

Folkbokföring i förändring

Av avdelningsdirektören Per-Ola Larsson

I slutet av april fick riksdagen en proposition om en ny organisation för folkbokföringen. Efter mer än 50 års utredningar föreslog regeringen att den lokala, löpande folkbokföringen — *kyrkobokföringen* — skall överföras från Svenska Kyrkans pastorat till de lokala skattemyndigheterna (LSM). Ett av regeringens viktiga motiv är att LSM (sedan år 1544!) också svarar för folkbokföring, nämligen den årliga *mantalsskrivningen*.

En särskild organisationskommitté skall före den planerade omorganisationen år 1991 göra en genomgripande reform av folkbokföringens rutiner, vilket enligt regeringens motiv är ett annat väsentligt motiv.

Gamla och kostsamma rutiner

De resurser som samhället fortfarande ställer till folkbokföringens förfogande slösas bort på helt otidsenliga kontorstekniska system.

Länsskattemyndigheterna (LSKM) har ett regionalt samordningsansvar i sitt ADB-system. Men även detta är hopplöst föråldrat. Datatekniska reformer för kyrkobokföringen har skjutits på framtiden i avvaktan på en slutlig organisationsreform.

Förutom de parallella och fullständiga manuella registren *församlingsliggaren*, *församlingsregistret* och *församlingsboken* har pastorsämbetena ytterligare ett tiotal register för olika ändamål. Det innebär att varje förändring för en person i de flesta fall måste registreras i minst fyra (4!) olika register på pastorsexpeditionen — manuellt och oftast med handskrift.

Till detta kommer att alla aktuella befolkningsuppgifter genom LSKM:s dataenhet en gång om året överförs till mantalslängden! Den upprättas i tre exemplar av LSM. Kommunen får en och LSKM en.

Funktioner

Kyrkobokföring var ursprungligen församlingarnas medlemsregister. I en Kyrka som omfattade hela folket var det självklart att medlemsregistret också

blev samhällets medborgarförteckning. Fortfarande definierar kommunallagen såsom kommunens medlemmar dem som är *kyrkobokförda* i kommunen. Kyrkans medlemsregister utvecklades till ett samhällets basregister. Genom det regleras samhällets skyldigheter mot medborgarna och vice versa.

Grunden för bokföringen finns i folkbokföringslagens (FOL) s k bosättningsregler. Var och en kyrkobokförs där han är bosatt. Man anses bosatt där man tillbringar dygnsvilan, om inte annat följer av en rad undantagsbestämmelser. Reglerna bygger på romersk rätt och passade det svenska bondesamhället i historisk tid. I sin nuvarande form är de i princip oförändrade sedan 1894. Vissa redaktionella ändringar har genomförts, senast 1967. Bosättningsreglerna är ytterligt svåra, ibland omöjliga att tillämpa på det moderna svenska samhället.

Redan 1949 års folkbokföringssakkunniga konstaterade bristerna i bosättningsreglerna. 1958 års uppboordsorganisationskommitté fick överta de sakkunnigas oavslutade arbete. Kommitténs kvarvarande uppgifter övertogs 1964 av centrala folkbokförings- och uppboordsnämnden (CFU). I betänkandet "Ny folkbokföringsförordning, m m" (SOU 1966:16) konstaterade nämnden bl a att bosättningsreglerna borde bli föremål för särskild utredning.

Så tillkallade regeringen *hemvistsakkunniga*, som i ett digert betänkande år 1976 redovisade de nuvarande reglernas otidsenlighet. Förslaget till ändringar av bosättningsreglerna remissbehandlades men ledde ej till lagstiftning. Materialet överlämnades för beaktande till 1983 års folkbokföringskommitté som fortfarande arbetar.

Det är inte bara de materiella reglernas otidsenlighet som förlamat svensk folkbokföring. Att organisationsfrågorna också varit föremål för utredning sedan 1936 har haft en hämmande effekt på verkställighetsfrågorna och bidragit till att den sekelgamla kontorstekniken konserverats för kyrkobokföringen.

Fram till 1947 hade pastorsexpeditionerna ett omfattande manuellt arbete med att avisera olika samhällsinstanser om förändringar i kyrkobokföringen.

Så t ex skulle avisering ske till

- hälsovårdsnämnden om alla fyraåringar för vaccinationskontroll
- skolstyrelsen om alla sjuåringar som skulle börja skolan
- militärmyndigheterna om alla artonåringar som blivit värnpliktiga
- systembolaget om alla som uppnått åldern för motbok
- pensionsmyndigheterna om dem som skulle få folkpension etc

Dessutom skulle bl a dessa myndigheter i förekommande fall aviseras vid adressändringar och namnändringar.

Länsbyråerna för folkbokföringen som inrättades år 1947 övertog en stor del av detta manuella arbete från pastorsexpeditionerna. Genom 1967 års da-

tareform förenklades aviseringarna ytterligare: I samband därmed genomfördes också en rad förenklingar av den lokala folkbokföringen, t ex:

- De årliga mantalsuppgifterna och mantalsskrivningsförrättningarna upphörde
- Flyttningsbetygen avskaffades
- Flyttningsanmälan integrerades med adressändring på posten, m m. CFU:s avsikt var att detta förenklingsarbete skulle fortsätta. Men sedan CFU gått upp i det nybildade riksskatteverket år 1971 avstannade den påbörjade utvecklingen. Trots många initiativ, bl a från Svenska Kyrkans Församlings- och Pastoratsförbund och LSM i Stockholm har RSV hållit fast vid det grundläggande ålderdomliga lokala folkbokföringssystemet.

Samhällsintressen

Det ålderdomliga folkbokföringssystemet medför en del felrisker:

- Nyfödda barn registreras med fel födelsehemort.
 - Människor blir registrerade på fel ställe.
 - Anmälda adressändringar slår igenom först efter flera veckor.
- Felfrekvensen medför en lång rad olägenheter för olika samhällsintressen:
- Postverket får stora kostnader för eftersändning av post från myndigheter, banker, försäkringsbolag och andra som använder folkbokföringens adressaktualiseringssystem.
 - Personer tas upp i fel kommuns mantalslängd och röstlängd, vilket kan ge fel skatteunderlag och vid val fel proportionell sammansättning av kommunfullmäktige, landsting och riksdag.
 - Försäkringskassan, bilregistret, taxeringsorganisationen m fl har blivit tvungna att skaffa sig egna adressaktualiseringssystem.

Folkbokföringen lider f n av både materiella och funktionella brister. Och de nämnda funktionerna kan knappast anses vara en angelägenhet för ett trossamfund.

Reaktionen från Svenska Kyrkan mot regeringens folkbokföringsproposition hade förmodligen uteblivit om CFU:s rullande rationalisering hade kunnat fortsätta under sjuttio- och åttiotalen. Eftersom LSM redan är en folkbokföringsmyndighet hade det varit möjligt att fortsätta den utveckling som inleddes i Stockholm 1926 och fortsatte i Göteborg: en uppdelning av kyrkobokföringsansvaret mellan LSM och pastorsexpedition. Norrköpings kommun ville införa det systemet. Malmö kommun har övervägt detsamma. Svenska Kyrkans församlings- och pastoratsförbund anslöt sig till den tanken i sitt senaste remissvar i folkbokföringsfrågan år 1986.

Nu förorsakade emellertid propositionen en oväntad och intensiv pressdebatt. Ett stort antal motioner aktualiserade alternativförslag. Centern och moderaterna menade i partimotioner att kyrkobokföringen borde vara kvar hos Kyrkan. Enskilda socialdemokratiska och folkpartistiska motionärer var

av samma uppfattning. Många riksdagsledamöter föreslog att försäkringskassorna borde bli huvudmän för folkbokföringen.

Regeringen ville ha ett beslut redan under vårriksdagen. Men i den uppkomna situationen valde skatteutskottet att uppskjuta ärendet till höstriksdagen.

Kyrkans framtida medlemsregister

Fortfarande är 91,2 % (1986 års statistik) av Sveriges invånare medlemmar i Svenska Kyrkan. Medlemsantalet minskar varje år. Trenden börjar i Stockholm. Det finns församlingar i huvudstaden där endast 80 % av befolkningen är kyrkomedlemmar. I ett framtida samhälle tror jag inte att människor kommer att acceptera att ett av trossamfundet är myndighet i folkbokföringsfrågor. På många håll har utvecklingen visat att prästerna inte längre deltar i folkbokföringen, att de inte gärna beslutar om skattekrediter.

Kyrkan kan emellertid med rätt hävda att den vill ha kvar sitt medlemsregister. Kyrkan har inte själv bestämt att den också skall ha ett officiellt folkregister. En framtida kyrka — kanske skild från staten — torde inte ha råd att föra ett medlemsregister med det personalkrävande nuvarande systemet. Därför är det viktigt för Kyrkan att få ett lättillgängligt ADB-baserat medlemsregister som uppdateras med hjälp av den löpande folkbokföringen. I praktiken innebär det att församlingsexpeditionerna bör få terminalanknytning till ett framtida folkbokföringssystem.

Datorisering av folkbokföringen

En nödvändig datorisering skulle inte bara ge en effektivare folkbokföring till lägre kostnader. Den skulle dessutom lösgöra resurser för att förbättra innehåll i folkbokföringen genom t ex snabbare och korrekt registrering av nya adresser.

Åtskilliga pastorsexpeditioner är för små för att kunna datoriseras. En datorisering av de medelstora expeditionerna skulle medföra en så stark personalreducering att ett kvarvarande halvtidsanställt biträde inte själv skulle kunna överblicka hela dator- och folkbokföringsregelverket. Det är av sådana skäl helt orealistiskt att de nuvarande ca 1500 pastorsexpeditionerna i framtiden skulle kunna hantera folkbokföringen. Enligt regeringens skrivelse (1987:1) till 1987 års kyrkomöte får pastorat i framtiden inte ha mindre än 2000 inv. Det innebär att vi kan få högst 938 pastorsexpeditioner.

I en utredning om datorisering av folkregistret i Stockholm som jag gjorde 1977 beräknade jag ett personalbehov av ett personår per 10 000 inv. Endast 267 pastorat har mer än 10 000 inv. Med hänsyn till nödvändigheten av framtida datorisering torde inte heller Kyrkan kunna hålla flera folkbokföringsexpeditioner än försäkringskassorna.

Det torde vara orealistiskt att behålla ett kyrkligt huvudmannaskap för folkbokföringen bl a av följande skäl

- Folkbokföringen måste datoriseras med hänsyn till kravet på snabb aktualisering.
- Präster kommer i framtiden inte att delta i folkbokföringen.
- Nödvändig och allsidig kompetens kräver en större personalresurs än vad en kontorist kan överblicka.

Kyrka eller försäkringskassa

Den kyrkliga kritiken har framförallt anfört att glesbygdsservicen försämras om folkbokföringen i sin helhet överförs till LSM. Såvitt jag förstår kan ett framtida kyrkligt huvudmannaskap innebära högst en folkbokföringsexpedition i kommuner med upp till 10 000 inv. Under alla omständigheter måste hundratals små pastorexpeditioner läggas samman till större enheter.

Visserligen har försäkringskassorna nu något mindre än 500 kontor men knappast mer än en i kommuner med mindre än 10 000 inv.

Det finns 120 LSM. Frågan är då om närservicen blir större om försäkringskassorna blir folkbokföringsmyndigheter. All erfarenhet talar för att de flesta folkbokföringsärenden utträttas med hjälp av brev eller telefon även i de minsta församlingarna. Här kan jag också tala av egen erfarenhet. Under en 10-årsperiod ansvarade jag som präst för två av Stockholms stifts till invånarantalet (c:a 300) minsta församlingar men till ytan största i Ornö och Utö med många gånger ytterligt besvärliga sjökommunikationer i vart fall vintertid. Under den här tiden hade jag *beträffande folkbokföring* ett enda besök på pastorexpeditionen. Allt annat utträttades per brev eller telefon — ibland via automatisk telefonsvarare. Den goda kontakten med församlingsborna fick jag i helt andra sammanhang än med hjälp av folkbokföringen!

Försäkringskassorna har under senare år också utvecklat service på post och telefon. Så t ex betalar inte försäkringskassorna längre sjukersättning via disk. Det kommer på sikt att minska behovet av lokalkontor.

LSM har sedan tjugo år erfarenhet av verksamhet vid 120 lokalkontor. Skatteärenden kan oftast utträttas per telefon och brev. Det medför bättre service för allmänheten. Med hjälp av enkla blanketter som ofta kan sändas in portofritt får man snabbt beslut i jämkningsärenden, existensminimum o d och behöver inte resa långa vägar. Från Kyrkans sida hävdar man ofta att vissa frågor kräver personlig inställelse, t ex ansökan om hindersprövning. Det är fel. På telefon kan pastorsämbetet upplysa om vilka handlingar den sökande måste bifoga sin ansökan. Vidare hävdas det ofta att anhöriga måste besöka pastorexpeditionen för att anmäla dödsfall. I själva verket blir det all vanligare inte bara i storstäderna utan även på andra mindre orter att formalia i samband med dödsfall ombesörjs av begravningsbyrån.

Det är en helt annan sak att man ofta vill samtala med en präst för att pla-

nera den kyrkliga högtiden — vigseln resp. jordfästningen. Sådana möjligheter beskärs inte om Kyrkan befrias från den officiella folkbokföringen. Tvärtom får prästerskapet större möjligheter att ägna sig just åt det som hör till Kyrkans andliga dimension.

Det finns emellertid en grupp av ärenden där personen i allmänhet själv måste inställa sig personligen på pastorsexpeditionen: invandrare som första gången anmäler sig för kyrkobokföring. Men med hänsyn till den ytterligt svåra bedömningen av uppehållstillstånd och identitetsförhållanden som ändå måste göras av polismyndigheten vill jag — även inom ramen för nuvarande folkbokföringssystem — ifrågasätta om man inte borde tillämpa samma princip här som i Norge, nämligen att utländska medborgares första anmälan om invandring till riket tas emot av den lokala polismyndigheten. Det kan förenkla byråkratin både för den enskilda och myndigheterna.

Lokal skattemyndighet

Av allt att döma finns det just nu en majoritet i riksdagen för att inte flytta folkbokföringen till LSM. Det skulle inte vara lyckligt för samhället om riksdagen fattade ett sådant beslut. De regionalpolitiska argumenten för att Kyrkan skall behålla folkbokföringen eller att den förs över till försäkringskassorna är — som jag tidigare visat — inte hållbara.

LSM har redan uppgiften att vara mantalsskrivningsmyndighet. Mantalsskrivningen är grunden för beskattningen (66 § kommunalskattelagen). Taxeringsnämnden är inte bunden av mantalsskrivningen för beslut om beskattningsort. Enligt 66 § KL beskattas man i hemortskommunen (= den ort där man *författningsenligt* skall vara mantalsskriven).

Om TN i A kommun finner att en person författningsenligt borde ha varit mantalsskriven i B — d v s med utgångspunkt i folkbokföringslagens bosättningsregler — kan de båda TN komma överens om att flytta taxeringen från kommun A till kommun B. Bedömningen av hithörande frågor handläggs oftast av tjänstemän vid LSM, varför hela sakområdeskunnandet i denna materia redan finns hos LSM. Även andra beslut i beskattningsfrågor som t ex uppbörd av preliminärskatt, avdrag i förvärvskällor m m är beroende av mantalsskrivningen, d v s FOL:s bosättningsregler. TN kan även besluta att taxera en person som inte är mantalsskriven i Sverige eller underlåta att taxera den som är mantalsskriven här med tillämpning av samma regler.

Medlemsskap i försäkringskassa förvärvas av den som är bosatt i Sverige. Man är medlem av den kassa där man är mantalsskriven. Men försäkringskassan beslutar om medlemsskap med stöd av bestämmelser i socialförsäkringslagen. Folkbokföringens regler är alltså avgörande för beslut i beskattnings- och socialförsäkringsfrågor.

I de flesta andra sammanhang där folkbokföringen läggs till grund för rättigheter och skyldigheter i samhället är kyrkobokföringen avgörande. Röst-rätt tillkommer exempelvis den som är kyrkobokförd i kommunen den 1 juni det år röstlängden upprättas, 18-åringar kallas som värnpliktiga till inskrivning inom det militärområde där de är kyrkobokförda. Kallelse till bilbesiktning görs av AB Svensk bilprovning till den adress där man är kyrkobokförd. Landstingen planerar sjukvårdsresurser med ledning av antalet kyrkobokförda personer inom resp sjukvårdsområde. Skatteutjämningsbidrag beräknas med ledning av antalet kyrkobokförda personer i kommunen på nyårsafton. Exemplet kan mångfaldigas. Men vi glömmar kanske bort att Svenska Kyrkans medlemmar tillhör den lokalförsamling där de enligt FOL:s bosättningsregler anses bosatta. I framtidens kyrka kommer det inte att vara självklart att man ska tillhöra den församling där man är bosatt. Många vill tillhöra den församling där de har sitt arbete eller där de har sin sommarbostad.

En framtida folkbokföring bör dokumentera enskilda människors identitet: rätt födelseort och födelseort, namn, släktskapsförhållanden, civilstånd, medborgarskap etc. Den ska också snabbt kunna lämna upplysning om aktuell adress.

Enligt nu gällande regler är LSM inte bara beskattningsmyndighet. LSM för t ex ett register över alla fastigheter inom fögderiet. Folkbokföring sker på fastighet. LSM upprättar underlag för valdistriktsindelningen och upprättar röstlängder och röstkort för de allmänna valen. LSM förrättar mantalsskrivningen som ligger till grund för beskattning och försäkringskassetillhörighet.

Om FK ska ta över kyrkobokföringen från pastoraten bör därför FK ta över även de här nämnda uppgifterna från LSM. Man kan hävda att beskattningssorten kan följa den mantalsskrivningsort som FK fastställer.

Man bör emellertid observera följande aspekter.

Nuvarande handläggaransvar och sakområdeskunnande finns hos präster inom Svenska Kyrkan och hos den landskanslistutbildade personalen hos LSM. Folkbokföring är i båda dessa institutioner en "bisyssla" till församlingsverksamhet resp. beskattning. Motsvarande sakområdeskunnande finns inte hos FK. Vid en överföring av folkbokföring från Kyrka och LSM till FK måste man utgå från att den kontorspersonal som sysslar med folkbokföring ska beredas arbetstillfällen hos den nya myndigheten. Däremot kan man knappast räkna med att präster resp. landskanslisterna lämnar sin huvudsyssla och följer med folkbokföringen till FK. Därigenom förlorar folkbokföringen en omätbar resurs: genom generationer förvärvat "know-how" — inom Kyrkan sedan 1200-talet och inom LSM sedan 1544!

Som jag visat torde de lokala skattemyndigheterna vara den organisation som bäst kan administrera en lokal folkbokföring. Om riksdagen väljer ett annat alternativ kommer det att ta mycket lång tid att bygga upp en ny perso-

nalkår. En helt ny folkbokföringsorganisation kan befaras tappa väsentliga uppgifter i det viktiga samhällsnät som folkbokföringen utgör.

För svensk folkbokföring är det ett livsvillkor att

- 1) riksdagen snabbt fattar ett principbeslut om en framtida organisation
- 2) en organisationskommitté snabbt upprättar en plan för genomgripande rationalisering av folkbokföringsrutinerna
- 3) 1983 års folkbokföringskommitté får resurser att snabbt genomföra sitt utredninguppdrag om bl a nya bosättningsregler.

**DEN HÄR TIDNINGEN
ÄR TS-KONTROLLERAD**

Annonsera i
TS-kontrollerade tidningar så du vet
vad du får för pengarna.



Tidningsstatistik AB Tel. 08-820230