behovet av olika sökbegrepp tillgodoses.

Kompletteringen av uppgifter i länsregistren kan således i stort sett göras fortlöpande sedan försäkringskassorna har tagit över ansvaret för folkbokföringen. Den kan göras på flera sätt. Hur man bör gå till väga beror till stor del på vilka personalresurser som finns att tillgå hos församlingarna och länsstyrelserna vid tidpunkten för omläggningen. Denna fråga kan därför bedömas först i ett senare utredningsskede. Hur omläggningen bör ske påverkas även av tidpunkten för genomförandet av församlingsregistreringen. Deltagarna i stat-kyrka överläggningarna har presenterat olika alternativ för uppläggnings av det centrala ADB-register som behövs för församlingsregistreringen. Oberoende av vilket alternativ man kommer att välja måste ett visst manuellt arbete utföras hos församlingarna i uppläggningskedet. Det är därför möjligt att församlingsregistreringen av praktiska skäl bör vara i bruk någon tid innan folkbokföringsreformen genomförs.

11.3 Organisationskommitté

Kommitténs förslag till framtida folkbokföringsorganisation innebär förändringar på lokal, regional och central nivå. Den centrala tillsynen kommer att föras över från riksskatteverket (RSV) till riksförsäkringsverket. Det torde vara lämpligt att lägga ansvaret för det fortsatta utvecklingsarbetet på ett från dessa verk fristående organ. Enligt kommitténs mening bör en särskild organisationskommitté tillsättas.

11.4 Tidpunkt för genomförandet

CFU bedömde att en överföring av den löpande folkbokföringen till lokal skattemyndighet skulle kräva en förberedelsestid på 2 år efter det att besked hade lämnats i frågan om huvudmannaskapet för folkbokföringen. CFU framhöll att en omorganisation förutsatte en omfattande översyn av anvisningar och blankettmaterial. Detta medförde enligt CFU att inte bara ett principbeslut om en omläggning utan också ett beslut varigenom denna författningsmässigt konkretiserades måste fattas i god tid. RSV anförde i sitt remissvar över CFU:s betänkande att tiden för genomförandet kunde beräknas till ca 2-3 år.

Att genomföra den av kommittén föreslagna organisationsförändringen kan av flera skäl antas komma att kräva en längre förberedelsestid. Kommittén redovisar till skillnad från CFU inte några författningsförslag. Den av kommittén föreslagna omorganisationen är också mera genomgripande eftersom den även avser mantalsskrivningen, den centrala tillsynen och vissa delar av länsregistreringen. Vidare bör det nämnas att kommitténs förslag till nytt registersystem för folkbokföringen på lokal nivå innebär en

övergång från ett manuellt system till ett datorbaserat system. Detta medför betydande ändringar av folkbokföringsarbetet. Det är således uppenbart att det fordras en förhållandevis lång tid för förberedelser. Vid tidsplaneringen måste vidare beaktas att det skall vara möjligt att inhämta kyrkomötets yttrande vid behandlingen av frågan om svenska kyrkans församlingsregistrering.

För att genomföra reformen behövs enligt kommitténs uppfattning en tid på minst 5 år räknat från den dag då ett principbeslut föreligger i folkbokföringsfrågan. Om riksdagen uttalar sig för en folkbokföringsreform år 1982 bör därför en ny organisation kunna införas tidigast under år 1987.

12 Kostnader och finansiering

Det förslag som kommittén i enlighet med utredningsdirektiven lämnar är en översiktlig beskrivning av hur folkbokföringen kan organiseras och bedrivas med annan huvudman för den lokala verksamheten än pastorsämbetena. Ett sådant principbetonat förslag kan givetvis inte ligga till grund för detaljerade kostnadsberäkningar. De beräkningar som kommittén har gjort syftar sålunda endast till att så noggrant som möjligt ange kostnadsnivån för den föreslagna organisationen i förhållande till den nuvarande. För bedömningen av vilken myndighet som skall handha den framtida folkbokföringen har kommittén redan presenterat vissa beräkningar. Dessa finns intagna i kap. 6. Kommittén har också i kap. 5 gjort vissa beräkningar som underlag för bedömningar av ADB-stödet för folkbokföringen.

För att bedöma konsekvenserna av kommitténs förslag måste kostnaderna för den nuvarande organisationen uppskattas. I ett inledande avsnitt belyser kommittén dessa frågor. Därefter redovisar kommittén sina beräkningar av kostnaderna för den föreslagna organisationen. Dessa kostnader avser en folkbokföring hos de allmänna försäkringskassorna som svarar mot den nuvarande kyrkobokföringen, mantalsskrivningen och länsregistreringen. Kommittén föreslår vidare att den centrala tillsynen över folkbokföringen förs över från riksskatteverket (RSV) till riksförsäkringsverket (RFV). I denna del innebär förslaget inte några förändringar av verksamheten i ekonomiskt avseende. Kommittén har därför inte beräknat de löpande kostnaderna för denna verksamhet.

Ett ändrat ansvar för folkbokföringen medför vissa kostnader av engångsnatur. Hit hör bl. a. kostnader för systemutveckling, utbildning av personal och information till myndigheter och allmänhet. Dessa kostnader behandlas i ett särskilt avsnitt.

En ändring av folkbokföringsorganisationen föranleder överväganden som rör formerna för finansieringen. Kyrkobokföringen finansieras nu med kyrkokommunala medel. Den verksamhet som bedrivs hos de allmänna försäkringskassorna finansieras med arbetsgivaravgifter och statsbidrag. Kommittén utgår emellertid från att en folkbokföring hos försäkringskassorna skall finansieras med statliga medel. Om ansvaret för folkbokföringen ändras enligt kommitténs förslag kommer kostnaderna således att falla på staten, samtidigt som kyrkokommunerna avlastas kostnader. Kommittén diskuterar i ett avslutande avsnitt de finansieringsfrågor som detta ger upphov till.

12.1 Kostnaderna för den nuvarande kyrkobokföringen

12.1.1 *Beräkningsunderlaget*

Kommittén har inte gjort någon egen kostnadsundersökning av den nuvarande organisationen. De senaste mera utförliga undersökningarna som berör kyrkobokföringen avser åren 1968 och 1969. Vissa beräkningar av kostnaderna för den nuvarande organisationen finns också tillgängliga för åren 1975 och 1976. För en uppskattning av de nuvarande kostnaderna kan dessutom den årliga kommunala finansstatistiken utnyttjas. Den senaste sammanställningen av denna avser 1979 års kostnader. Bl. a. med hänsyn härtill har som utgångspunkt för samtliga kommitténs beräkningar valts år 1979.

Statistiska centralbyrån (SCB) samlar varje år in uppgifter om inkomster och utgifter från ett urval av svenska kyrkans församlingar. Uppgifterna ligger till grund för den kommunala finansstatistiken som bl. a. används för nationalräkenskaperna. Statistiken bygger på den kontoplan, FK-planen, som i flertalet fall används för redovisning av församlingarnas ekonomi.

Sammanställningen av materialet omfattar svenska kyrkans inkomster och utgifter uppdelade på olika huvudtitlar, bl. a. central förvaltning, kyrkobokföring, präster och kyrkomusiker. Trots att kyrkobokföringen finns redovisad särskilt innefattar det redovisade beloppet inte samtliga kostnader för kyrkobokföringen. Kostnaderna för central förvaltning, prästlöner och finansiering redovisas nämligen i sin helhet för sig. De måste därför fördelas mellan bl. a. kyrkobokföring, begravningsverksamhet och församlingsverksamhet. Något aktuellt underlag för en sådan fördelning finns inte. Fördelningen måste alltså bygga på antaganden som så nära som möjligt överensstämmer med de verkliga förhållandena. För de uppskattningar som ligger till grund för kommitténs beräkningar har vissa upplysningar inhämtats från bl. a. statskontoret, byggnadsstyrelsen, RSV, RFV, Svenska kommunförbundet, Försäkringskasseförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

1968 års beredning om stat och kyrka genomförde en kostnadsundersökning i samband med SCB:s insamling av finansstatistik för år 1969. Undersökningen byggde på den s. k. FK-planen men kompletterades med flera uppgifter, bl. a. för att medge en mera korrekt fördelning av gemensamma kostnader på olika verksamhetsgrenar.

Undersökningen finns intagen i betänkandet (SOU 1971:29) *Kyrkan kostar*. Inkomster och utgifter fördelades på följande program.

- ☐ folkbokföring
- ☐ begravningsverksamhet
- ☐ medling
- ☐ församlingsverksamhet
- ☐ finansförmögenhet
- ☐ förvaltningsförmögenhet

Fördelningen av gemensamma kostnader på resp. program gjordes dels med ledning av uppgiftslämnarnas egna uppgifter, bl. a. beträffande prästlöner, dels efter olika schablonmetoder.

Utgifterna för folkbokföringen var under räkenskapsåret 1969 ca 66 milj. kr., vilket innebar 6,6 % av kyrkans totala utgifter. Största delen av dessa utgifter, 64 milj. kr., avsåg årets löpande verksamhet. Omkring 32 % härav avsåg prästlöner. Utgifter för investeringar och reparationer uppgick till drygt 2 milj. kr., eller 3 % av de totala utgifterna för kyrkobokföringen. Det låga beloppet antogs bero på att kostnaderna för investeringar i de pastorsexpeditioner som var belägna i prästgårdar och församlingshem i sin helhet ingick i programmen finans- eller förvaltningsförmögenhet. Hur kostnaderna fördelades framgår av följande uppställning.

	Milj. kr.
Prästlöner	21
Övriga driftkostnader, biträdeslöner m. m.	43
Investeringar och reparationer	2,2
Summa	66,2

Centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU) redovisade i betänkandet Folkbokföringsorganisationen m. m. en kostnadsundersökning som direkt syftade till att beskriva kostnaderna för kyrkobokföringen. Undersökningen, som samordnades med inlämningen av uppgifter till den kommunala finansstatistiken, gjordes i samarbete med SCB och avsåg år 1968. Den på undersökningen grundade kostnadssammanställningen innehöll följande poster för pastorsämbetena.

	Milj. kr.
Personal	
präster	29,6
övriga befattningshavare	24,0
Inventarier	2,5
Lokaler	8,5
Övriga kostnader av driftkaraktär	5,7
Summa	70,3

Av den totala kostnaden utgjorde drygt 76 % löner, varav 42 procenten heter avsåg prästlöner. CFU:s kostnadsberäkning är inte helt jämförbar med beredningens undersökning. Bl. a. har lokalkostnaderna i viss utsträckning uppskattats med ledning av en hyresschablon.

I en bilaga till det betänkande som *deltagarna i stat-kyrka överläggningarna* lämnade redovisades uppgifter om kyrkans ekonomi. Uppgifterna byggde på SCB:s statistik och avsåg år 1975. Som har påpekats i det föregående kan man inte ur denna statistik utläsa de totala kostnaderna för kyrkobokföringen utan att först fördela kostnaderna för bl. a. central förvaltning och prästlöner på kyrkans olika verksamhetsgrenar. I betänkandet beskrivs inte närmare efter vilka grunder denna fördelning har gjorts. Folkbokföringen antogs emellertid kosta totalt 142 milj. kr., vilket innebar 7,7 % av svenska kyrkans samtliga utgifter under år 1975.

Av intresse i detta sammanhang är också en uppräknings av CFU:s

kostnadsberäkning som har gjorts inom RSV. I beräkningen har kostnaderna förts fram till 1975 års prisnivå och 1976 års lönenivå. Beräkningarna framgår av följande uppställning.

	Milj. kr.	
	1968	1975/76
Personalkostnader, präster	29,6	46,9
Personalkostnader, biträden	24,0	62,8
Övriga driftkostnader	16,7	30,6
Summa	70,3	140,3

12.1.2 *Kostnaderna för kyrkobokföringen hos pastorsämbetena*

Av det föregående framgår att det finns två möjligheter att uppskatta kostnaderna för kyrkobokföringen. I det ena alternativet tas den kyrkokommunala finansstatistiken till utgångspunkt. Den nödvändiga fördelningen av gemensamma kostnader görs med ledning av de uppgifter som framkom vid den kostnadsundersökning som 1968 års beredning om stat och kyrka gjorde. Det andra alternativet bygger på en uppräkningsundersökning av CFU:s undersökning. Beräkningen kompletteras bl. a. med uppgifter som kommittén har inhämtat om kostnader för biträdespersonalen.

Den första beräkningsmetoden utgår från den kommunala finansstatistiken. I denna redovisas församlingarnas utgifter för år 1979 fördelade på följande verksamhetsgrenar.

	Milj. kr.	%
Central förvaltning	210,3	6,4
Kyrkobokföring	130,2	4,0
Präster och kyrkomusiker	399,0	12,2
Fastighetsförvaltning för pastorat	133,7	4,1
Fastighetsförvaltning för församlingar	810,1	24,8
Begravningsverksamhet	492,5	15,0
Församlingsverksamhet	395,7	12,1
Finansiering	700,4	21,4
Summa	3 271,9	100,0

Posten kyrkobokföring omfattar inte samtliga kostnader för kyrkobokföringen. Kostnaden för det prästerliga arbete som faller på kyrkobokföringen redovisas nämligen under titeln "präster och kyrkomusiker", där samtliga prästlöner redovisas. Posterna central förvaltning och finansiering omfattar också kostnader som är gemensamma för flera verksamhetsgrenar. För att få ett material som går att jämföra med tidigare beräkningar måste posterna kyrkobokföring, begravningsverksamhet, fastighetsförvaltning och församlingsverksamhet skiljas ut ur uppställningen. Kostnaderna för central förvaltning, präster och kyrkomusiker samt finansiering måste därefter fördelas på dessa verksamhetsgrenar. Ur posten finansiering måste dessutom ersättningen till kyrkofonden brytas ut och redovisas särskilt. Kostnaderna

för central förvaltning och finansiering fördelas efter de särredovisade verksamhetsgrenarnas inbördes storlek. Präst- och kyrkomusikerlönerna fördelas med ledning av de uppgifter som framkom vid en av beredningen genomförd s. k. självstudierapport (SOU 1971:29 s. 97). Följande utgångstabell erhålls.

	Milj. kr	%
Kyrkobokföring	130,2	6,6
Begravningsverksamhet	492,5	93,4
Fastighetsförvaltning	943,8	
Församlingsverksamhet	395,7	
Summa	1 962,2	100,0

Kostnaderna för finansiering (700,4 milj. kr.) exklusive avgift till kyrkofond (252,7 milj. kr.), eller 447,7 milj. kr. skall tillsammans med kostnaderna för den centrala förvaltningen (210,3 milj. kr.) fördelas efter den angivna procentandelen. Kyrkobokföringens andel (6,6 %) av 447,7 milj. kr. och 210,3 milj. kr., blir sålunda 29,5 milj. kr. resp. 13,9 milj. kr.

Därefter återstår att beräkna kyrkobokföringens andel av kostnaderna för präster och kyrkomusiker (399,0 milj. kr.). I beredningens beräkningar föll 13,4 % av präst- och kyrkomusikerlönerna på kyrkobokföringen. Med samma fördelningsgrund skulle för år 1979 till de tidigare redovisade kostnaderna läggas 53,5 milj. kr. (13,4 % av 399,0 milj. kr.).

Totalt blir därmed de beräknade kostnaderna för kyrkobokföringen 227,1 milj. kr. enligt följande uppställning.

	Milj. kr.
Verksamhetsgrenen Kyrkobokföring	130,2
Andel av Central förvaltning	13,9
Finansiering	29,5
Präster och kyrkomusiker	53,5
Summa	227,1

Kostnaderna för kyrkobokföringen utgör enligt denna beräkningsmetod 7,5 % av kyrkans totala utgifter (exklusive avgift till kyrkofond) under år 1979. Detta kan jämföras med 6,6 % för år 1969 enligt beredningens undersökning och 7,7 % för år 1975 enligt de uppgifter som lämnades av deltagarna i stat-kyrka överläggningarna.

Den andra beräkningsmetoden bygger på de uppgifter som framkom vid CFU:s kostnadsundersökning. Dessa siffror, som avsåg år 1968, har med ledning av jämförelsetal och antaganden räknats upp till 1979 års kostnadsnivå.

Genom den bearbetning av personalstatistiken som SCB har utfört för kommitténs räkning erhöles en uppgift om utbetald biträdeslön för mars 1979. Med biträdespersonal menas i detta avseende icke prästerlig personal som till övervägande del arbetar med kyrkobokföring. Det genom bearbet-

ningen framtagna beloppet, ca 6 milj. kr., motsvarar för ett kalenderår ca 72 milj. kr. och med lönekostnadspålägg totalt ca 100 milj. kr.

Enligt finansstatistiken var utgifterna för utbetalda prästlöner under år 1979 totalt 230 milj. kr. Med lönekostnadspålägg om 39 % motsvarar det en kostnad på 320 milj. kr. Däremot saknas det uppgift om hur stor del av denna kostnad som avser kyrkobokföringsarbete.

I den kostnadsundersökning som utfördes av 1968 års beredning om stat och kyrka fördelades 17,5 % av prästlönerna på kyrkobokföringen med ledning av självstudierapporten. Emellertid finns det skäl att anta att denna procentandel är något lägre i dag. Detta beror främst på att den del av kyrkobokföringsarbetet som utförs av biträden har ökat i förhållande till det av prästerna utförda arbetet. Detta förhållande kan utläsas bl. a. i det ökade antalet biträden (ca 50 %) under perioden 1968–1979. I annat sammanhang (7.6.1) har kommittén antagit att den andel av kyrkobokföringsarbetet som utförs av präster har minskat från 35 % till 25 %. Det kyrkobokföringsarbete som utförs av präster har därmed antagits motsvara ca 400 årsarbetare. Av det totala arbete som de uppskattningsvis drygt 3 000 prästerna utför skulle således ca 13 % avse arbete inom kyrkobokföringen. Med en försiktig beräkning kan det kyrkobokföringsarbete som utförs av präster antas ha minskat med ett par procentenheter. Uppgifterna från år 1969 (17,5 %) skulle således motsvara 15 % för år 1979.

Om den del av det prästerliga arbetet som åtgår för kyrkobokföringen uppskattas till 15 % motsvarar det ca 48 milj. kr. av den totala kostnaden för prästlöner, 320 milj. kr. Sammantaget med kostnaden för biträdeslöner, 100 milj. kr., kan därmed den totala lönekostnaden för kyrkobokföringen hos pastorsämbetena för år 1979 beräknas uppgå till 148 milj. kr.

Totalt finns det i landet ca 1 580 pastorsexpeditioner. Expeditionerna är av mycket varierande storlek. I stor utsträckning är de belägna i prästgårdar och till övervägande delen i kyrkans egna lokaler. Det ställer sig naturligtvis svårt att få en exakt bild av kostnaderna för dessa lokaler. I flera fall är prästgårdarna också belägna på sådana orter där det saknas hyresmarknad som kan tjäna som vägledning för en kostnadsuppskattning.

Den av CFU gjorda beräkningen visade en lokalkostnad på 8,5 milj. kr., eller ett genomsnitt på 4 800 kr. för de dåvarande antalet expeditioner. Med den hyresschablon om 40 kr./m² som CFU tillämpade motsvarar det en genomsnittlig expeditionsyta på 120 m². CFU har tillämpat hyresschablonen på större delen av lokalerna. I övriga fall kan högre kostnader ha förekommit. Schablonen bör därför höjas från 40 kr./m² till 50 kr./m², dvs. med 25 %. Det motsvarar en genomsnittsyta på 95 m² för pastorsexpeditionerna.

För att kunna räkna upp de av CFU beräknade lokalkostnaderna behövs en motsvarande hyresschablon för år 1979. Vid kontakt med Svenska kommunförbundet har framkommit att följande genomsnittliga hyresnivåer kan antas gälla för år 1979.

	Kr./m ²
Äldre lokaler	165
Lokaler byggda under 70-talet	395
Nybyggda lokaler	ca 800

Kommitténs statistikundersökning om allmänhetens kontakter med pastorsexpeditionerna visar, att omkring hälften av pastorsexpeditionerna ligger i prästgårdar. För dessa är troligen lokalkostnaden lägre än 165 kr./m². En jämförelsevis stor del av expeditionerna (30 %) har under tiden 1968–1979 flyttat från prästgårdar till andra lokaler. Övervägande delen av dessa har sannolikt en lokalkostnad som motsvarar 395 kr./m² och i några fall ca 800 kr./m². Sammantaget bör detta ge ett genomsnitt som ungefärligen motsvarar 300 kr./m².

Antalet pastorsexpeditioner har minskat med något hundratal sedan tidpunkten för CFU:s utredning. Det kan emellertid antas att utrymmet i de kvarvarande expeditionerna har utökats i motsvarande mån. Detta förhållande behöver därför inte föranleda någon justering av CFU:s antaganden. En uppräknig av lokalkostnaderna med tillämpning av de redovisade hyresschablonerna visar att dessa kan antas vara 51 milj. kr. för år 1979.

Under rubriken inventarier redovisas kostnaderna för kontorsmöbler, skrivmaskiner, kopieringsapparater och liknande utrustning som behövs för kyrkobokföringen. CFU beräknade dessa kostnader till 2,5 milj. kr. för år 1968. En uppräknig av dessa kostnader till 1979 års prisnivå visar att kostnaderna för inventarier kan uppskattas till ca 6 milj. kr.

Beträffande övrig kontorsmateriel – utgifter för skrivmateriel, inbindningar, annonser, telefon m. m. – uppskattade CFU kostnaderna härför till 5,7 milj. kr. för år 1968. En uppräknig av detta belopp till 1979 års prisnivå visar att kostnaderna, vid i övrigt oförändrade förhållanden, kan antas uppgå till omkring 13 milj. kr.

En sammanställning av de uppskattningar som har gjorts med ledning av CFU:s undersökning visar att kyrkobokföringen kan antas kosta 218 milj. kr.

	Milj. kr.
Biträdeslöner	100
Prästlöner	48
Lokaler	51
Inventarier	6
Övriga driftkostnader	13
Summa	218

De alternativa beräkningarna visar att de årliga kostnaderna för kyrkobokföringen kan uppskattas till mellan 218–227 milj. kr., eller alltså omkring 220 milj. kr. Det bör dock betonas att båda beräkningarna innehåller osäkerhetsfaktorer.

I det första alternativet har kostnaderna för central förvaltning och finansiering fördelats på kyrkobokföringen efter en relativt grov schablon. Dessa kostnader uppgår till ca 43 milj. kr. En tioprocentig avvikelse från

detta belopp innebär således en felkälla på omkring 5 milj. kr. Samtidigt kan det påpekas att denna räknemetod har använts i tidigare utredningar. Den ligger också till grund för beräkningen av den församlingsskatt som erläggs av de personer som inte är medlemmar i svenska kyrkan. Kyrkobokföringens andel av de totala kostnaderna för svenska kyrkan stämmer också väl med äldre beräkningar (7,5 % för 1979, 7,7 % för 1975 och 6,6 % för 1969). I förhållande till de uppgifter som avsåg 1975 års kostnader, 142 milj. kr., innebär de nu framräknade siffrorna, 227 milj. kr., en årlig kostnadsökning med omkring 11 %.

I det andra alternativet ligger den största osäkerheten i beräkningen av lokalkostnaderna. Dessa har uppskattats till 51 milj. kr. med ledning av en hyresschablon om 300 kr./m². Med en schablon om 200 kr./m² eller 400 kr./m² kommer kostnaden att bli 34 milj. kr. resp. 68 milj. kr., dvs. en avvikelse på ± 17 milj. kr.

12.1.3 Kostnaderna för kyrkbokföringen hos de lokala skattemyndigheterna i Stockholm och Göteborg

För den löpande folkbokföringen hos de lokala skattemyndigheterna i Stockholm och Göteborg behövs drygt 100 årsarbetare. Kostnaderna för denna personal kan beräknas till ca 10 milj. kr.

De totala lokalkostnaderna för de nämnda fögderierna var ca 10 milj. kr. år 1979. En fördelning av kostnaderna i förhållande till den andel av personalen som arbetar med kyrkobokföring medför en sammanlagd lokalkostnad för den löpande folkbokföringen på 1 milj. kr.

Kyrkobokföringen hos skattemyndigheterna har i förhållande till kyrkobokföringen hos församlingarna en personaltäthet och ett befolkningsunderlag som motsvarar omkring 5–10 %. Kostnaden för inventarier och övriga driftkostnader kan därför schablonmässigt uppskattas till 10 % av motsvarande kostnader för kyrkobokföringen för övriga landet, eller ca 2 milj. kr.

Kostnaderna för den löpande folkbokföringen hos de lokala skattemyndigheterna i Stockholm och Göteborg kan antas uppgå till sammanlagt ca 13 milj. kr. i 1979 års kostnadsläge.

12.2 Kostnaderna för den nuvarande mantalsskrivningen

I det föregående har endast behandlats de kostnader som har direkt samband med kyrkobokföringen. Om kyrkobokföringen förs över till de allmänna försäkringskassorna bör emellertid enligt kommitténs förslag även mantalsskrivningen ankomma på dessa.

Mantalsskrivningen är mycket mindre arbetskrävande än kyrkobokföringen. Totalt beräknas den kräva ca 40 personår. Arbetet är i huvudsak koncentrerat till vinterhalvåret. Den säsongsmissiga belastningen medför att det sällan finns personal avdelad särskilt för mantalsskrivningen. Den ombesörjs i stället av tjänstemän som vanligen har andra uppgifter. Personalkostnaderna kan uppskattas till ca 4 milj. kr.

För en korrekt jämförelse mellan den nuvarande och den föreslagna organisationen bör också de nuvarande lokalkostnaderna för mantalsskrivningen uppskattas. På grund av de former under vilka mantalsskrivningen bedrivs är det emellertid inte möjligt att – annat än mycket schablonmässigt – urskilja dessa kostnader. Med hänsyn till att kostnaderna inte kan antas uppgå till något belopp av betydelse i detta sammanhang har kommittén ansett sig kunna underlåta att beräkna lokalkostnaderna.

12.3 Kostnaderna för den nuvarande länsregistreringen

Hos länsstyrelserna sker i dag en registrering av länens befolkning på ADB-medium. Länsstyrelserna lämnar också i betydande omfattning upplysningar med ledning av dessa register. Med den av kommittén föreslagna ADB-lösningen kommer datordriften även i fortsättningen att handhas av länsstyrelserna. Registreringen av uppgifter i länsregistren kommer dock att ske hos försäkringskassornas lokalkontor.

Totalt beräknas beredningen, registreringen och upplysningsverksamheten hos länsstyrelserna kräva en arbetsinsats som motsvarar omkring 100 personår. Kostnaderna kan uppskattas till ca 10 milj. kr. Kostnaderna för den nuvarande datordriften hos länsstyrelserna kan beräknas till ca 6 milj. kr.

I motsats till vad som gäller för mantalsskrivningen kan lokalkostnaderna för länsregistreringen inte anses vara helt obetydliga. Kostnaderna är emellertid svåra att uppskatta i nuvarande skede, bl. a. därför att vissa delar av länsregistreringen skall ankomma på länsstyrelsen även i den föreslagna organisationen. Det är också svårt att avgränsa den verksamhet som skall ankomma på försäkringskassorna från länsstyrelsernas övriga ADB-verksamhet. Kommittén har därför inte uppskattat lokalkostnaderna för den nuvarande länsregistreringen.

12.4 Kostnaderna för en folkbokföring hos de allmänna försäkringskassorna

Den folkbokföring som enligt kommitténs förslag skall ankomma på de allmänna försäkringskassorna motsvarar den nuvarande kyrkobokföringen, mantalsskrivningen och länsregistreringen. De uppgifter om personal- och lokalbehov som ligger till grund för de följande beräkningarna avser hela denna verksamhet.

12.4.1 Personalkostnader

Personalbehovet för en löpande folkbokföring vid de allmänna försäkringskassorna har av kommittén uppskattats till 1 240 årsarbetskrafter (avsnitt 7.6.2).

Enligt statskontorets anvisningar kan vid denna typ av beräkningar kostnader för personal uppskattas med ledning av en grov indelning i nivåer.

Årskostnaden i 1979 års löner anges härvid för biträden och assistenter till 90 000 kr. och för handläggare till 135 000 kr., inklusive 39 % lönekostnads-pålägg. Med hänsyn till att flertalet årsarbetskrafter i den nya organisationen avser biträden och assistenter anser kommittén att den totala kostnaden kan beräknas efter 100 000 kr. per årsarbetskraft. Årskostnaden inklusive lönekostnadspålägg kan därför beräknas till 124 milj. kr.

12.4.2 Lokalkostnader

Det tillskott av arbetskraft som behövs för att försäkringskassorna skall kunna ta hand om folkbokföringen är relativt begränsat. Det kan uppskattas till ca 11 % av den personal som nu är verksam vid försäkringskassornas lokalkontor. För flertalet lokalkontor innebär det ett tillskott på ett par personer.

RFV har på uppdrag av kommittén försökt att uppskatta om en expansion av den nämnda omfattningen kan rymmas inom de nuvarande lokalerna. Därvid har framkommit att ca 200 lokalkontor bör ha utrymme för det beräknade personaltillskottet, medan omkring 100 lokalkontor kan få det knappt. Den återstående delen av kontoren (ca 150) måste sannolikt byta lokaler inom de närmaste 5–10 åren oberoende av nytillkommande uppgifter.

Större delen av personaltillskottet kan alltså sannolikt rymmas inom befintliga eller planerade lokaler. Vidare bör det beaktas att delar av administrationen av den allmänna försäkringen och övrig vid kassorna bedriven verksamhet f. n. ses över. Detta kan på sikt medföra att utrymmen frigörs vid försäkringskassornas lokalkontor. Å andra sidan finns också planer på att tillföra kassorna annan verksamhet. Det är således vanskligt att närmare avgöra i vilken utsträckning det tillkommande arbetet med folkbokföringen kan bedrivas inom befintliga lokaler. En rimlig bedömning synes ändå vara att behovet av nya lokaler för uppgiften med folkbokföringen är relativt begränsat.

För beräkning av lokalkostnader har statskontoret utfärdat vissa anvisningar. Häri har bl. a. angivits att för uppskattning av erforderlig kontorsyta kan 25 m² per arbetsplats användas som en schablon. Vidare har framhållits att lokalkostnaderna inte behöver tas upp i kalkylen om lediga lokaler finns och aktuell alternativ användning saknas. Detta förutsätter att det är fråga om ett mera begränsat tillkommande lokalbehov. Vid en jämförelse av den art som kommittén skall göra är det dock nödvändigt att få en uppfattning om hur stor del av kassornas lokalkostnad som skall bäras av folkbokföringen.

Vid en uppskattning av lokalbehovet för folkbokföringspersonalen torde man kunna utgå från ett ungefärligt behov av 31 000 m² (1 240×25 m²). Lokalkostnaderna för kassorna varierar naturligtvis. De är beroende av bl. a. det geografiska läget och byggnadernas ålder.

RFV har på kommitténs begäran närmare undersökt lokalkostnaderna hos de allmänna försäkringskassornas lokalkontor. Undersökningen visar att den genomsnittliga kostnaden för år 1979 kan uppskattas till mellan 400–500 kr./m². Härvid har beaktats att en stor del av lokalkontoren finns på mindre orter, men att lokalbehovet är större i tätorter. För att undvika att

kostnaderna för den föreslagna organisationen underskattas bör vid en beräkning det högre beloppet användas. Lokalkostnaden för den personal som behövs för uppgifterna som motsvarar den nuvarande kyrkobokföringen, mantalsskrivningen och delar av länsregistreringen kan därmed uppskattas till 15,5 milj. kr. ($31\,000 \times 500$ kr.).

Behovet av arkivlokaler har av kommittén uppskattats till ca 9 hyllmeter för ett lokalkontor med ett befolkningsunderlag på 10 000 personer. Här ingår också ett expansionsutrymme för en femårsperiod. Behovet för hela riket kan därmed uppskattas till 7 200 hyllmeter. För folkbokföringsmaterialet kan 5–6 hyllmeter antas kräva ett utrymme om en kvadratmeter. Lokalbehovet kan uppskattas till ca 1 300 m².

Kostnaderna för arkivlokaler är svåra att uppskatta. Årskostnaden kan normalt beräknas till 600–900 kr./m² i nybyggda kontorshus. Lokalkostnaderna för arkiven kan därför beräknas till 1,2 milj. kr. ($1\,300 \times 900$ kr.).

Sammanlagt uppgår de beräknade lokalkostnaderna till ca 17 milj. kr. (15,5 milj. kr. + 1,2 milj. kr.).

12.4.3 Kostnader för ADB-stöd

Kommittén har förordat att en ny folkbokföringsorganisation får ett ADB-stöd som är mer utvecklat än det nuvarande. ADB-stödet bygger på de datorer som finns hos flertalet länsstyrelser (avsnitt 6.5). Datordriften skall ske hos länsstyrelserna, medan uppdateringen av registren skall ombesörjas vid försäkringskassornas lokalkontor. De årliga kostnaderna har beräknats till 24 milj. kr. Det bör dock betonas att en beräkning av detta slag är mycket svår att göra. ADB-stödet för folkbokföringen är nämligen i dagsläget integrerat med ADB för beskattningen m. m. och således svårt att till alla delar urskilja och värdera. I detta sammanhang måste det också beaktas att samtliga personalkostnader för folkbokföringsarbetet hos försäkringskassorna har beräknats i avsnitt 12.4.1. I det belopp som där har räknats fram ingår därför registreringskostnaderna. De kan uppskattas till 3 milj. kr. Den kostnad för ADB-stöd som skall räknas in i den sammanlagda kostnaden för folkbokföringen hos de allmänna försäkringskassorna blir därför 21 milj. kr.

12.4.4 Kostnader för inventarier m. m.

Kostnaderna för inventarier och förbrukningsmateriel är svåra att uppskatta. De belopp – tillsammans 19 milj. kr. – som med ledning av CFU:s undersökning har räknats fram för den nuvarande organisationen måste betecknas som osäkra. Vid en kostnadsjämförelse har detta emellertid något mindre betydelse om båda alternativen bygger på samma antaganden och det kan anges i vilket alternativ kostnaderna är lägst.

Den föreslagna organisationen medför bl. a. lägre personalbehov, mindre omfattande registersystem och mindre behov av kommunikation mellan folkbokföringsmyndigheterna. Dessa faktorer kan med stor sannolikhet antas påverka denna typ av kostnader. Med en försiktig beräkning skulle de nuvarande kostnaderna kunna antas bli reducerade med ca 25 %. Kostnaderna kan därmed uppskattas till 14 milj. kr. ($0,75 \times 19$ milj. kr.).

12.4.5 Sammanställning av kostnaderna för folkbokföringen hos de allmänna försäkringskassorna

De sammanlagda årliga kostnaderna för den föreslagna folkbokföringen hos de allmänna försäkringskassorna kan uppskattas till omkring 176 milj. kr. i 1979 års kostnadsläge. Hur kostnaderna fördelar sig på olika poster framgår av följande uppställning.

	Milj. kr.
Personalkostnader	124
Lokalkostnader	17
Kostnader för ADB-stöd (exklusive registrering)	21
Övriga driftkostnader	14
Summa	176

12.5 Kostnaderna för församlingsregistreringen

Deltagarna i stat-kyrka överläggningarna uppskattade de årliga driftkostnaderna för den föreslagna församlingsregistreringen till 4,8–5,8 milj. kr. Med hänsyn till de osäkerhetsfaktorer som beräkningarna var behäftade med angavs driftkostnaderna till 5–7 milj. kr.

De redovisade kostnaderna avsåg 1976 års kostnadsnivå. Med utgångspunkt i det högsta av de redovisade beloppen kan kostnaderna för församlingsregistreringen för år 1979 antas vara ca 10 milj. kr.

12.6 Engångskostnader

Ett genomförande av kommitténs förslag till folkbokföringsorganisation medför att ADB-utrustning och lokaler behöver anskaffas. Kostnaderna härför har räknats in i de årliga kostnaderna. Dessa kostnader skall därför inte behandlas här.

En folkbokföringsreform medför emellertid också vissa engångskostnader som hänger samman med själva genomförandet av reformen. De avser bl. a. information till allmänhet och myndigheter samt utbildning av personal. Vidare medför den föreslagna utbyggnaden av ADB-stödet kostnader för systemutveckling m. m. Övergången till ett nytt registersystem kan också föranleda kostnader på grund av en viss dubbelregistrering under övergångsskedet. I det nuvarande utredningsskedet då folkbokföringsorganisationen och registersystemet inte är i detalj utformade är det bara möjligt att grovt uppskatta dessa engångskostnader. Kommittén uppskattar dem till 25–30 milj. kr. I detta belopp ingår också kostnaderna för det återstående utredningsarbetet.

12.7 Kommitténs bedömning av kostnaderna

Enligt kommitténs beräkningar kan de årliga kostnaderna för folkbokföringen med den föreslagna organisationen beräknas uppgå till omkring 176 milj. kr. För en jämförelse med dagens förhållanden måste här till läggas de kostnader som svenska kyrkan kommer att ha för den församlingsregistrering som behövs om kyrkobokföringen förs över till allmän försäkringskassa. Dessa kostnader har med ledning av de antaganden som gjordes under stat-kyrka överläggningarna beräknats till 10 milj. kr. Den totala kostnaden för en folkbokföring och församlingsregistrering som motsvarar dagens kyrkobokföring, mantalsskrivning och länsregistrering blir således, enligt följande uppställning, omkring 186 milj. kr.

Föreslagen organisation	Milj. kr.
Folkbokföring hos allmän försäkringskassa (motsvarar kyrkobokföring, mantalsskrivning och länsregistrering)	176
Församlingsregistrering hos pastorsämbetena	10
Sammanlagd kostnad	186

Kostnaderna för motsvarande verksamhet i den nuvarande organisationen har av kommittén beräknats till ca 253 milj. kr. Beräkningarna framgår av följande uppställning.

Nuvarande organisation	Milj. kr.
Kyrkobokföring hos pastorsämbetena	220
Kyrkobokföring hos lokala skattemyndigheter	13
Mantalsskrivning	4
Länsregistrering	16
Sammanlagd kostnad	253

Beräkningarna visar att en folkbokföring i enlighet med kommitténs förslag kan bedrivas med avsevärt lägre årliga kostnader än med nuvarande organisation. Eftersom kommittén lämnar ett principförslag och organisationen inte har utformats i detalj är beräkningarna av översiktlig karaktär. Vid de antaganden som har varit nödvändiga att göra har kommittén emellertid genomgående strävat efter att undvika att vinster med en reform överskattas. Resultatet av beräkningarna ger därför enligt kommitténs mening en tämligen god bild av kostnaderna för den nuvarande och den föreslagna organisationen.

Vid bedömande av kostnadsfrågorna måste emellertid beaktas att de besparingar som pastorsämbetena gör om de avlyfts ansvaret för folkbokföringen framstår som mera osäkra. Kommittén räknar nämligen inte med någon omedelbar förändring av den prästerliga organisationen. På längre sikt anser kommittén dock att det är naturligt att det beräkningsunderlag som ligger till grund för tilldelningen av prästtjänster justeras om kyrkobokföringsuppgifterna bortfaller. Vilket resultat som detta kan medföra är inte

möjligt att uppskatta i nuvarande läge. Kommittén räknar dessutom med att det äldre kyrkobokföringsmaterialet åtminstone övergångsvis förvaras hos pastorsämbetena. Detta kan under någon tid medföra vissa kostnader, som dock måste betraktas som förhållandevis marginella. Även om det sålunda bör tas hänsyn till att vissa besparingar kan följa först efter hand medför en folkbokföringsreform i enlighet med kommitténs förslag att samhällets totala kostnader för folkbokföringen minskar.

12.8 Finansieringsfrågor

Kyrkobokföringen finansieras i dag till största delen med kyrkokommunala medel. En folkbokföring hos de allmänna försäkringskassorna skall emellertid finansieras med statliga medel. Om en folkbokföringsreform skall äga rum inom en oförändrad ram för den statliga ekonomin måste därför staten tillföras en del av det belopp som frigörs om kyrkokommunerna avlyfts det ekonomiska ansvaret för kyrkobokföringen.

Folkbokföringen hos de allmänna försäkringskassorna kan beräknas medföra en statlig kostnad på ca 176 milj. kr. Detta belopp avser delvis verksamhet som i dag redan finansieras med statliga medel. Det gäller delar av kyrkobokföringen i Stockholms och Göteborgs kommuner, mantalsskrivningen och länsregistreringen. Med beaktande härav kan den totala statliga kostnadsökningen uppskattas till mellan 140 och 150 milj. kr. i 1979 års kostnadsläge.

Enligt direktiven (Dir. 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer skall det visas hur framlagda förslag kan finansieras. Eventuella kostnadsökningar skall motsvaras av besparingar i den verksamhet som ligger inom utredningsområdet.

De finansieringsfrågor som en folkbokföringsreform medför ger emellertid upphov till betydande skattepolitiska och kommunalekonomiska bedömningar. De bör enligt kommitténs mening lämpligen prövas i samband med den principiella frågan om folkbokföringen bör flyttas till borgerlig myndighet eller inte. Kommittén vill emellertid – utan att själv ta ställning i frågan – peka på vissa möjligheter att lösa de frågor som uppkommer genom att ett genomförande av kommitténs förslag medför kostnader och besparingar som hänför sig till skilda sektorer av samhällsekonomin.

Enligt kommitténs mening är det inte realistiskt att tänka sig en generell sänkning av den kyrkokommunala utdebiteringen och motsvarande höjning av den statliga skatten. Den kyrkokommunala utdebiteringen bestäms självständigt av församlingarna och är beroende av ett flertal faktorer. Om varken församlingsskatten eller den statliga skatten skall påverkas måste den önskade överföringen av medel mellan den kyrkokommunala och den statliga ekonomin ske efter andra grunder.

Av betydelse i detta sammanhang är det arbete som f. n. bedrivs av kyrkofondsutredningen (Kn 1980:05). Utredningen har i uppdrag att utforma ett förslag till ett enhetligt system för ekonomisk utjämning mellan de kyrkliga kommunerna via kyrkofonden. Avsikten är att detta system skall kunna ersätta bl. a. det nuvarande statliga skatteutjämningsystemet. I ett delbetänkande (SOU 1981:88) Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan

har utredningen nyligen redovisat förslag som rör kyrkofondens utjämningsfunktion.

En överföring av medel från den kyrkokommunala till den statliga sektorn kan tänkas ske genom att bidrag eller annan ersättning som staten lämnar till församlingarna minskas i den utsträckning som behövs för att finansiera folkbokföringen hos de allmänna försäkringskassorna. De medel som staten tillför församlingarna och som nu kan komma i fråga utgörs av skatteutjämningsbidraget och bidraget till kyrkofonden. Genom att låta bidragen upphöra, uppnås en omfördelning av medel mellan den kyrkokommunala och den statliga sektorn. Om församlingarnas avgifter till kyrkfonden samtidigt ökas med ett motsvarande belopp kan den utjämning mellan församlingar som nu sker genom skatteutjämningsbidrag i stället ske via kyrkofonden. En lösning av det nu angivna slaget innebär inte någon ekonomisk förlust för församlingarna så länge som det statliga ekonomiska stöd som dras in inte avser större belopp än den besparing som uppkommer för församlingarna genom att ansvaret för kyrkobokföringen upphör.

Tillsammans utgjorde skatteutjämningsbidraget och bidraget till kyrkofonden 130 milj. kr. för år 1979. Detta belopp svarar således inte helt mot den statliga kostnadsökningen. Till detta kommer att kostnaderna för en civil folkbokföring på grund av den allmänna kostnadsutvecklingen kan antas vara högre vid tidpunkten för ett genomförande av en reform medan skatteutjämningsbidraget och bidraget till kyrkofonden inte kan förväntas stiga i motsvarande grad. Skatteutjämningsbidraget har visserligen hittills räknats upp med fem procent i förhållande till föregående års bidrag. Riksdagen har emellertid beslutat att det bidrag som skulle ha utgått för år 1982 skall begränsas till 60 % av det belopp som utgick år 1981.

Mot bakgrund härav vill kommittén peka på en annan möjlighet att föra över medel från församlingarna till staten. En sådan har anvisats i den av riksdagen antagna propositionen om kommunalekonomiska frågor inför år 1982 (prop. 1980/81:116, FiU 1980/81:31, rskr 1980/81:290). I propositionen föreslås att 20 % av de beskattningsbara inkomsterna från juridiska personer frånräknas det underlag som ligger till grund för beräkningen av den församlingsskatt som skall utbetalas under år 1982. Detta innebär att den kommunala skatt som staten uppbär inte i sin helhet tillförs församlingarna.

Den församlingsskatt som betalades av juridiska personer uppgick år 1975 till ca 90 milj. kr. För år 1979 bör den ha uppgått till ett väsentligt högre belopp. Även med den förenämnda reduceringen med 20 % bör detta belopp tillsammans med det i det föregående behandlade skatteutjämningsbidraget och bidraget till kyrkofonden väl svara mot vad som behövs för att finansiera en folkbokföring ombesörjd av de allmänna försäkringskassorna. Genom att dels slopa det statliga utjämningsbidraget och bidraget till kyrkofonden, dels minska underlaget för utbetalning av den kyrkokommunala skatten finns således möjlighet att från församlingarna till staten föra över en del av de medel som frigörs om församlingarna inte längre skall handha kyrkobokföringen. De problem som kan tänkas uppstå bl. a. på grund av församlingarnas olikartade ekonomiska förhållanden bör som redan har nämnts kunna lösas genom en utjämning via kyrkofonden.

Särskilda yttranden

1 Den principiella frågan om folkbokföringen bör föras över till borgerlig myndighet

1.1 Särskilt yttrande av ledamoten Stina Eliasson

Kommitténs förslag är utarbetade med utgångspunkt i direktiven, att folkbokföringen skall överflyttas från pastorsämbetena till ett borgerligt organ. Jag har emellertid under utredningsarbetet inte funnit tillräckliga skäl för en sådan ändring. Direktiven har utfärdats på ett sådant sätt att de inte medger att förbättringar av folkbokföringen inom nuvarande system prövas som alternativ, vilket jag reserverar mig mot. Eftersom mina invändningar inte riktar sig mot frågor som kommittén har prövat utan mot direktiven till kommittén redovisar jag min uppfattning i detta särskilda yttrande.

Utredningsarbetet har enligt min mening visat, att något reellt alternativ till det nuvarande folkbokföringssystemet inte finns. På goda grunder anses den folkbokföring som svenska kyrkan svarar för vara synnerligen tillförlitlig. Önskemål om nödvändiga förändringar och rationaliseringar bör därför tillgodoses inom ramen för nuvarande folkbokföringssystem.

Vår folkbokföring anses vara världens förnämsta, bl. a. tack vare det genom århundraden kontinuerliga huvudmannaskapet. Därigenom har synnerligen gynnsamma förutsättningar skapats för t. ex. demografisk, socialhistorisk och medicinsk forskning.

För allmänheten innebär nuvarande decentraliserade folkbokföringssystem genom personkännedom och närkontakt en överlägsen service. Antalet tjänsteställen är 1 580 i den nuvarande ordningen. Enligt de alternativ, som kommittén utrett, skulle antalet serviceställen begränsas till 120 för lokal skattemyndighet och 455 för allmän försäkringskassa. Ett förändrat huvudmannaskap skulle därigenom innebära en betydande försämring framförallt på landsbygden, där avstånden till folkbokföringsmyndigheten i vissa fall skulle mångdubblas.

Från total samhällsekonomisk synpunkt inenbär det nuvarande samordnade systemet fördelar i jämförelse med vad ett förändrat huvudmannaskap skulle betyda. Svenska kyrkan, som omfattar 96 % av landets befolkning, skulle med ett förändrat huvudmannaskap för folkbokföringen nödgas bibehålla en egen omfattande registrering. Även detta skulle drabba den enskilda människan, eftersom det försämrade underlaget för tjänsterna lätt

kan leda till att även kyrkan nödgas minska sin verksamhet på landsbygden.

Även från personalpolitisk synpunkt är det av stor vikt att nuvarande system bibehålls. Detta är inte minst betydelsefullt med tanke på glesbygden, där varje permanent sysselsättningstillfälle är ytterst värdefullt.

Det nuvarande systemet är till fördel för både kyrka och samhälle. Jag förordar därför ett oförändrat huvudmannaskap för folkbokföringen och utgår från att det fortsatta beredningsarbetet inte begränsas till olika former av förändrat huvudmannaskap. Enligt min mening bör man noga undersöka och också ta ställning till att bibehålla kyrkans uppgifter inom folkbokföringen.

2 Frågan om val av lokal folkbokföringsmyndighet

2.1 *Särskilt yttrande av ledamoten Harald Rangnitt*

I likhet med kommitténs övriga ledamöter anser jag att det är möjligt att föra över den lokala folkbokföringen till de allmänna försäkringskassorna. Jag anser också att försäkringskassorna med sitt vitt förgrenade kontorsnät har större möjligheter än de lokala skattemyndigheterna att möta allmänhetens krav på närservice. De riktlinjer för reformarbetet som statsmakterna i det rådande statsfinansiella läget har angivit medför emellertid att det vid valet av lokal folkbokföringsmyndighet måste fästas särskild vikt vid de kostnads- mässiga frågorna. Från kostnadssynpunkt har de lokala skattemyndigheterna visat sig vara det fördelaktigaste alternativet. Likaså talar organistoriska frågor till förmån för de lokala skattemyndigheterna. Med hänsyn till att den nu ifrågavarande avvägningen väsentligen är av politisk art har jag emellertid ansett att jag inte bör motsätta mig den lösning som parlamentarikerna i kommittén har enats om.

2.2 *Särskilt yttrande av Eric Hallman såsom sakkunnig, i vilket experterna C-G Boman, P G Linde och Wolmar Högberg har förklarat sig instämma*

Inledningsvis bör konstateras att den nuvarande lokala folkbokföringen hos pastorsämbetena fungerar tillfredsställanden. Organisationen är emellertid inte lämpad för att möta de krav som samhällsutvecklingen ställer för att till lägsta möjliga kostnad kunna upprätthålla en effektiv administration och god service till allmänheten. Detta beror huvudsakligen på kyrkobokföringens historiskt betingade struktur med delvis mycket små administrativa enheter. En ändrad organisation är enligt min mening nödvändig för att – på sätt som skett inom många andra samhällsområden – nutida teknik skall kunna användas även för den lokala befolkningsregistreringen.

Jag delar kommitténs uppfattning att både lokal skattemyndighet och allmän försäkringskassa har förutsättningar att ta över uppgiften som lokal folkbokföringsmyndighet. Däremot biträder jag inte kommitténs förord för allmän försäkringskassa.

Vid sitt ställningstagande har kommittén lagt särskild vikt vid att god

närservice skall finnas. Därmed avses goda förutsättningar för att allmänheten skall kunna besöka myndigheten. Kommittén har utrett behovet av personlig inställelse hos folkbokföringsmyndighet i folkbokföringsärenden. Detta är aktuellt i stort sett enbart vid anmäla om inflyttning från utomnordiskt land. Antalet sådana ärenden är relativt ringa. I samband med sådan inflyttning är det dessutom f. n. vanligt med personligt besök hos lokal skattemyndighet för att få skattsedel, eventuellt jämningsbeslut och information i skattefrågor.

De lokala skattemyndigheterna har en omfattande servicefunktion gentemot allmänheten. I proposition nr 66 år 1966 (sid. 67–69) uttalade föredraganden vid sin bedömning av förslaget till nuvarande fögderiindelning att detta hade utarbetats med beaktande av att de lokala skattemyndigheterna måste kunna tillgodose rimliga krav på service gentemot andra myndigheter och allmänhet. Han framhöll vidare att enligt hans uppfattning, som överensstämde med huvuddelen av remissinstansernas, innebar förslaget till fögderiindelning en lämplig avvägning mellan de skilda synpunkter som gör sig gällande i detta sammanhang.

Jag anser att behovet av närservice inte kan hävdas vara större på folkbokföringsområdet än på skatteområdet. Förhållandet är snarast det motsatta. Den nuvarande frekvensen av personliga besök hos folkbokföringsmyndigheterna är sannolikt i stor utsträckning mera betingade av nuvarande täthet ifråga om expeditioner än av ett egentligt behov. Detta torde särskilt gälla de klart mest frekventa personliga besöken, nämligen för begäran om personbevis. Servicebegreppet innehåller dessutom i sig – som kommittén också belyst – åtskilliga andra faktorer än goda förutsättningar för närkontakt. I flera avseenden ger det av kommittén föreslagna systemet förutsättningar för att förbättra servicen till allmänheten generellt sett. Jag finner därför att kommittén vid valet av lokal folkbokföringsmyndighet lagt alltför stor tyngd vid behovet av närkontakt mellan allmänheten och myndigheten. Jag finner att andra faktorer bör vägas in och beaktas mer än vad kommittén har gjort.

De faktorer jag främst åsyftar är funktionella krav, organisatoriska konsekvenser och kostnader.

Funktionella krav

Vid sidan av att ligga till grund för den allmänna rösträttens utövande har folkbokföringen sin främsta funktion inom beskattningsområdet med effekter även på bidragssidan och för vissa andra förmåner – dock inte för socialförsäkringen.

Det nära sambandet mellan beskattning och folkbokföring samt olämpligheten av annan organisation än den nuvarande för ledningsfunktionerna på dessa områden betonades starkt i ett av riksdagen godkänt utlåtande av skatteutskottet (SkU 1980/81:30) i anledning av motion 1980/81:876 om folkbokföringens organisation m. m.

Det är ingen tillfällighet att mantalsskrivning och skattskrivning är synonyma begrepp. För mantalsskrivningen är frågan om rätt folkbokföringsort av avgörande betydelse. Det är också den fråga som både vid den löpande folkbokföringen och mantalsskrivningen är nästan den enda av

kontroversiell art. Kommittén har pekat på problemet med skenskrivning. Erfarenheterna visar att detta problem växer i omfattning och betydelse. På grund av att effekterna är mest påtagliga i beskattningssammanhang har riksskatteverket på olika sätt verkat för att både folkbokförings- och beskattningsmyndigheterna skall ha sin uppmärksamhet riktad på denna fråga. Riksskatteverket har också gett regler för informationsutbyte mellan myndigheterna.

Från rent funktionella synpunkter har folkbokföringen sålunda ett betydligt starkare och naturligare samband med skatteförvaltningen än med socialförsäkringen. Folkbokföringens samband med beskattningen är så starkt att man inte utan mycket tungt vägande skäl bör avstå från de stora fördelar som det från här angivna synpunkter skulle innebära att låta de lokala skattemyndigheterna handha folkbokföringen i dess helhet. Som framgått av vad jag har sagt förut kan sådana skäl inte grundas på ett behov av närservice.

Organisatoriska konsekvenser

Kommittén har konstaterat att en lösning med lokal skattemyndighet från ett flertal synpunkter innebär en naturlig utveckling av nuvarande organisation och sålunda framstår som klart mindre ingripande i organisatoriskt avseende än alternativet försäkringskassa. Även om övergångsproblemen är de klart påtagligaste framstår lösningen med bibehållande av lokal skattemyndighet, länsstyrelse och riksskatteverket som folkbokföringsmyndigheter också på längre sikt som den lämpligaste.

I detta sammanhang bör även observeras lokal skattemyndighets funktioner på valområdet och att riksskatteverket är central valmyndighet. Det finns ett nära samband mellan folkbokföringen och valadministrationen framför allt beträffande upprättandet av röstlängder och röstkort. Enligt min mening hade kommittén bort belysa denna fråga och ha tagit ställning till om och i så fall hur valadministrationen borde påverkas vid en överföring av den lokala folkbokföringen till försäkringskassorna.

Kostnader

Redovisade kostnadsjämförelser ger vid handen att det beträffande ADB-kostnaden finns en klar skillnad mellan de två alternativen till fördel för lokal skattemyndighet. Kommittén har också visat att i praktiskt taget alla andra sammanhang är detta alternativ det mindre kostnadskrävande. Sammantaget kan det på relativt säkra grunder antas att den totala kostnadsskillnaden uppgår till minst 10 milj. kr. per år.

Mot bakgrund av det anförda finner jag att alldeles övervägande skäl både på kort och lång sikt talar för att uppdraget att vara lokal folkbokföringsmyndighet bör läggas på lokal skattemyndighet.

2.3 Särskilt yttrande av experten Göran Sellvall

Jag ansluter mig till den uppfattning som kommer till uttryck i de särskilda yttranden som avgetts av kommitténs ordförande och av Eric Hallman i egenskap av sakkunnig, nämligen att en eventuell framtida borgerlig folkbokföring bör skötas av de lokala skattemyndigheterna. De motiv som anförts för detta är enligt min mening riktiga.

Jag vill härutöver peka på att det inte har varit kommitténs uppgift att ta ställning till frågan om en folkbokföringsreform med byte av huvudman skall komma till stånd eller ej, utan att ta fram ett beslutsunderlag i denna fråga. Kommittén har funnit att det bör vara möjligt att bygga upp en fungerande borgerlig folkbokföring till en lägre samhällsekonomisk kostnad än för den nuvarande folkbokföringen. Orsaken till detta ligger främst i att antalet serviceställen begränsas. Kommitténs arbete har dock gett vid handen att det blir svårt att fullt ut kunna avräkna den tillkommande utgift på statsbudgeten som finansieringen av en borgerlig folkbokföringsorganisation innebär mot besparingar eller inkomstförstärkningar i statsverksamheten. Övergången från kyrkokommunal till statlig finansiering av folkbokföringen förefaller knappast kunna genomföras utan ökade nettoutgifter för statens del. Kommittén har dock i betänkandet diskuterat vissa vägar som skulle neutralisera kostnadsbilden. Ett genomförande härav inrymmer dock betydande skattepolitiska och kommunalekonomiska aspekter som fordrar mer övergripande ställningstaganden än vad som kan rymmas inom kommitténs uppdrag.

Bilaga 1 Folkbokföringen i Danmark, Finland och Norge

1 Danmark

Den lokala folkbokföringen i Danmark sköts av kommunerna. De kommunala folkregistren har sedan år 1924 haft till uppgift att ställa samman data om befolkningen för samhällets behov. Uppgifter om bosättning lämnas till registren av allmänheten genom flyttningsanmälningar. Övriga personuppgifter erhålls från de s. k. grundregistrerande myndigheterna, dvs. domstolar, pastorsämbeten, vigselförrättare m. fl. Den danska kyrkan bidrar således med uppgifter till folkbokföringen. På grund härav föreligger skyldighet för prästerna att föra ministerialböcker och att avgiftsfritt lämna uppgifter ur dessa. Hindersprövning till äktenskap utförs däremot av borgerlig myndighet.

Ett centralt ADB-register för folkbokföringen inrättades år 1968. Det omfattar hela befolkningen. Ansvar för registret ligger hos avdelningen för personregistrering, som är underordnat inrikesministeriet. Sekretariatet har också i övrigt ansvaret för personregistreringen och utfärdar anvisningar och övervakar arbetet. Det centrala personregistret tillförs uppgifter från de kommunala folkregistren. Vissa uppgifter sänds direkt till sekretariatet för att där tillföras registret. Andra uppgifter lämnas först till kommunala ADB-centraler, vilka för över uppgifterna på ADB-medium och vidarebefordrar dem till sekretariatet. Också rapporteringen från de lokala folkregistren till ADB-centralerna sker i vissa fall på ADB-medium.

Uppgifterna i det centrala registret är tillgängliga via terminaler. Hittills finns dock sådan åtkomst endast i begränsad omfattning, men systemet är under utbyggnad.

Hos de kommunala folkregistren finns manuella kortregister som framställs med hjälp av det centrala ADB-registret. Innehållet i de manuella kortregistren och det centrala ADB-registret är således i princip identiskt. Större kommuner har dock tagit ADB-tekniken till hjälp i det dagliga arbetet. Hos sådana folkregister tjänar kortregistren ett behov av extra säkerhet.

2 Finland

Den finska folkbokföringens utveckling har i stora drag varit parallell med den svenska. Ett utmärkande drag har dock varit att de av staten legaliserade trossamfundet fram till år 1971 haft en egen, officiell folkbokföring. Numera förekommer sådan registrering endast för medlemmar av evangelisk-lutherska kyrkans och ortodoxa kyrkosamfundets församlingar. Dessa samfund omfattar dock större delen av befolkningen. Registreringen av de personer som inte tillhör nämnda samfund, ca 8 %, handhas av häradsskrivarna. Registreringen av hemort och bosättningsförhållanden sker dock hos borgerlig myndighet för samtliga medborgare.

Den centrala tillsynen ombesörjs av befolkningsregistercentralen, som är ett centralt ämbetsverk under ministeriet för inrikesärendena. Centralen leder och övervakar folkbokföringen, men för också ett centralt ADB-register. Med hjälp av detta kan registerutdrag utfärdas maskinellt. Registret används också för att tilldela personbeteckning.

I ett nyligen avgivet kommittébetänkande (1980:59) av kommissionen för organisering av folkbokföring har lämnats ett förslag som rör den finska folkbokföringens framtida organisation. Förslaget innebär i korthet att självständiga statliga registerbyråer bildas av de tidigare mantalsskrivningsbyråerna och i förekommande fall av registrerande enheter hos polisinnrättningar. Häradsskrivningsbyråerna skall därefter förses med terminaler med direktåtkomst till det nuvarande centrala ADB-registret. Ändringar i registret kan därefter ombesörjas huvudsakligen på lokal nivå. Därmed kan också ansvaret för den lokala befolkningsregistreringen föras över från kyrkoherdeämbetena till registerbyråerna. Slutligen bör, enligt kommissionens förslag, i ett senare skede kommunernas möjligheter att överta ansvaret för folkbokföringen utredas.

3 Norge

Folkbokföringen i Norge har, i likhet med vad som gäller för de övriga nordiska länderna, sitt ursprung i kyrkliga anteckningar. Redan år 1905 fick emellertid de norska kommunerna rätt att kräva uppgifter från enskilda för att bilda folkregister. Medborgarna kunde också föreläggas att lämna flyttningsanmälan. Kommunerna var alltså till att börja med inte skyldiga att föra folkregister och varje kommun kunde själv avgöra hur registreringen skulle ordnas. År 1940 var ca 38 % av den norska befolkningen folkregistertörd. Först år 1946 blev registreringen obligatorisk. Folkregistren skulle fortfarande vara kommunala, men enhetliga anvisningar utfärdades för hela landet.

År 1965 förstatligades folkregistren. Enligt den då införda folkbokföringslagen är det staten som ombesörjer folkbokföringen och svarar för dess kostnader. Vid sidan av den statliga registreringen föreligger dock skyldighet för prästerna att föra födelseregister över samtliga i församlingen födda barn, alltså även barn till dem som inte tillhör den norska kyrkan. Uppgifterna från födelseregistret samt ministerialböckerna, vigselbok och dödbok skall utan ersättning lämnas till folkregistret. År 1979 bestämde dock stortinget att

ansvaret för födelseregistret skall flyttas från prästerna till folkregistren. Överföringen kommer efter allt att döma att äga rum i slutet av 1982.

Lokalt är folkbokföringen knuten till skatteadministrationen. Kommunerna är registerområden. Två eller flera kommuner kan bilda ett folkbokföringsdistrikt. Den lokala organisationen kan variera beroende av kommunstorlek. Trots att folkbokföringen och skatteadministrationen ofta har ett gemensamt kontor och gemensam chef har folkbokföringen en självständig ställning i hela landet.

De lokala folkregistren bildas av en samling kortregister. Huvudregistret består av s. k. huvudregisterkort för de personer som är bosatta inom kommunen. Personuppgifterna antecknas fastighets- och familjevis. Korten sorteras efter adresser. Avgångsregistret innehåller huvudregisterkort över avlidna och utflyttade personer. Namnregistret är ett alfabetiskt sökregister.

Statistiska sentralbyrån, sentralkontoret för folkregistrering, har det centrala ansvaret och leder och övervakar folkbokföringen. Byrån fastställer anvisningar och bestämmelser. Ett centralt personregister bildades år 1964. Registret används bl. a. för att tilldela personnummer.

Folkbokföringen skulle på lokal nivå undersöka och registrera alla personer som bor i kommunerna och beakta de olika typer av flyktingar och bosatta personer. Dessa personer skulle vara registrerade i folkbokföringen och i de olika typer av register som byrån har tillgång till. Kommunen har därför gemensamt ansvar för att registrera och uppdatera de olika typer av register som byrån har tillgång till. Kommunen har också ansvar för att registrera och uppdatera de olika typer av register som byrån har tillgång till.

I urvalet ingår på arbetsplatserna för alla typer av företag med undantag för Stockholm och Göteborgs kommuner. Arbetsplatserna till är expeditioner från Stockholm och Göteborgs kommuner inte har ingår med i undersökningen är ett lyftektioner i dessa kommuner i vissa avseenden är egenbered på ett annat sätt än i landet i övrigt. Bl. a. skall företagen anmäla till de lokala skattemyndigheterna och till folkbokföringsmyndigheterna. Sedan från expeditionerna i Stockholm och Göteborgs kommuner alla därför inte ha blivit registrerade med vissa typer av företag expeditionerna i landet.

I syfte att belysa eventuella skillnader mellan expeditioner i olika typer av företag har urvalet gjorts från företagsgrupper (konstaterat) som är mindre än och större än 200. För urvalet ingår också de expeditionerna efter företag. Företagsgruppen gjordes med hjälp av en klassificering baserad på T-regioner. Klassificeringen har utarbetats av statistiska centralbyrån (SCB) och transportrådet i samband med en studie om den svenska transportsektorn.

Vid klassificeringen användes följande definitioner

Storstad	Stockholm, Göteborg och Malmö med förorter. (2 expeditioner i Stockholm och Göteborgs kommuner är inte med i undersökningen.)
Stor ort	Tätorter med 20 000-120 000 invånare
Medel stor	Tätorter med 1 000-20 000 invånare
Glesbygd	Samt tätorter med 200-2 000 invånare och små gårdar

Bilaga 2 Statistikundersökning om allmänhetens kontakter med pastorsexpeditionerna

1 Uppläggningsen av undersökningen

1.1 Undersökningsmetod

I syfte att klarlägga vilka vanor allmänheten har vid sina kontakter med pastorsexpeditionerna i folkbokföringsärenden har kommittén genomfört en särskild undersökning. Antalet pastorsexpeditioner uppgår till ca 1 580. Följaktligen skulle en total undersökning kräva en avsevärd arbetsinsats vid granskning och bearbetning av materialet. Dessutom skulle samtliga pastorsexpeditioner i landet bli besvarade med att lämna uppgifter. Kommittén har därför genomfört undersökningen i form av en urvalsundersökning. Genom att urvalet har gjorts slumpmässigt ger undersökningen ändå ett för hela landet representativt resultat.

I urvalet ingår pastorsexpeditioner från hela riket med undantag för Stockholms och Göteborgs kommuner. Anledningen till att expeditioner från Stockholms och Göteborgs kommuner inte har tagits med i undersökningen är att kyrkobokföringen i dessa kommuner i vissa avseenden är organiserad på ett annat sätt än i landet i övrigt. Bl. a. skall flyttning anmälas till de lokala skattemyndigheterna och inte till pastorsexpeditionerna. Svaren från expeditionerna i Stockholms och Göteborgs kommuner skulle därför inte ha blivit jämförbara med svaren från de övriga expeditionerna i landet.

I syfte att belysa eventuella skillnader mellan expeditioner i olika typer av orter har urvalet gjorts från fyra strukturgrupper (storstad, stor ort, mindre ort och glesbygd). Före urvalet indelades därför expeditionerna efter ortstyp. Indelningen gjordes med hjälp av en klassificering benämnd T-regioner. Klassificeringen har utarbetats av statistiska centralbyrån (SCB) och transportrådet i samband med en undersökning om resvanor.

Vid klassificeringen användes följande definitioner

Storstad	Stockholm, Göteborg och Malmö med förorter. (Expeditioner i Stockholms och Göteborgs kommuner är inte med i undersökningen.)
Stor ort	Tätorter med 25 000–120 000 invånare
Mindre ort	Tätorter med 5 000–25 000 invånare
Glesbygd	Små tätorter med 200–5 000 invånare och ren glesbygd

Församlingsstrukturen är mycket skiftande. Ungefär 70 % av församlingarna i Sverige har mindre än 2 000 invånare. Många av dessa församlingar är belägna i glesbygd. Till följd härav ingår det betydligt flera expeditioner i glesbygdsgruppen än i de övriga strukturgrupperna. Inte heller mellan de övriga strukturgrupperna är antalet expeditioner jämnt fördelade. För att få ett resultat som är giltigt såväl för landet som helhet som inom de olika grupperna har kommittén vid urvalet tagit hänsyn till att församlingsstrukturen är skiftande. Metoderna för urvalet har diskuterats med SCB.

I undersökningen ingår totalt 220 expeditioner. Dessa är fördelade på de olika strukturgrupperna enligt följande:

Storstad	Stor ort	Mindre ort	Glesbygd	Totalt
30	40	40	110	220

1.2 Undersökningsperiod

Undersökningen har genomförts i två omgångar under mars och april 1980. Den första under tiden den 17 till den 28 mars och den andra den 14 till den 25 april. Varje omgång har omfattat 110 pastorsexpeditioner. Genom att undersökningen har genomförts i två omgångar har den kunnat omfatta sammanlagt fyra arbetsveckor utan att undersökningsperioden för varje pastorsexpedition har behövt utsträckas till mera än två veckor.

1.3 Insamling av uppgifter

Till de pastorsexpeditioner som skulle medverka i undersökningen har utsänts

- ☐ statistikblankett I (anmälningar)
- ☐ statistikblankett II (personbevis och förfrågningar)
- ☐ sammanräkningsblankett
- ☐ anvisningar.

Statistikblanketterna har fortlöpande fyllts i av de tjänstemän som har arbetat med folkbokföring under de aktuella tiderna. På blanketterna har förts in uppgifter om i vilken utsträckning och på vilket sätt allmänheten har kontaktat expeditionen i olika typer av folkbokföringsärenden. Vid de kontakter som har skett vid besök har dessutom angivits om besökaren har haft biträde av tolk. Vidare har angivits om en besökare har beställt en kyrklig förrättning i samband med folkbokföringsärendet. Vid undersökningsperiodens slut har man på pastorsexpeditionerna räknat samman uppgifterna på statistikblanketterna och fört in dessa på sammanräkningsblanketten. Statistikblanketterna har samlats in av kommittén för att möjliggöra kontroller och korrigeringar vid granskningen av det sammanräknade materialet.

1.4 Materialets tillförlitlighet

Uppgifter har lämnats av 202 av de 220 pastorsexpeditioner som har uppmanats att medverka i undersökningen. Bortfallet uppgår således till 18 enheter, dvs. 8 %. Dessa församlingar återfinns inom olika strukturgrupper. Bortfallet torde därför utgöra en relativt obetydlig felkälla. Hur bortfallet är fördelat mellan de olika strukturgrupperna framgår av följande uppställning. Denna visar också att de pastorsexpeditioner som kom att medverka i undersökningen tillsammans betjänar nästan två miljoner invånare.

Strukturgrupp	Antal expeditioner	Antal inv.	Genomsnittligt inv. antal
Storstad	29 (30) ^a	531 718	18 335
Stor ort	39 (40)	811 065	20 796
Mindre ort	37 (40)	431 742	11 668
Glesbygd	97 (110)	217 373	2 240
Samtliga	202 (220)	1 991 898	9 860

^a Siffrorna inom parentes visar antal expeditioner som har uppmanats att medverka i undersökningen.

Vid granskningen av det insamlade materialet har en del felmarkeringar uppmärksamats. Dessa är i huvudsak av följande slag.

- ☐ ärendet har inte initierats av privatperson
- ☐ ärendet rör inte folkbokföring

Felmarkeringar av det förstnämnda slaget gäller i huvudsak ärenden om *födelse* och *flyttning till annan församling*. I dessa ärenden har en del pastorsämbeten markerat en kontakt även när anmälan har inkommit från sjukhus resp. annat pastorsämbete. Detta medför att en jämförelse mellan kontaktsätten skulle bli missvisande. Därför har dessa ärendetyper inte redovisats i de tabeller som visar en sådan fördelning. Även för vissa andra ärendetyper som t. ex. civilstånd och medborgarskap kan markeringar ha gjorts trots att ärendet har initierats av myndighet. Antalet sådana markeringar förefaller dock vara ganska få. Effekterna av eventuella felmarkeringar torde vara att andelen skriftliga ärenden blir större och totala antalet kontakter fler än de i själva verket har varit.

Under en rubrik för *övrigt* har ett ganska stort antal pastorsexpeditioner även markerat ärenden som rör annan verksamhet än folkbokföring. Ärenden som har redovisats under rubriken övrigt har därför inte tagits med vid den slutliga bearbetningen av materialet. Vidare har några pastorsexpeditioner gjort markeringar för *beställning av förrättning* utan att markera för antal besök. Vid telefonsamtal med en del av dessa pastorsämbeten har framkommit att markeringarna i fråga huvudsakligen har avsett kyrkliga ärenden. Vissa justeringar har därför gjorts på sammanräkningsblanketterna i dessa fall.

Som framgår av det anförda har således svarsmaterialet vissa brister. Dessa har inte fullständigt kunnat elimineras vid bearbetningen. Av det

totala antalet redovisade kontakter, som är över 56 000, torde emellertid antalet kvarstående felmarkeringar utgöra en mycket liten andel. De bör inte ha påverkat undersökningsresultatet på något mera avgörande sätt.

2 Resultatet av undersökningen

I det grundmaterial, som har tagits fram i undersökningen, finns uppgifter om samtliga ärende- och ortstyper. I det följande redovisas några sammanställningar av grundmaterialet och kommentarer till dessa. Första delen av redovisningen (tabell 1–4) behandlar resultatet för riket som helhet. Därefter (tabell 5–10) redovisas resultatet för de olika strukturgrupperna.

Allmänheten kontaktar pastorsexpeditionerna för att göra anmälan enligt olika författningar, beställa personbevis eller få upplysningar om adresser m. m. Tabell 1 visar i vilken utsträckning dessa kontakter sker per telefon, skriftligt eller vid besök.

Tabell 1 Fördelningen mellan kontaktsätten (telefon, skriftligt och besök)

Ärendegrupp	Telefon %	Skriftligt %	Besök %
Anmälningar	23	62	15
Personbevis	67	13	20
Förfrågningar	78	19	3

Av tabellen framgår att det stora flertalet av alla anmälningar sker skriftligt. Vid beställning av personbevis och förfrågningar är det däremot vanligast med en telefonkontakt. Endast en mindre del av allmänhetens kontakter sker vid besök. Dessa avser oftast en beställning av personbevis. Vidare är att uppmärksamma att förfrågningar utomordentligt sällan sker vid besök.

Det är av särskilt intresse att belysa vilka typer av ärenden som ofta uträttas vid besök. I tabell 2 redovisas fördelningen mellan kontaktsätten telefon, skriftligt och besök för de ärenden som har en besöksfrekvens på över 25 %.

Tabell 2 Fördelningen mellan kontaktsätten för vissa ärendetyper

Ärendetyp	Antal kontakter	Telefon %	Skriftl. %	Besök %
Inflytt. från utomnordiskt land	281	15	20	65
Hindersprövning	1 098	34	10	56
Inflytt. från nordiskt land	221	13	42	45
Dödsfall (anm. av anhörig)	415	58	8	34
Utflytt. till nordiskt land	199	17	50	33
Äktenskapsbetyg	109	49	18	33
Medborgarskap	196	36	35	29
Släkt- och tilläggsnamn	631	51	22	27
Förnamn	1 212	12	62	26

För två ärendetyper – flyttning från utomnordiskt land och hindersprövning – sker mer än hälften av kontakterna vid besök. Att anmälan om inflyttning från utomnordiskt land i allmänhet sker vid besök ter sig naturligt med hänsyn till att pastorsämbetena regelmässigt kräver personlig inställelse i dessa fall.

Av grundmaterialet till undersökningen framgår att ärenden som gäller flyttning inom Sverige har lägst besöksfrekvens. Mindre än 2 % av alla sådana flyttningar anmäls vid besök. En så stor andel som 90 % anmäls skriftligt, vilket sannolikt har samband med att flyttningsanmälan kan göras samtidigt med begäran om eftersändning av post.

Vissa folkbokföringsärenden som t. ex. ärenden om hindersprövning kan inte uträttas per telefon. De markeringar för telefonsamtal som har gjorts i dessa ärenden kan därför endast avse förfrågningar om gällande regler o. d. För att få en bättre uppfattning om vilket kontaktsätt som valts när själva anmälan gjorts har telefonkontakterna uteslutits i tabell 3.

Tabell 3 Fördelningen mellan skriftlig kontakt och besök i ärenden som inte kan uträttas per telefon

Ärendetyp	Antal kontakter	Skriftligt %	Besök %
Förnamn	1 068	70	30
Hindersprövning	724	16	84
Inflyttn. från utom- nordiskt land	240	23	77
Äktenskapsbetyg	56	36	64
Släkt- o tilläggsnamn	308	46	54

Med undantag för ärenden om förnamn uträttas de i tabell 3 redovisade ärendena i stor utsträckning vid besök. I valet mellan att skriva eller att göra ett besök synes således allmänheten föredra att göra ett besök. Att förnamn till skillnad från de övriga ärendena ofta anmäls skriftligt beror troligtvis på att förnamnsanmälan kan göras på en del av blankettsetet för personbevis för förlossning. Därigenom behöver föräldrarna inte rekvirera någon särskild blankett för förnamnsanmälan. Blanketten är också enkel att fylla i och behöver inte bevitnas. Även för övriga typer av anmälningar finns blanketter. Dessa tillhandahålls emellertid enbart på pastorsexpeditionerna och är också något mera komplicerade att fylla i.

En förklaring till att allmänheten väljer att komma personligen till pastorsexpeditionerna synes således vara att blanketter endast finns att tillgå på expeditionerna. Att den enskilde behöver biträdas av tolk eller i samband med folkbokföringsärendet önskar beställa en kyrklig förrättning är också faktorer som kan inverka på valet av kontaktsätt. Av undersökningen framgår att biträde av tolk endast förekommer vid ca 3 % av de anmälningar som görs vid besök. Naturligt nog är det vanligast vid inflyttning från utlandet (utomnordiskt land 24 % och nordiskt land 11 %). Att besökaren beställer en kyrklig förrättning i samband med anmälan i ett folkbokföringsärende sker vid ungefär 13 % av de anmälningar som görs vid besök.

Av tabellerna 1–3 framgår vilka slags ärenden som ofta uträttas vid besök.

Tabellerna ger emellertid inte upplysning om hur frekventa dessa ärenden är. Detta förhållande belyses i tabell 4 där de olika ärendetyperna har ordnats efter andelen besök i förhållande till det totala antalet besök.

Tabell 4 Andel besök i en ärendetyp i förhållande till det totala antalet besök

Ärendetyp	%	Ärendetyp	%
Personbevis	69,5	Medborgarskap	0,9
Hindersprövning	8,9*	Dödsfall (anm. av entreprenör)	0,8
Förnamn	4,6*	Utflytt. till annan församling	0,6
Inflytt. från utomnordiskt land	2,7*	Äktenskapsbetyg	0,5*
Släkt- o tilläggsnamn	2,5*	Civilstånd	0,4
Dödsfall (anm. av anhörig)	2,0	Utflytt. till utomnordiskt land	0,4
Flytt. inom Sverige	1,7	Adoption	0,3
Födelse	1,5	Rättelser i kyrkobok	0,3
Inflytt. från nordiskt land	1,4		
Utflytt. till nordiskt land	1,0		

Tabellen visar att den helt övervägande delen – nästan 70 % – av besöken på pastorsexpeditionerna gäller beställning av personbevis. De ärenden som inte kan uträttas per telefon har utmärkts med en asterisk. Tillsammans utgör besöken i dessa ärenden ca 19 % av alla besök.

Vidare kan anmärkas att besöken för anmälan om flyttning inom Sverige utgör 1,7 % trots att endast en mycket liten del av alla flyttningar anmäls vid besök. Detta hänger givetvis samman med att det totala antalet flyttningsärenden är så många.

Den tidigare framställningen har gällt landet som helhet. För att belysa eventuella skillnader i kontaktmönstret mellan olika typer av orter redovisas i det följande vissa delar av undersökningsresultatet fördelat efter resp. ortstyp.

Tabell 5 Anmälningar

Strukturgrupp	Antal kontakter	Telefon %	Skriftligt %	Besök %
Storstad	4 060	23	60	17
Stor ort	5 226	20	66	14
Mindre ort	2 275	23	62	15
Glesbygd	1 427	34	53	13
Samtliga	12 988	23	62	15

Tabell 6 Beställningar av personbevis

Strukturgrupp	Antal kontakter	Telefon %	Skriftligt %	Besök %
Storstad	7 551	66	13	21
Stor ort	9 308	67	13	20
Mindre ort	4 077	68	10	22
Glesbygd	2 214	67	15	18
Samtliga	23 150	67	13	20

Tabell 7 Förfrågningar

Strukturgrupp	Antal kontakter	Telefon %	Skriftligt %	Besök %
Storstad	6 272	80	17	3
Stor ort	6 817	77	20	3
Mindre ort	2 750	78	19	3
Glesbygd	925	66	29	5
Samtliga	16 764	78	19	3

Tabellerna 5–7 visar att det inte finns några genomgående skillnader i allmänhetens kontaktsätt mellan olika ortstyper. Vad gäller besöksfrekvensen kan nämnas att besök är vanligast i storstad vid anmälningar, i mindre ort vid beställning av personbevis och i glesbygd vid förfrågningar. Totalt sett är emellertid besöksfrekvensen något större i storstäderna än i övriga ortstyper. Vidare kan anmärkas att det i glesbygden är vanligt med telefonkontakt vid olika typer av anmälningar. Vid förfrågningar är förhållandet det motsatta. Telefonkontakter är ovanligast i glesbygden.

Allmänheten har således i stort sett samma vanor i hela landet vid sina kontakter med pastorsexpeditionerna. Beträffande en ärendetyp – anmälan om dödsfall – bör emellertid uppmärksammas att det finns vissa skillnader.

Tabell 8 Dödsfall anmälda av begravningsentreprenör eller av anhörig

Strukturgrupp	Antal anm. dödsfall	Anm. av entre prenör %	Anm. av anhörig %
Storstad	455	72	28
Stor ort	518	81	19
Mindre ort	293	78	22
Glesbygd	264	53	47
Samtliga	1 530	73	27

I landet som helhet anmäls en så stor andel som 73 % av alla dödsfall av begravningsentreprenör. I glesbygden är det betydligt vanligare att den anhörige själv anmäler dödsfallet till pastorsexpeditionen.

Tabell 9 Antal kontakter och antal besök för anmälningar i förhållande till antalet invånare

Strukturgrupp	Antal inv.	Kontakter		Besök	
		Antal	% av inv. antalet	Antal	% av inv. antalet
Storstad	531 718	4 060	0,77	695	0,13
Stor ort	811 065	5 226	0,64	726	0,09
Mindre ort	431 742	2 275	0,52	328	0,07
Glesbygd	217 373	1 427	0,66	187	0,09
Samtliga	1 991 898	12 988	0,65	1 936	0,10

Tabell 10 Antal kontakter och antal besök för beställning av personbevis i förhållande till antalet invånare

Strukturgrupp	Antal inv.	Kontakter		Besök	
		Antal	% av inv. antalet	Antal	% av inv. antalet
Storstad	531 718	7 551	1,42	1 569	0,29
Stor ort	811 065	9 308	1,15	1 865	0,22
Mindre ort	431 742	4 077	0,94	912	0,21
Glesbygd	217 373	2 214	1,01	401	0,18
Samtliga	1 991 898	23 150	1,16	4 747	0,24

Av tabell 9 och 10 framgår att det är invånarna i storstäderna som har flest kontakter och även gör flest besök på pastorsexpeditionerna både vad avser anmälningar och beställningar av personbevis. En förklaring till detta kan vara att befolkningen i dessa orter har en sådan struktur att många händelser inträffar som föranleder kontakt med folkbokföringsmyndigheten. Flyttningsfrekvensen är t. ex. i allmänhet hög i större orter.

Bilaga 3 Intervjustudie om orsaker till besök på pastorsexpeditionerna

1 Uppläggningsen av undersökningen

1.1 Syfte

Den statistikundersökning som kommittén har genomfört belyser i vilken utsträckning, på vilket sätt och i vilka frågor som allmänheten kontakter pastorsexpeditionerna. Resultatet visar emellertid endast i mycket begränsad utsträckning *varför* en person väljer att besöka expeditionen i stället för att ringa eller skriva. För att få undersökningen kompletterad på denna punkt har kommittén låtit statistiska centralbyrån (SCB) göra en intervjustudie som närmare belyser orsakerna till besök på expeditionerna. Av särskilt intresse är skälen till besök vid beställning av personbevis eftersom dessa utgör nästan 70 % av alla besök på expeditionerna.

1.2 Urval

Statistikundersökningen omfattar 220 slumpmässigt valda pastorsexpeditioner från olika ortstyper (storstad, stor ort, mindre ort och glesbygd). Av kostnadsskäl har intervjustudien begränsats till endast 40 expeditioner. Dessa har valts bland de expeditioner som medverkade i statistikundersökningen. Tio expeditioner har valts från varje ortstyp. Urvalet har inte gjorts slumpmässigt utan med utgångspunkt från praktiska faktorer som antal besök och avstånd till intervjuare. Resultatet av undersökningen är därför inte statistiskt säkerställt. Som ett komplement till statistikundersökningen ger emellertid intervjustudien ändå en för kommitténs behov tillräcklig information om orsakerna till besök på expeditionerna.

1.3 Undersökningens genomförande

SCB har på uppdrag av kommittén utfört intervjuerna och utarbetat det vid intervjuerna använda frågeformuläret. Med undantag för besök av känslig karaktär, som t. ex. dödsfallsanmälan, har alla besökare i folkbokföringsärenden intervjuats.

Intervjuerna har utförts i september 1980 vid två tillfällen på varje expedition, en gång under dagtid och en gång under kvällstid. Beroende på expeditionstidens längd har intervjupassen varat mellan en och tre timmar under dagtid och mellan en och två timmar under kvällstid.

1.4 Bortfall m. m.

På fyra expeditioner, som alla ligger i glesbygd, har det inte förekommit några besök under intervjustappen.

Intervjuarna har rapporterat 465 besökare. Av dessa har 16 inte önskat att medverka i undersökningen. I 32 fall har de rapporterade besöken gällt annan verksamhet än folkbokföring. Svaren avseende dessa besök har därför sorterats ut före bearbetningen. Resultatet av undersökningen är således baserat på 417 besök.

2 Resultatet av undersökningen

2.1 Uppgifter om invånarantal, expeditionernas belägenhet m. m.

2.1.1 Antal invånare och besök

	Antal exp.	Antal inv.	Antal besök		Samtliga besök
			Dag	Kväll	
Storstad	10	239 389	60	69	129
Stor ort	10	232 318	107	85	192
Mindre ort	10	120 324	46	23	69
Glesbygd	6	36 230	18	9	27
Samtliga	36	628 261	231	186	417

2.1.2 Expeditionernas belägenhet

	Ja (%)	Nej (%)
Expeditionen ligger i prästgård		
Intervjustudien	11	89
Statistikundersökningen	51	49
Expeditionen ligger nära affärer och annan service	95	5

2.1.3 Uppgifter om intervjustapersonerna

	Intervju-personerna %	Totalbefolkningen (över 15 år) %
<i>Kön</i>		
Män	51	49
Kvinnor	49	51
<i>Ålder</i>		
–25 år	41	18
26–65 år	57	63
66– år	2	19

2.2 Ärendetyper

Tabellerna i det följande, en för intervjustudien och en för statistikundersökningen, visar andelen besök i en ärendetyp i förhållande till det totala antalet besök. Siffrorna i tabellerna är inte helt jämförbara eftersom intervjustudien, som tidigare har nämnts, inte omfattar besök för anmälan om dödsfall.

Ärendetyp	Intervju- studien %	Statistik- undersök. %
Personbevis	57,3	69,5
Hindersprövning	13,4	8,9
Förnamn	3,6	4,6
Inflytt. från utomnordiskt land	5,8	2,7
Släkt- o tilläggsnamn	3,6	2,5
Dödsfall (anm. av anhörig)	–	2,0
Flytt. inom Sverige	2,4	1,7
Födelse	1,2	1,5
Inflytt. från nordiskt land	4,8	1,4
Utflytt. till nordiskt land	0,7	1,0
Medborgarskap	1,0	0,9
Dödsfall (anm. av entreprenör)	–	0,8
Utflytt. till annan församling	0,5	0,6
Äktenskapsbetyg	0,5	0,5
Civilstånd	1,0	0,4
Utflytt. till utomnordiskt land	0,5	0,4
Adoption	0	0,3
Rättelser i kyrkobok	0,5	0,3
Övrigt	3,1	0

Andelen besök för beställning av personbevis är drygt 10 % lägre i intervjustudien än i statistikundersökningen. En större andel av besöken gäller i stället hinderprövning och inflyttning från utlandet.

2.2.1 Personbevis

Drygt 57 % av besöken vid intervjuerna avsåg beställning av personbevis. Uppställningen i det följande visar för vilka ändamål dessa beställdes.

Ändamål	%
Studiemedel	19
Pass	18
Skola	14
Legitimation	7
Anställning	5
Uppehållstillstånd	5
Bostadsbidrag	4
Firmareregistrering	3
Släktnamn	2
Förlossning	2
Dödsfallsintyg	1
Övrigt	19

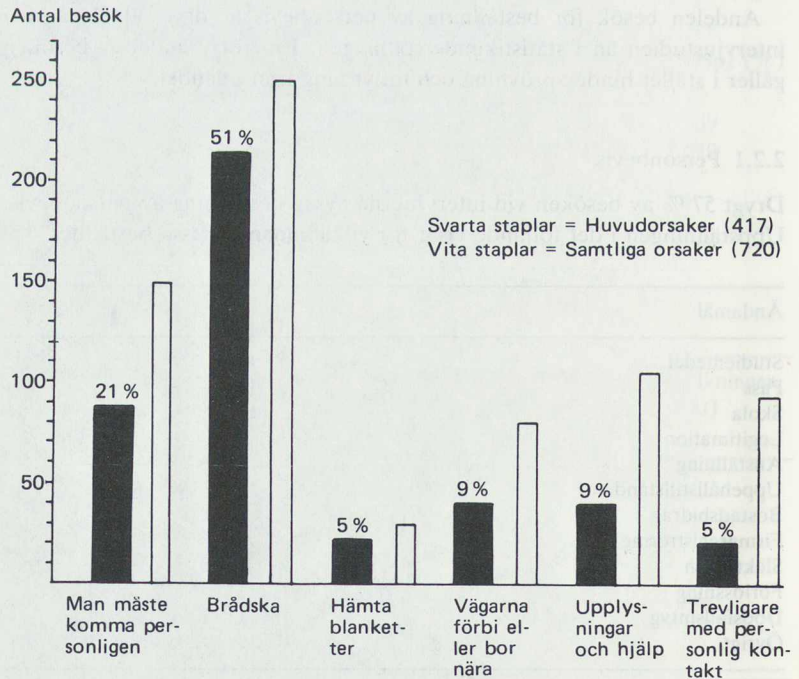
Andelen personbevis för ansökan till skola och om studiemedel är betydande. Detta hänger delvis samman med att intervjuerna gjordes i september när dessa typer av personbevis är vanligare än under övriga tider på året. De typer av personbevis, som har redovisats under övrigt, utgör var för sig mindre än 1 % av de beställda personbevisen.

2.3 Orsaker till besök

Vid intervjuerna har besökarna först tillfrågats om de var uppmanade av pastorsämbetet eller annan myndighet att besöka expeditionen. Om så har varit fallet har intervjun avslutats.

Övriga besökare har *dels* fått besvara frågor med två svarsalternativ t. ex. brådska/kunde väntat tre dagar, *dels* fått markera ett eller flera skäl till besök på ett svarskort. I många fall har intervjupersonerna angett flera skäl på svarskortet. Att man väljer att besöka pastorsexpeditionen beror således ofta på en kombination av orsaker. Exempel på detta är "brådska" och "önskemål om upplysningar". Man har alltså i sådana fall haft så bråttom att man inte har kunnat vänta tre dagar men tycker också att det är lättare att få upplysningar vid ett besök.

Vid bearbetningen av materialet har besöken klassificerats efter huvudorsaker, dvs. den orsak som sannolikt har varit den mest avgörande vid valet av kontaktsätt. I det följande visas i ett diagram hur *huvudorsaker* (417 = antal besökare) och *samtliga orsaker* (720) fördelar sig. Vidare kommenteras de olika skälen till besök. Av framställningen framgår efter vilka grunder klassificeringen i huvudorsaker har gjorts.



2.3.1 Man måste komma personligen

Vid 21 % av besöken har huvudorsaken bedömts vara "man måste komma personligen", dvs. att besökaren haft den uppfattningen att personlig inställelse krävs. Till denna kategori har räknats dels de besökare som var uppmanade av myndighet att personligen inställa sig på expeditionen dels de besökare som på svarskortet som enda skäl till besöket hade angivit att man måste komma personligen.

Pastorsämbetena kräver endast undantagsvis personlig inställelse. För att få en uppfattning om i vilken utsträckning pastorsämbetena kan antas ha krävt personlig inställelse vid de besök som nu är i fråga har dessa besök fördelats i två kategorier.

Alla besök för anmälan om inflyttning från utlandet och rättelse i kyrkobok har hänförs till kategorin personlig inställelse krävs. Vid fördelningen har hänsyn också tagits till språksvårigheter. Besök för beställning av personbevis har sålunda hänförs till kategorin personlig inställelse krävs när besökaren har haft stora språksvårigheter. Besök i andra ärenden har hänförs till denna kategori även när besökaren endast har haft språksvårigheter i någon mån. Övriga besök har hänförs till kategorin personlig inställelse krävs ej.

Fördelningen visar att 67 % av besöken gäller sådana ärenden som normalt inte föranleder något krav på personlig inställelse. Flera förklaringar kan sökas till att dessa besök är så många. En sannolik förklaring är att den enskilde inte känner till möjligheten att uträtta sitt ärende per telefon eller post. En annan förklaring kan vara att en myndighet har uppmanat den enskilde att besöka expeditionen av det skälet att ärendet är brådskande. Så kan t. ex. vara fallet om ett personbevis skall vara inlämnat inom viss tid.

2.3.2 Brådska

Många av intervjupersonerna har som skäl till besöket angivit att de inte har kunnat vänta tre dagar med att uträtta ärendet. Några har angivit "snabbaste sättet" som enda skäl till besöket trots att de har ansett att ärendet kunnat vänta tre dagar. För båda dessa kategorier, som tillsammans utgör 51 % av besöken, har brådska bedömts vara huvudorsaken till besöket.

Brådska är sannolikt det grundläggande skälet till besök i än större utsträckning än siffran 51 % visar. Så torde ha varit fallet vid åtminstone en del av de besök som har föranletts av uppmaning från myndighet. Dessa finns redovisade under kategorin "man måste komma personligen". Anmärkas bör också att flera personer som har anfört önskemål om upplysningar som skäl till besöket även har anfört skälet "snabbaste sättet". Dessa har hänförs till kategorin "upplysningar och hjälp" eftersom ärendet inte var mer brådskande än att det kunde ha väntat tre dagar.

2.3.3 Hämta blanketter

Att man måste hämta blanketter har angivits som skäl vid 5 % av besöken. Orsakerna "hämta blanketter" och "brådska" har ett starkt samband.

Många av de som har angivit brådska som skäl – och därmed klassificerats i denna kategori – har även angivit skälet "hämta blanketter".

2.3.4 Vägarna förbi eller bor nära

Av besökarna har 9 % valt att uträtta sitt ärende vid personligt besök eftersom de bor nära eller ändå hade vägarna förbi.

Andelen besökare som bor inom ett avstånd på 1 km från sin pastorsexpedition utgör 39 %. Att denna andel är så stor talar för att närheten till expeditionen har haft betydelse även i de fall huvudorsaken bedömts vara en annan. Detsamma gäller skälet "vägarna förbi". Av alla besökare har 36 % uppgivit att de skulle uträtta andra ärenden i samband med besöket på expeditionen.

2.3.5 Önskemål om upplysningar och hjälp med att fylla i blanketter

För 9 % av besökarna har det huvudsakliga skälet till besök bedömts vara önskemål om upplysningar och hjälp. Ett fåtal av dessa är säkert mycket angelägna om att få denna information, eftersom de också har angivit att man måste komma personligen.

Övriga besök i kategorin "upplysningar och hjälp" är av en annan karaktär. Vid dessa besök har ofta också angivits något av skälen "snabbaste sättet" och "trevligt med personlig kontakt".

2.3.6 Trevligare med personlig kontakt

Bara 5 % av besökarna har som enda skäl till besöket angivit att det är trevligare med personlig kontakt. Uppmärksammas bör dock att många besökare har uppgivit detta skäl i kombination med andra skäl, som bedömts vara huvudorsaken.

2.3.7 Språksvårigheter

Omkring 19 % av intervjupersonerna har bedömts ha språksvårigheter. Av dessa har ca 6 % haft så stora svårigheter att de haft biträde av tolk vid besöket.

2.4 Orsaker till besök i vissa ärendetyper

Följande tabell visar fördelningen av orsaker till besök vid de tre ärendetyper som är vanligast förekommande vid besök, dvs. beställning av personbevis, ansökan om hindersprövning och anmälan om inflyttning från utlandet.

Huvudorsaker	Person- bevis %	Hinders- prövning %	Inflytt. fr. utlandet %
Man måste komma personligen	10	37	52
Brådska	65	32	36
Hämta blanketter	3	7	0
Vägarna förbi eller bor nära	13	2	0
Upplysningar och hjälp	5	20	12
Trevligare med personlig kon- takt	4	2	0

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

Bilaga 4 Personakt

Personakt blad nr

Akten omfattar
blad nr 1

5) Yrke stud. eiv-ek försäljn.chef

1) Förnamn Hans Erik

2) Efternamn Karlberg

8) Födelsehemort (föd.-ort) Östberga

9) lään Sth

10) Tillhör sv. kyrkan

11) Dop döpt

12) Konfirm. m. m. K N

13) Börd m. m. iä

14)

15)

16)

efternamn, förnamn och födelsehemort

födelseid och nummer

Fader

Karlberg, Hjalmar Erik

Östberga, Sth

Moder

Karlberg, Britt Ingrid f Vester

Södersjö, Malm

nr

ingörget upplöst

makas efternamn, förnamn och födelsehemort

födelseid och nummer

1

K

66 06 24 73 10 28

Karlberg, Agneta Elisabet f. Vikström

45 10 16 8885

2

3

18)

kön

födelseid och nummer

T.A.S.

den andras av föräldrarna namn

födelseid och nummer

år

mån.

dag

nr

år

mån.

dag

nr

73 05 09 9264

Eva Elisabet

-ee rum 17+1 se rum 20

Lindberg, Sara Margareta

55 05 07 2529

Jonas

75 11 30 9291

Alsund, Kalm

Alsund, Kalm

Barn

19) Inflyttad (överförd)											
nr	år	mån.	dag	till församling (obefinnligregister)		nr	år	mån.	dag	till församling (obefinnligregister)	
1				Södersjö, Malm		11					
2	54	10	30	S:t Pauli, Malm		12					
3	60	02	14	Slottsstaden, Malm		13					
4	65	12	14	Södersjö, Malm (fr Belgien) e 1/11		14					
5						15					
6						16					
7						17					
8						18					
9						19					
10						20					

20) Anteckningar om adoptivbarn, omvårdnadsförklaring, äktenskapsbelyg m. m.

Adopt Hilda Margareta Andersson f 670219-3027 i Södersjö, Malm gm beslut av Söderslättis TR 700124. Eva Elisabet förkl sakna äkt börd gm Söderslättis TRs dom 730902. Äkt skilln i rum 17:1 gm Söderslättis TRs dom 731021. Margareta Elisabet (tid Hilda Margareta) 670219-3027 adopt av annan gm beslut av Söderslättis TR 750422. Ant 760829 faderskap t Jonas fastst gm Österslättis TRs dom 760801.

21) Död eller dödförklarad: 780104 Storköpnings centralas	22) Dödsorsak: Neoplasma malignum laryngis	23) Urvondrad: 630312 Belgien
24) Bladet upprättat 19 47 08	Läkare Westman, Gunnar	Pastorsämbetet i Södersjö, Malm 25.
25) Initialer och efternamn: H.E.	Karlberg	

Bilaga 5 ADB-kostnader

Kommittén har förordat ett ADB-stöd för den framtida folkbokföringen som bl. a. innebär att de lokala folkbokföringsenheterna får direktåtkomst till regionala ADB-register. Kostnaderna för ett sådant ADB-stöd kan antas vara beroende av vilken myndighet som skall handha den lokala folkbokföringen. Kommittén har därför beräknat ADB-kostnaderna vid alternativen lokal skattemyndighet och allmän försäkringskassa. Då de specificerade användarkraven kommer att fastställas först i ett senare utredningsskede (huvudstudie) måste i nuläget kostnadsangivelserna helt naturligt inskränka sig till översiktliga indikationer. Syftet med hittills gjorda beräkningar har också varit att i första hand redovisa eventuella kostnadsdifferenser mellan olika systemalternativ. Angivna investeringskostnader avser bruttopriser utan hänsyn tagen till de rabatter om 15–20 % som staten normalt brukar erhålla.

Beträffande delposterna *registrering* och *systemunderhåll* har kostnaderna tagits upp till samma belopp i båda alternativen trots att kostnaderna sannolikt blir lägre i alternativet med lokal skattemyndighet. De lägre kostnaderna beror bl. a. på att befintlig inkodarutrustning hos de lokala skattemyndigheterna till viss del kan användas även för folkbokföringen, vilket medför ett effektivare totalt maskinutnyttjande. Även systemunderhållet bör kunna bli billigare i detta alternativ genom möjligheterna till samordning av programunderhåll m. m. med skatteområdet (gemensamt huvudmannaskap på central nivå). Kostnadsdifferenserna torde dock på dessa punkter inte ha någon avgörande betydelse för kostnadsbedömningarna i stort.

Vad gäller kostnader för *datordriften* torde inte någon nämnvärd skillnad föreligga mellan de båda alternativen. Eftersom datordriften delvis blir gemensam med andra verksamheter, är det svårt att göra en strikt uppdelning på de olika verksamhetsområdena. En schablonmässig fördelning av de totala driftkostnaderna har därför varit nödvändig. De speglar således en ungefärlig kostnadsnivå.

1 Alternativet lokal skattemyndighet

Nyinvesteringar jämte underhåll	Milj. kr.	
	Invest.	Underhåll
Terminalsysteem		
– 200 bildskärmar jämte skrivare (inkl. modem och fasta telelinjer)	6	2,9
Regionala datoranläggningar		
– 29 skrivminnen		
– 21 bandstationer	11	0,9
– 21 uppdateringar av primärminnen		
Summa	17	3,8

Det sammanlagda beloppet för underhåll avser den årliga kostnaden. Kostnaden för investeringar avser ett engångsbelopp. Med tillämpning av statskontorets normer motsvarar detta belopp en årlig kostnad om ca 3,1 milj. kr. ($17 \times 0,1806$). Den årliga kostnaden för investeringar och underhåll blir därmed 6,9 milj. kr.

Driftkostnader	Milj. kr.
Registrering	3
Datorbearbetning	7
Systemunderhåll m. m.	1
Summa	11

Den *totala årliga kostnaden* för nyinvesteringar jämte underhåll och driftkostnader blir således ca 18 milj. kr.

2 Alternativet allmän försäkringskassa

Nyinvesteringar jämte underhåll	Milj. kr.	
	Invest.	Underhåll
Terminalsysteem		
– 485 bildskärmar jämte skrivare (inkl. modem och fasta telelinjer)	15	7,8
Regionala datoranläggningar		
– enligt alternativet lokal skattemyndighet	11	0,9
Summa	26	8,7

De årliga kostnaderna för investeringar blir ca 4,7 milj. kr. ($26 \times 0,1806$). Sammanlagt blir de årliga kostnaderna för investeringar och underhåll därmed 13,4 milj. kr.

Driftkostnaderna har antagits vara desamma som i alternativet lokal skattemyndighet, dvs. 11 milj. kr. Därmed blir den *totala årliga kostnaden* ca 24 milj. kr.

Statens offentliga utredningar 1981

Kronologisk förteckning

1. HS 90: Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
2. HS 90: Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
3. HS 90: Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
4. HS 90: Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. S.
5. Ny arbetstidslag. A.
6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Kn.
7. Lag om vård av missbrukare i vissa fall. S.
8. Översyn av sjölagen 1. Ju.
9. Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. U.
10. Datateknik i verkstadsindustrin. I.
11. Datateknik i processindustrin. I.
12. Inrikesflyget under 1980-talet. K.
13. Närradio. U.
14. Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. Kn.
15. Grundlagsfrågor. Ju.
16. Film och TV i barnens värld. U.
17. Industrins datorisering. A.
18. Minskat tobaksbruk. S.
19. Översyn av radiolagen. U.
20. Omprövning av samvetsklausulen. Kn.
21. Internationellt patentsamarbete III. H.
22. Sjukersättningsfrågor. S.
23. Tekniska hjälpmedel för handikappade. U.
24. Socialförsäkringens datorer. S.
25. Bra daghem för små barn. S.
26. Omsorger om vissa handikappade. S.
27. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. S.
28. Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. Jo.
29. Forskningens framtid. U.
30. Forskarutbildningens meritvärde. U.
31. Avtalsvillkor mellan näringsidkare. Ju.
32. Fluor i kariesförebyggande syfte. S.
33. Effekter av investeringar utomlands. I.
34. Fristående skolor för skolpliktiga elever. U.
35. Sjukresor. S.
36. Begravningsverksamheten. Kn.
37. Företags obestånd II. B.
38. Om hets mot folkgrupp. A.
39. Svenk krigsmaterielexport. H.
40. Prisreglering mot inflation? H.
41. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1-6. H.
42. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7-12. H.
43. De internationella investeringarnas effekter. I.
44. Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. E.
45. Nya medier - text-TV, teledata. U.
46. Ändringar i förvaltningslagen. Ju.
47. Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. Bo.
48. Telubaffären. Ju.
49. Den svenska psalmboken. Band 1. Kn.
50. Den svenska psalmboken. Band 2. Kn.
51. Den svenska psalmboken. Band 3. Kn.
52. Den svenska psalmboken. Band 4. Kn.
53. Stockholms kommunala styrelse. Kn.
54. Kooperativa företag. I.
55. Video. U.
56. Bibeln. Nya testamentet. U.
57. Djurens hälso- och sjukvård. Jo.
58. Samverkan vid uppgiftslämnande. B.
59. Datateknik i industriproduktionen. I.
60. Kooperationen i samhället. I.
61. Familjepensionen. S.
62. Familjepensionen. Sammanfattning. S.
63. Samhället och samlingslokalerna. Bo.
64. Våldtäkt. Ju.
65. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 5. Kyrkliga handlingar. Kn.
66. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 3. Kyrkliga handlingar. Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, communion - aktuella liturgiska utvecklingslinjer. Kn.
67. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 4. Kyrkliga handlingar. Äktenskap och vigsel i dag - Liturgiska utvecklingslinjer. Kn.
68. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 5. Kyrkliga handlingar. Döendet, döden och begravningsgudstjänsten. Kn.
69. Pris på energi. I.
70. Arbete eller pensionering. A.
71. Prostitutionen i Sverige. S.
72. Att avveckla en kortsiktig stödpolitik. I.
73. Landskapsinformation under 1980-talet. Bo.
74. Från hyresrätt till bostadsrätt. Bo.
75. Länsrätternas målområde - administrativ tvåpartsprocess. Kn.
76. Företagshypotek. Ju.
77. Hyresrätt 3. Ju.
78. Löntagarna och kapitaltillväxten 6. E.
79. Löntagarna och kapitaltillväxten 7. E.
80. Arrenderätt 2. Ju.
81. Skogsindustrins virkesförsörjning. I.
82. Samhällets räddningstjänst. Kn.
83. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 1. Redovisning, Beslut, Uppbörd, Kontroll. B.
84. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 2. Författningsförslag. B.
85. Äktenskapsbalk. Ju.
86. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 1. Överväganden och förslag. A.
87. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 2. Kartläggning av nuläget. A.
88. Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. Kn.
89. Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. Bilagor. Kn.
90. Frivård. Ju.
91. Ställföreträdare för fastighetsägare i vissa fall. Ju.
92. Villkorlig frigivning. Ju.
93. Inomregional skatteutjämning. Kn.
94. Energisamverkan-stat, kommun, näringsliv. I.
95. Tillväxtkapital. E.
96. En reformerad gymnasieskola. U.
97. Undersökningar kring gymnasieskolan. U.
98. Studieorganisation och elevströmmar. U.
99. Stadsförnyelse och bostadsförbättring. Bo.
100. Stadsförnyelse-kontinuitet, gemenskap, inflytande. Bo.
101. Folkböckerföreningens framtida organisation. B.

KUNGL. BIBL.

1982-01-20

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1981

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av sjölagen. [1. [8]
Grundlagsfrågor. [15]
Avtalsvillkor mellan näringsidkare. [31]
Ändringar i förvaltningslagen. [46]
Telubaffären. [48]
Våldtäkt. [64]
Företagshypotek. [76]
Hyresrätt 3. [77]
Arrenderätt 2. [80]
Äktenskapsbalk. [85]
Frivård. [90]
Ställföreträdare för fastighetsägare i vissa fall. [91]
Villkorlig frigivning. [92]

Socialdepartementet

Hälsa- och sjukvård inför 90-talet. 1. Hälsorisker. [1] 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. [2] 3. Hälsa- och sjukvård i internationellt perspektiv. [3] 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. [4]
Lag om vård av missbrukare i vissa fall. [7]
Minskat tobaksbruk. [18]
Sjukersättningsfrågor. [22]
Socialförsäkringens datorer. [24]
Bra daghem för små barn. [25]
Omsorgskommittén. 1. Omsorger om vissa handikappade. [26]
2. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. [27]
Fluor i kariesförebyggande syfte. [32]
Sjukresor. [35]
Pensionskommittén. 1. Familjepensionen. [61] 2. Familjepensionen. Sammanfattning. [62]
Prostitutionen i Sverige. [71]

Kommunikationsdepartementet

Inrikesflyget under 1980-talet. [12]

Ekonomidepartementet

Löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. [44] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 6. [78] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 7. [79]
Tillväxtkapital. [95]

Budgetdepartementet

Företags obestånd II. [37]
Samverkan vid uppgiftslämnande. [58]
Punktskatteutredningen. 1. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 1. Redovisning, Beslut, Uppbörd, Kontroll. [83] 2. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 2. Författningsförslag. [84]
Folkbokföringens framtida organisation. [101]

Utbildningsdepartementet

Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. [9]
Närradio. [13]
Film och TV i barnens värld. [16]
Översyn av radiolagen. [19]
Tekniska hjälpmedel för handikappade. [23]
Utredningen om forskningens och forskarutbildningens situation. 1. Forskningens framtid. [29] 2. Forskarutbildningens meritvärde. [30]

Fristående skolor för skolpliktiga elever. [34]
Nya medier – text-TV, teledata. [45]
Video. [55]
Bibeln. Nya testamentet. [56]
Gymnasieutredningen. 1. En reformerad gymnasieskola. [96] 2. Undersökningar kring gymnasieskolan. [97] 3. Studieorganisation och elevströmmar. [98]

Jordbruksdepartementet

Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. [28]
Djurens hälso- och sjukvård. [57]

Handelsdepartementet

Internationellt patentsamarbete III. [21]
Svensk krigsmaterielexport. [39]
Prisregleringskommittén. 1. Prisreglering mot inflation? [40] 2. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1–6. [41] 3. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7–12. [42]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny arbetstidslag. [5]
Industrins datorisering. [17]
Om hets mot folkgrupp. [38]
Arbete eller pensionering. [70]
SFI-kommittén. 1. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 1. Överväganden och förslag. [86] 2. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 2. Kartläggning av nuläget. [87]

Bostadsdepartementet

Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. [47]
Samhället och samlingslokaler. [63]
Landskapsinformation under 1980-talet. [73]
Från hyresrätt till bostadsrätt. [74]
Stadsförnyelsekommittén. 1. Stadsförnyelse och bostadsförbättring. [99] 2. Stadsförnyelse-kontinuitet, gemenskap, inflytande. [100]

Industridepartementet

Data- och elektronikkommittén. 1. Datateknik i verkstadsindustrin. [10] 2. Datateknik i processindustrin. [11] 3. Datateknik i industriproduktionen. [59]
Direktinvesteringskommittén. 1. Effekter av investeringar utomlands. [33] 2. De internationella investeringarnas effekter. [43]
Kooperationsutredningen. 1. Kooperativa företag. [54] 2. Kooperationen i samhället. [60]
Pris på energi. [69]
Att avveckla en kortsiktig stödpolitik. [72]
Skogsindustrins virkesförsörjning. [81]
Energisamverkan-stat, kommun, näringsliv. [94]

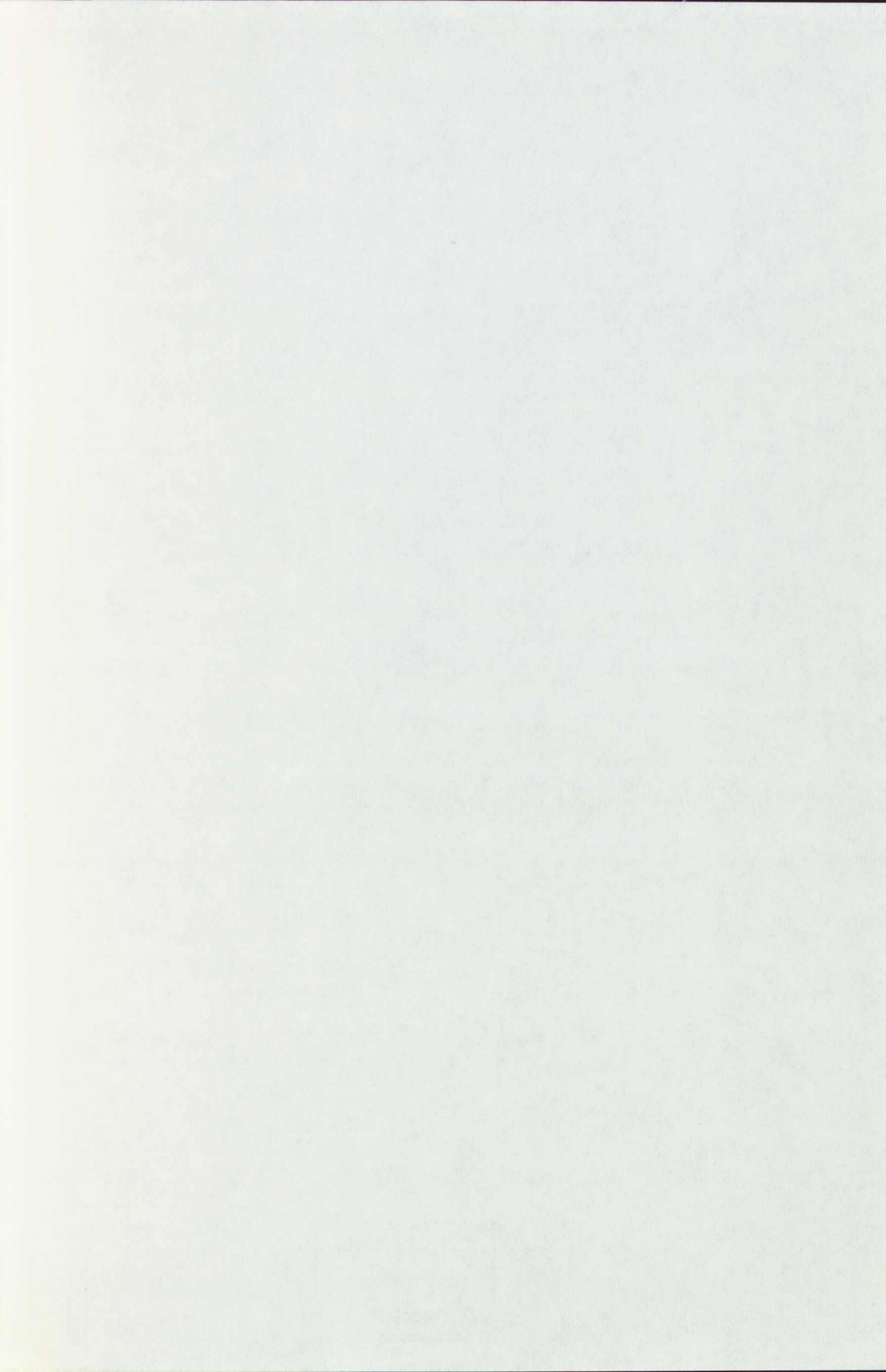
Kommundepartementet

Översyn av lagen om församlingsstyrelse. [6]
Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. [14]
Omprövning av samvetsklausulen. [20]
Begravningsverksamheten. [36]
1969 års psalmbok. 1. Den svenska psalmboken. Band 1. [49] 2. Den svenska psalmboken. Band 2. [50] 3. Den svenska psalmboken. Band 3. [51] 4. Den svenska psalmboken. Band 4. [52]
Stockholms kommunala styrelse. [53]
1968 års kyrkohandbokskommitté. 1. Svenska kyrkans handbok.

Statens offentliga utredningar 1981

Systematisk förteckning

Band 5. Kyrkliga handlingar. [65] 2. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 3. Kyrkliga handlingar. Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, kommunion – aktuella liturgiska utvecklingslinjer. [66] 3. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 4. Kyrkliga handlingar. Akten-skap och vigsel i dag – Liturgiska utvecklingslinjer. [67] 4. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 5. Kyrkliga handlingar. Döendet, döden och begravningsgudstjänsten. [68] Länsrätternas målområde – administrativ tvåpartsprocess. [75] Samhällets räddningstjänst. [82] Kyrkofondsutredningen. 1. Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. [88] 2. Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. Bilagor. [89] Inomregional skatteutjämning. [93]



KUNGL. BIBL.

1982-01-20

STOCKHOLM





LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06513-4
ISSN 0375-250X