

Betänkande om folkbokföringsorganisationen

Av rådmannen Iwan Lindh

I ett den 10 dec 1970 dagtecknat betänkande (SOU 1970:70) har centrala folkbokförings- och uppborgsnämnden redovisat ett sådant alternativ till den nuvarande folkbokföringsorganisationen på det lokala planet som innebär att pastorsämbetenas nuvarande folkbokföringsuppgifter överflyttas till borgerlig myndighet (lokal skattemyndighet). Tanken på en sådan överflyttning är inte ny. Att den nu fått aktualitet sammanhänger med det pågående utredningsarbetet om det framtida förhållandet mellan stat och kyrka. Nämnden fick sålunda sitt utredningsuppdrag i direkt anslutning till att 1958 års utredning kyrka–stat avlämnade sitt delbetänkande om folkbokföringen, och i direktiven för nämnden hänvisades i olika avseenden till ifrågavarande delbetänkande.

Nuvarande ordning

Enligt gällande folkbokföringsförordning sker folkbokföring dels fortlöpande hos *pastorsämbetet* i kyrkoböcker och andra register för varje församling av svenska kyrkan (kyrkobokföring), dels årligen hos *lokal skattemyndighet* i mantalslängder församlingsvis för varje kommun (mantalsskrivning). För Stockholms och Göteborgs del gäller den avvikelser att åtskilliga kyrkobokföringsuppgifter tillkommer den lokala skattemyndigheten i staden.

Kyrkobokföringen ombesörjs, såvitt den ankommer på pastorsämbetena, vid pastorsexpeditionerna. Dessa, vilkas antal år 1968 uppgick till 1.763, är i drygt 80 % av fallen inrymda i prästgård.

Enligt en undersökning som nämnden genomfört åtgick 1968 för kyrkobokföringen ungefär 3,3 miljoner arbetstimmar, varav cirka 320.000 timmar föll på de lokala skattemyndigheterna i Stockholm och Göteborg. Något mer än en miljon arbetstimmar belöpte på prästerliga befattningshavare. De totala kostnaderna för hela riket uppgick till i runt tal 75 miljoner kronor (9: 53 kr/inv), varav 58 miljoner utgjordes av löner.

Vissa utgångspunkter för utredningsarbetet

Nämnden har i utredningsarbetet utgått från den relation mellan stat och kyrka som följande råder. Härav följer bl a att nämnden ansett sig böra ta upp och avge förslag även i frågan om ordningen för den särskilda ”kyrkobokföring” – av nämnden betecknad församlingsregistrering — som torde böra finnas i församlingarna om den löpande folkbokföringen ej längre sker hos pastorsämbetena.

I fråga om återverkningarna på den församlingsprästerliga tjänsteorganisationen av en eventuell överflyttning av folkbokföringsuppgifterna har nämnden erinrat om denna organisations direkta avhängighet av pastoratsindelningen och funnit det ligga utanför dess uppdrag att närmare belysa ifrågavarande återverkningar. I sina kostnadsöversväganden räknar nämnden alltså inte med den minskning av antalet prästtjänster som kan bli en följd av att folkbokföringsuppgifterna flyttas bort från pastorsämbetena.

Som motsvarighet till det nuvarande begreppet "kyrkobokföring" använder nämnden – då framtidförhållandena diskuteras – termen "folkbokföring". Som samlingsbegrepp för folkbokföring och mantalsskrivning i motsvarande fall utnyttjas ordet "folkregistrering". "Församlingsregistrering" betecknar som tidigare nämnts den personregistrering som föreslås förekomma i församlingarna i en situation där folkbokföringsuppgifterna frångått pastorsämbetena.

Skäl för och emot en överflyttning

Det torde saknas anledning att här gå närmare in på de argument som kan andragas för resp emot en överflyttning av folkbokföringsuppgifterna. Det torde räcka med att framhålla att nämnden vid sin värdering av de olika argumenten förklarar sig biträda en av de 1958 års utredning kyrka–stat gjord bedömning, nämligen att – med hänsyn till bl a folkbokföringens principiellt borgerliga karaktär – folkbokföringsuppgifterna synes böra bibehållas hos pastorsämbetena endast om vägande skäl av främst praktisk art kan anföras för en sådan ordning. I sammanhanget bör vidare understrykas att nämnden inte för egen del tar ställning till om ett överförande av folkbokföringsuppgifterna till borgerlig myndighet bör komma till stånd eller ej. Nämnden begränsar sig till att redovisa förutsättningarna för och konsekvenserna av ett sådant överförande.

Val av myndighet

Nämnden diskuterar i första hand försäkringskassorna och de lokala skattemyndigheterna som tänkbara handhavare av en civil folkbokföring och finner lokal skattemyndighet vara att föredra från flertalet av de synpunkter som gör sig gällande i sammanhanget. Bl a pekas på fördelarna med att få den löpande folkbokföringen och mantalsskrivningen samlade på en hand och på den enhetliga organisationsbild på det regionala planet och på rikspanet som en ordning med lokal skattemyndighet som folkbokföringsmyndighet skapar förutsättningar för.

Nämnden sysslar ganska utförligt med de serviceproblem som aktualiseras vid en civil folkbokföring genom att antalet registreringsställen minskar från cirka 1.750 (antalet pastorsexpeditioner 1968) till 122 (antalet fögderier). Då den enskilde numera kan uträtta flertalet folkbokföringsärenden med anlitande av post eller telefon, bedömer nämnden nedgången i antalet registreringsställen inte behöva medföra några större problem för allmänheten. Nämnden föreslår dock att pastorsexpeditionerna

framgent skall fungera som serviceorgan i folkbokföringsärenden. Olika blanketter föreslås sålunda skola finnas tillgängliga på pastorsexpeditionerna, där också hjälp vid blanketternas ifyllande torde kunna påräknas.

Principerna för en civil folkregistrering

Den nuvarande kyrkobokföringens anknytning till församlingen som det territoriella registerområdet har i nämndens förslag ersatts med en kommunanknytning. I konsekvens härmed utbyts det nuvarande begreppet ”på församlingen skrivna” mot ”på kommunen skrivna”.

Med hänsyn till att nämnden vid sina förslag utgår från den nuvarande kyrkostatrelationen är det erforderligt att de som är folkbokförda i en kommun också hänförs till viss församling inom denna. I det begränsade antal fall då styrningen till församling inte kan ske via bosättningsfastigheten, dvs fall då vederbörande är bokförd under någon av rubrikerna ”på kommunen skrivna” eller ”utan känt hemvist”, föreslås att hänförandet till viss församling sker enligt av centralmyndigheten (riksskatteverket) utfärdade anvisningar.

Urkundssystemet vid en av lokal skattemyndighet ombesörjd folkbokföring föreslås skola bestå av följande register, nämligen

födelsebok	emigrantregister
äktenskapsbok	inflyttningsregister
folkregister	utflyttningsregister
dödregister	personaviregister.
obefintligregister	

Folkregistret motsvarar den nuvarande församlingsliggaren och består alltså av personakter. Dödregister består av personakterna för dem som avlidit. Anteckningar om gravsättning och eldbegängelse föreslås införda på personakten. Dödregistret kommer således att fylla i huvudsak samma funktioner som den nuvarande död- och begravningsboken. Rörande urkundssystemet kan i övrigt anmärkas att någon motsvarighet till församlingsbok ej avses förekomma. Enligt förslaget är det inte avsett att anteckningar skall göras i folkbokföringens urkunder om kyrkliga förrättningar, såsom dop och konfirmation, eller om formerna för vigsel eller jordfästning.

Även om den löpande folkbokföringen överflyttas på lokal skattemyndighet kvarstår med hänsyn till de rättsverkningar som är knutna till mantalsskrivningen behovet att årligen fixera befolkningsläget vid en viss tidpunkt. Det krav på korrekt redovisning av personerna, såväl i fråga om själva urvalet som beträffande t ex rösträtts hinder, vilka måste uppställas med avseende på mantalslängden, medför vidare att den nuvarande årliga kontrollen av uppgifterna i länsstyrelsens register mot folkbokföringen i vart fall tills vidare måste bibehållas. Det är emellertid inte uteslutet att förbättrad datateknik och effektivare successiv kontroll och uppföljning av registreringen av de förändringar i fråga om folkbokföringen som aviseras till länsstyrelsen framdeles kan möjliggöra att nuvarande kontrollförfarande förenklas eller blir överflödigt.

Bortsett från vad som omedelbart betingas av att folkbokföring och mantalsskrivning kommer att ombesörjas av samma myndighet föreslås inte några större förändringar i fråga om mantalsskrivningen eller det därtill knutna förfarandet. Mantalsskrivningens nuvarande författningsmässiga anknytning till – utöver kommun – församling föreslås dock upphöra. Det bör framhållas att ändringen är av principiell natur; när det gäller exempelvis mantalslängdens uppläggning krävs alltså av praktiska skäl en uppsplätning på församlingar och andra administrativa områden.

En författningssänlig möjlighet till rättelse av justerad mantalslängd i vissa fall föreslås införd.

Församlingsregistreringen

För att undvika att komma in på frågor vilkas lösning kräver värderingar av art som bör göras inom ramen för det pågående utredningsarbetet i kyrka–statfrågan, har nämnden vid uppbyggnaden av systemet för församlingsregistreringen eftersträvat att inte låta andra värderingar komma till uttryck än sådana som torde kunna härledas utifrån den nu gällande kyrka–statrelationen. Mot bakgrund bl a härav innefattar nämndens förslag ståndpunktstagande dels att den civila folkbokföringen, genom en fortlöpande avisering från datakontoren till pastorsämbeten, skall tillhandahålla kyrkan flertalet av de uppgifter som behövs för att församlingsregistreringen skall hållas aktuell, dels att församlingsregistreringen personellt skall omfatta samtliga folkbokförda personer.

Urkundssystemet föreslås uppbyggt av – utöver ett personaviregister – församlingsbok och längder över de ministeriella förrättningarna (dop, konfirmation, kyrklig vigsel och jordfästning). De i längderna inskrivna förrättningarna föreslås begränsade till sådana som äger rum inom resp församling. Regler ges om ett underrättelseförfarande mellan församlingarna (i bl a flyttningsfallen) rörande ministerialanteckningar.

Personalfrågor

Nämnden har uppskattat det antal befattningshavare som skulle behöva tillföras de lokala skattemyndigheterna om folkbokföringsuppgifterna skulle överföras dit till cirka 1.060, varav omkring 175 torde böra utgöras av handläggande personal.

I fråga om de icke prästerliga befattningshavare på pastorsexpeditionerna, som sysslar med kyrkobokföringsgöromål, har nämnden bedömt det som troligt att av de uppskattningsvis cirka 1.050, vilkas anställning kan anses ha någorlunda fast karaktär och vilka med hänsyn till tjänstgöringstiden är att hänföra till grupp 1 enligt ABT 70:s definitioner, omkring 350 kan beredas fortsatt anställning vid pastorsexpeditionerna.

Nämnden har förutsatt att de nya befattningshavarna vid lokal skattemyndighet i betydande grad kommer att rekryteras bland de befattningshavare vid pastorsexpeditionerna som blir övertaliga. Det kan i sammanhanget nämnas att av de cirka 1.200 personer (icke präster) som – enligt vad som uppgetts vid en undersökning som nämnden genomfört – år 1968 sysslade med kyrkobokföringsgöromål vid pastorsexpe-

ditionerna och vars anställning var av någorlunda fast karaktär, i det närmaste 900 arbetade i sådan kommun, och i flertalet fall på sådan ort, där lokal skattemyndighet är stationerad.

Vissa särskilda frågor

I fråga om hindersprövningen föreslår nämnden att den efter en eventuell omläggning av folkbokföringen skall ankomma på lokal skattemyndighet.

Nämnden föreslår vidare att den nuvarande ordningen i fråga om förnamnsanmälan så till vida bibehålls att skyldighet konstitueras för dopförrättare inom svenska kyrkan att till vederbörlig lokal skattemyndighet anmäla vid dopet givna förnamn och att sådan anmälan tillåts tjäna som ersättning för vårdnadshavares anmälan.

Som en konsekvens av att folkbokföringen inte längre ombesörjs av pastorsämbetena bör storleken av församlingsskatten för icke kyrkomedlem justeras. Nämnden har – med utgångspunkt från att den nuvarande skattelindringsprocenten (40) representerar en utifrån gällande förhållanden korrekt avvägning – funnit folkbokföringsuppgifternas överflyttning motivera att skattelindringsprocenten bestäms till 50.

Kostnadsöverbäganden

På grundval av resultaten från nämndens tidigare omnämnda undersökning kan kostnaderna för kyrkobokföringen på det lokala planet år 1968 beräknas ha uppgått till cirka 75 miljoner kronor. Utgående från kostnadsläget nyssnämnda år skulle enligt nämndens uppskattningar en genomförd uppspaltning av den nuvarande kyrkobokföringen på en av de lokala skattemyndigheterna ombesörjd folkbokföring och en av pastorsämbetena ombesörjd församlingsregistrering – allt i enlighet med de riktlinjer nämnden skisserat i betänkandet – beräknas komma att dra en årskostnad av cirka 90 miljoner kronor. Det är därvid att erinra om att nämnden av skäl som angetts tidigare inte räknar med någon minskning av antalet prästtjänster som en omedelbar följd av en omläggning av folkbokföringen. En sådan skulle för statens del innebära en årlig merutgift om cirka 35 miljoner kronor och för pastoratens del en kostnadsminskning med cirka 20 miljoner kronor (allt med utgångspunkt från kostnadsläget 1968). Engångskostnaderna har nämnden beräknat till omkring 3,5 miljoner kronor.

Tidpunkt för en eventuell omläggning

Nämnden har i denna del uttalat sig med försiktighet. Om ett principbeslut om en omläggning skulle fattas före utgången av år 1972 bedömer nämnden det som praktiskt möjligt att låta den nya ordningen träda i funktion tidigast den 1 januari 1975. Vissa omständigheter, bl a sådana av konstitutionell natur (tidpunkten för nästa kyrkomöte), kan dock nödvändiggöra en senareläggning. I samma riktning kan verka den ovisshet som råder i fråga om kyrka–statrelationens framtida utformning.