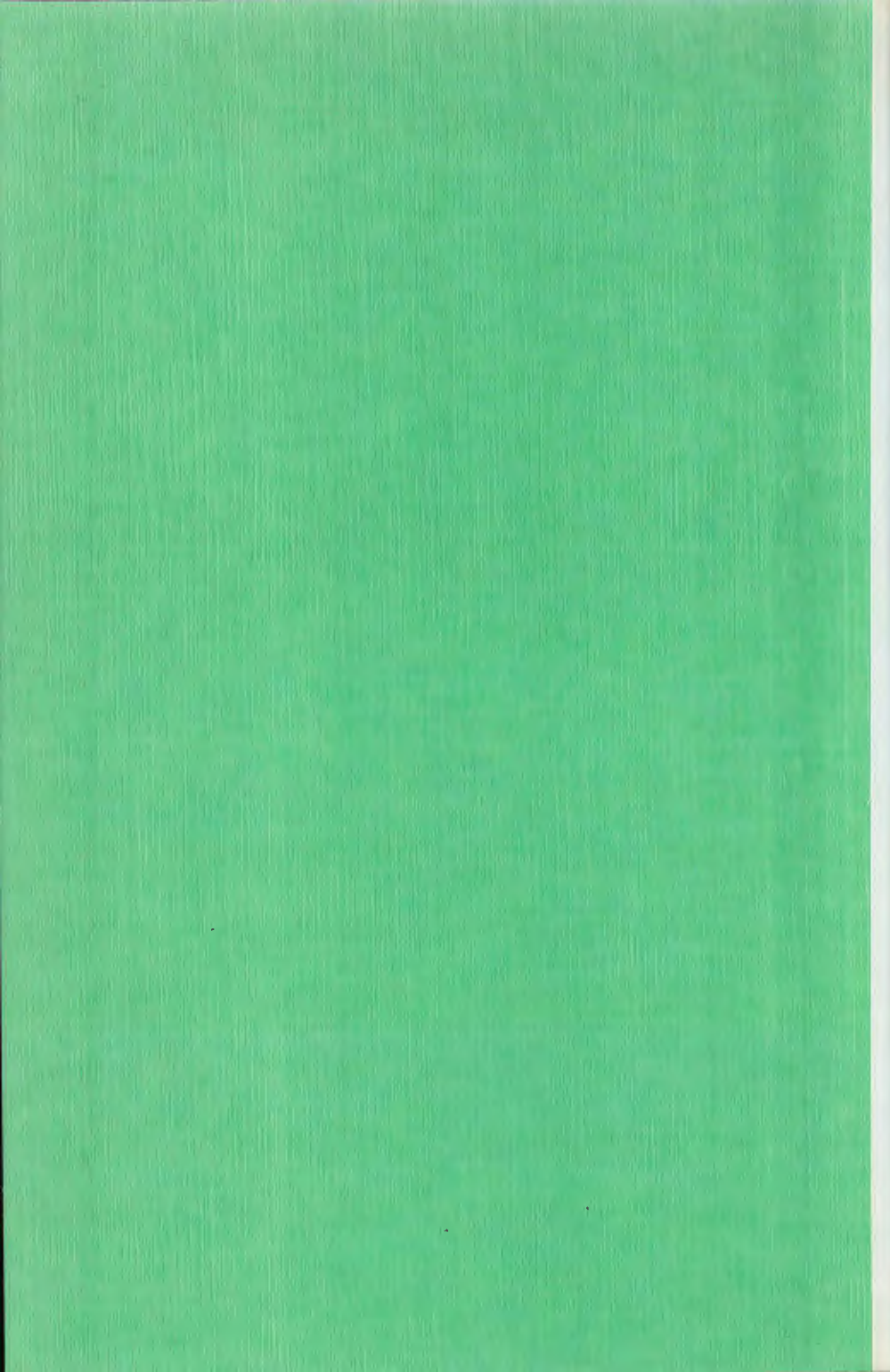


Rätt adress

Betänkande av 1983 års folkbokföringskommitté

SOU 1988:10





Statens offentliga utredningar
1988:10
Finansdepartementet

Rätt adress

Betänkande av 1983 års folkbokföringskommitté
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ – 12⁰⁰ (externt och internt)
08/763 10 05 12⁰⁰ – 16⁰⁰ (endast internt)

Statsrådet och chefen
för finansdepartementet

Genom beslut den 10 mars 1983 bemyndigade regeringen chefen för finansdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att lämna förslag till en förbättrad folkbokföring. Kommittén har antagit namnet 1983 års folkbokföringskommitté. Vi har tidigare avgivit betänkandet (Ds Fi 1983:31) Allmänt ombud inom folkbokföringen.

Vi får härmed överlämna betänkandet (SOU 1988:10) Rätt adress.

I arbetet med betänkandet har såsom ledamöter sedan den 1 juni 1983 deltagit f.d. överdirektören Eric Hallman, ordförande, organisationschefen Ove Holmberg, riksdagsledamoten Bengt Kindbom, f.d. riksdagsledamoten Elvy Nilsson och förste vice talmannen Ingegerd Troedsson.

Som sakkunniga sedan den 1 juni 1983 har deltagit kammar-rättspresidenten Jan Francke, f.d. folkbokföringsdirektören Wolmar Högberg, rådmannen Bo Lövéen (t.o.m. den 20 maj 1986) och byråchefen Birgit Strand.

Som experter har deltagit prosten Gösta Dahlsten (fr.o.m. den 18 januari 1985), avdelningsdirektören Per-Ola Larsson (fr.o.m. den 1 juni 1983), förste kamrern Charlotta Carlsund (fr.o.m. den 2 januari 1984), hovrättsfiskalen Robert Schött (fr.o.m. den 1 november 1984), biträdande skattedirektören Björne Sjökvist (fr.o.m. den 5 november 1985) och kammar-

rättsassessorn Åsa Sydén (fr.o.m. den 18 januari 1985 t.o.m. den 1 oktober 1985.

Avdelningsdirektören Lars Tegenfeldt är sedan den 1 januari 1985 förordnad som sekreterare åt kommittén. Hovrättsfiskalen Robert Schött var tidigare förordnad som sekreterare (fr.o.m. den 1 september 1983 t.o.m. den 1 november 1984).

Betänkandet är enhälligt.

Vårt arbete fortsätter med de uppgifter som återstår enligt direktiven.

Stockholm i februari 1988

Eric Hallman

Ove Holmberg

Elvy Nilsson

Bengt Kindbom

Ingegerd Troedsson

/Lars Tegenfeldt

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	sid
SAMMANFATTNING.....	9
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG.....	15
1 UTREDNINGSSARBETET.....	37
1.1 Utredningsuppdraget.....	37
1.2 Arbetets bedrivande.....	41
2 FOLKBOKFÖRINGENS SYFTE OCH FUNKTION.....	45
2.1 Allmänt.....	45
2.2 Beskattningen.....	46
2.3 Allmän försäkring.....	49
2.4 Sjukvården.....	54
2.5 Barnbidrag.....	56
2.6 Bidragsförskott.....	62
2.7 Det studiesociala systemet.....	63
2.8 Bostadsbidrag för barnfamiljer.....	67
2.9 Medborgarskap.....	68
2.10 Röst rätt och valbarhet.....	73
3 OMFATTNING OCH EFFEKTER AV FELAKTIG FOLK- BOKFÖRING.....	77
3.1 Allmänt.....	77
3.2 Bristande aktualitet.....	78
3.3 Skenskrivningar.....	79
3.4 Beräkning av omfattningen av felaktig folk- bokföring.....	82
4 REDOVISNING AV BOSÄTTNINGEN.....	87
4.1 Nuvarande ordning.....	87
4.2 Flyttningens omfattning.....	90
4.2.1 Flyttning inom Sverige.....	90
4.2.2 Utrikes flyttningar.....	91
4.3 Skyldigheten att anmäla flyttning.....	92
4.3.1 Nuvarande ordning.....	92
4.3.2 Överväganden och förslag.....	94
4.4 Folkbokföring på bostad.....	98
4.4.1 Bakgrund.....	98
4.4.2 Register över byggnader och lägenheter i de övriga nordiska länderna.....	99

4.4.3	Förslag till byggnadsregister och rapport-system för byggnadsdata.....	102
4.4.4	Lägenhetsnummer i televerkets abonnentorder-system.....	103
4.4.5	Lägenhetsnummer i postens verksamhet.....	103
4.4.6	Lägenhetsnummer i folkbokföringen.....	104
4.5	Överväganden och förslag.....	104
4.6	Snabbare aktualiseringsrutin.....	107
5	KONTROLLMETODER.....	109
5.1	Fastighetsägares uppgiftsskyldighet.....	109
5.1.1	Nuvarande ordning.....	109
5.1.2	Överväganden och förslag.....	110
5.2	Folk- och bostadsräkning.....	112
5.2.1	Nuvarande ordning.....	112
5.2.2	Överväganden och förslag.....	113
5.3	Rapportering mellan myndigheter.....	115
5.3.1	Nuvarande ordning.....	115
5.3.2	Överväganden och förslag.....	116
5.4	Utredningar i folkbokföringsärenden.....	117
5.4.1	JO:s syn.....	117
5.4.2	Efterforskningsverksamhet hos folkbokförings-myndigheterna.....	120
5.4.3	Överväganden och förslag.....	122
6	TVÅNGSMEDEL.....	125
6.1	Nuvarande ordning.....	125
6.2	Överväganden och förslag.....	126
7	SANKTIONER.....	129
7.1	Nuvarande ordning.....	129
7.2	Överväganden och förslag.....	130
8	ÖVERENSKOMMELSER MED ANDRA LÄNDER OM FOLK-BOKFÖRING.....	137
8.1	Den nordiska folkbokföringsöverenskommelsen...	137
8.2	Behov av överenskommelser med länder utom norden.....	140
8.3	Förutsättningar i andra länder för folkbok-bokföringsöverenskommelser.....	144
8.4	Utbyte av uppgifter enligt dubbelbeskatt-ningsavtal.....	146
8.5	Överväganden och förslag.....	147
9	CENTRALT REGISTER ÖVER UTVANDRADE.....	151
9.1	Nuvarande ordning för registrering av utvandrare.....	151
9.2	Behov av register över utvandrare.....	154
9.3	Överväganden och förslag.....	156
10	AVREGISTRERING AV SVENSK MEDBORGARE FRÅN KYRKOBOKFÖRINGEN VID EJ ANMÄLD FLYTTNING TILL UTlandet.....	161
10.1	Bakgrund.....	161
10.2	Överväganden och förslag.....	162

11	REGIONALT ALLMÄNT OMBUD.....	167
11.1	Nuvarande ordning.....	167
11.2	Överväganden och förslag.....	167
12	KOSTNADSKONSEKVENSER.....	171
12.1	Flyttningsanmälan.....	171
12.2	Bostadsupplåtares uppgiftsskyldighet.....	171
12.3	Folk- och bostadsräkningar och adressin- formation mellan myndigheter.....	172
12.4	Utvandrarregister.....	172
12.5	Regionalt allmänt ombud.....	173
13	SPECIALMOTIVERING.....	175
BILAGA		
	Utdrag ur statskontorets promemoria Dnr 160/75-5.....	189

SAMMANFATTNING

Vårt uppdrag innefattar flera olika delar. I detta delbetänkande redovisar vi våra förslag till förbättrad flyttningskontroll m.m. i folkbokföringen.

Flyttningsanmälan

Den nuvarande skyldigheten att anmäla flyttning inträder när den rätta kyrkobokföringsorten eller -fastigheten ändrats. För att göra anmälningsskyldigheten mer konkret och lättillämpad knyts denna enligt vårt förslag till ändrad adress. Med adress avses såväl en persons postadress som bostadsadress vilka undantagsvis kan vara olika. Enligt vår uppfattning har nämligen postadressen en sådan betydelse att en ändring av denna skall anmälas även om bosättningen eller adressen till bostaden inte har ändrats.

Vi föreslår således att en ändrad bostads- eller postadress som avses att gälla minst tre månader skall anmälas inom en vecka. Anmälan skall vara skriftlig.

En anmälan om ändrad adress bör innehålla all den information som normalt behövs för att myndigheten skall kunna ta ställning till om anmälarens kyrkobokföring skall ändras. Därför föreslår vi också att det i folkbokföringslagen i detalj skall regleras vilka uppgifter som skall lämnas i en adressanmälan.

Med hänsyn till den betydelse som ett barns kyrkobokföring kan ha från bl.a. ekonomisk synpunkt föreslår vi att adressanmälan för ett barn skall göras av barnets vårdnadshavare.

Slopad bostadsanmälan

Den som upplåter en bostad åt annan är för närvarande skyldig att anmäla detta till folkbokföringsmyndigheten. Kontrollen av dessa anmälningar är tidskrävande och ineffektiv. Vi föreslår därför att den nuvarande skyldigheten att lämna bostadsanmälan slopas. I stället föreslår vi att en bostadsupplåtare på förfrågan av folkbokföringmyndigheten skall vara skyldig att uppge till vilka han upplåter bostad och vilka som enligt hans kännedom bor i fastigheten eller lägenheten. Genom denna ändring minskar det generella uppgiftslämnandet för fastighetsägarna och kontrollarbetet hos folkbokföringsmyndigheterna blir effektivare.

Folk- och bostadsräkningar

I de senaste folk- och bostadsräkningarna har vissa av de insamlade uppgifterna även använts för folkbokföringskontroll. Detta har sannolikt varit till nackdel för statistikinsamlingen och har inte heller givit resultat som motiverat arbetsinsatserna.

Vi föreslår därför att den folkbokföringskontroll som skett i samband med folk- och bostadsräkningarna skall upphöra. Motsvarande kontroll kan ske på ett bättre sätt med utnyttjande av uppgifter från annat håll.

Adressinformation mellan myndigheter

Folkbokföringen fungerar som ett basregister och förser många myndigheters register med aktuella person- och adressuppgif-

ter. De myndigheter som på detta sätt använder folkbokföringens adressuppgifter i sin egen verksamhet får ofta i sitt arbete in uppgifter som tyder på att folkbokföringsadressen är inaktuell eller på annat sätt felaktig.

Därför föreslår vi att de myndigheter som för register med adresser från folkbokföringen skall underrätta den lokala folkbokföringsmyndigheten när myndigheten uppmärksammar att en persons faktiska adress inte överensstämmer med folkbokföringens adressuppgifter.

Utredning av polismyndighet

Enligt vårt förslag bör folkbokföringsmyndigheterna så långt som möjligt själva utreda en persons bosättningsförhållanden om beslutsunderlaget är bristfälligt. Myndigheterna bör dock undvika att fråga tredje man (grannar, släktingar osv). I de flyttningsfall då den enskildes egna uppgifter inte stämmer med uppgifterna från exempelvis bostadsupplåtare eller arbetsgivare föreslår vi att medverkan av polismyndigheten för att utreda omständigheterna skall kunna begäras. För att en sådan utredning inte skall användas rutinmässigt föreslår vi att endast länsskattemyndigheten skall få begära biträde av polismyndighet.

Vitesförelägganden

Vi föreslår en effektivisering av möjligheterna till vitesföreläggande så att länsskattemyndigheten ges en generell möjlighet att meddela vitesföreläggande för att få in uppgifter enligt folkbokföringslagen.

Ett sådant vitesbelopp får bestämmas till lägst 500 kronor. Ett meddelat vitesföreläggande får inte överklagas.

Förseningsavgift för flyttningsanmälan

Det nuvarande bötesstraffet för en försummad flyttningsanmälan utdöms mycket sällan trots att det inte är ovanligt att man låter bli att anmäla flyttning. För att skapa ett mer lätthanterligt sanktionsinstrument föreslår vi att nuvarande straffbestämmelse (500 kr.) för en underlåten anmälan enligt folkbokföringslagen slopas och ersätts av en administrativ avgift (förseningsavgift) på 500 kr.

Länsskattemyndigheten skall pröva frågor om förseningsavgift och om det finns skäl att efterge avgiften.

Påföljder för oriktiga uppgifter.

Det förekommer att personer, exempelvis som ett led i en planerad ekonomisk brottslighet, lämnar oriktiga uppgifter i en flyttningsanmälan. Vi föreslår att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter enligt folkbokföringslagen skall kunna dömas till böter.

Åtal för brott enligt folkbokföringslagen skall dock kunna väckas endast efter medgivande av länsskattemyndigheten.

Folkbokföringsöverenskommelser med andra länder

Mellan de nordiska länderna finns sedan 1969 en överenskommelse på folkbokföringsområdet. Denna överenskommelse innebär att hela Norden bildar ett registerområde i folkbokföringshänseende. Mot bakgrund av de nordiska erfarenheterna har vi undersökt möjligheterna att få till stånd liknande överenskommelser med fler länder.

Vi anser emellertid att Sverige för närvarande inte bör försöka få till stånd folkbokföringsöverenskommelser med länder

utanför Norden. Få länder har administrativa förutsättningar för ett sådant samarbete. I förhållande till länder utanför Norden kan överenskommelser om utbyte av uppgifter om bosättning uppfattas som känsliga. Vad beträffar skatteförvaltningens behov av informationsutbyte mellan Sverige och andra länder bör detta bäst kunna lösas inom dubbelbeskattningsavtalens ram.

Utvandrarregister m.m.

Vi har undersökt behovet av register över utvandrade personer från olika aspekter. Vi föreslår att det skall finnas ett centralt register över utvandrade och personer som är obefintligregistrerade. Registret bör föras av riksskatteverket med hjälp av ADB. Registret bör innehålla de uppgifter som behövs för att man skall kunna upprätta den särskilda röstlängden för utlandssvenskar utan ansökningsförfarande. Vidare bör registret utformas så att det kan fungera som ett basregister för de utflyttade skattskyldiga. Registret bör grundas på det personnummerregister som förs av riksskatteverket. Registrats innehåll och användning bör regleras i en lag.

En svensk medborgare som flyttat utomlands utan att anmäla detta skall enligt nuvarande regler stå kvar kyrkobokförd i Sverige över två mantalsskrivningar innan han kan avregistreras. Denna regel har vi funnit vara föråldrad. Vi föreslår därför att en person oavsett nationalitet skall kunna avregistreras från kyrkobokföringen när det kan antas att denne inte längre är bosatt i Sverige.

Regionalt allmänt ombud

I vårt föregående betänkande, (Ds Fi 1983:31) Allmänt ombud inom folkbokföringen, förslog vi att det skulle inrättas en central funktion som allmänt ombud för folkbokföringen. Ett

sådant ombud är inrättat sedan den 1 juli 1986. En effektiv bevakning av det allmännas intresse inom folkbokföringen kräver emellertid en regional organisation.

I enlighet med den utveckling som sker på skatteprocessområdet föreslår vi att funktionen läggs på länsskattemyndigheterna som myndighetsuppgift. Ledning och samordning på området bör utövas av den centrala folkbokföringsmyndigheten, dvs. riksskatteverket. Det finns inte längre något behov av ett särskilt ombud på central nivå. Uppgiften bör i stället ligga på riksskatteverket som en myndighetsuppgift.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag tillLag om ändring i folkbokföringslagen (1967:198)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1967:198)¹

dels att nuvarande 34 § skall betecknas 33 a §,

dels att 3 a, 8, 9, 20, 28-31, 33, nya 33 a, 34, 35, 41, 45, 46, 47, 56 och 57 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 56 § skall sättas närmast före 58 §,

dels att det i lagen skall införas 10 nya paragrafer, 8 a, 28 a, 29 a, 34 a, 56 a, 56 b, 56 c, 56 d, 57 a och 57 b §§,

samt närmast före 56 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse3 a §²

Det allmännas talan i ärenden om kyrkobokföring eller mantalsskrivning enligt denna lag förs av ett allmänt ombud.

Det allmänna ombudet får även föra talan till enskilda eller kommuns förmån.

Det allmännas talan i ärenden om kyrkobokföring eller mantalsskrivning enligt denna lag förs av länsskattemyndigheten.

Länsskattemyndigheten får även föra talan till enskilda eller kommuns förmån.

¹Senaste lydelse av lagens rubrik 1985:1121.

²Senaste lydelse 1985:1121.

Nuvarande lydelse

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar det allmänna ombudet och ersättare för denne.

Föreslagen lydelse8 §³

I denna lag förstås med en persons

kyrkobokföringsort den församling i vilken han är kyrkobokförd,

kyrkobokföringsfastighet den fastighet på vilken han är kyrkobokförd.

I denna lag förstås med en persons

kyrkobokföringsort: den församling i vilken han är kyrkobokförd,

kyrkobokföringsfastighet: den fastighet på vilken han är kyrkobokförd,

bostadsadress: den adress som avser bostaden på den fastighet där han skall vara kyrkobokförd,

postadress: den adress till vilken hans post skall delas ut för att regelmässigt nå honom.

8 a §

Vad som i denna lag sägs om make skall gälla även den, som utan att vara gift lever tillsammans med någon med vilken han tidigare varit gift eller med vilken han har eller har haft barn.

³Senaste lydelse 1985:1121.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

9 §

Har beslut om kyrkobokföring på grund av inflyttning meddelats efter anmälan enligt 33 §, gäller kyrkobokföringen från och med den dag anmälan inkom.

Har beslut om kyrkobokföring på grund av inflyttning meddelats efter anmälan enligt 33 §, gäller kyrkobokföringen från och med den dag anmälan kom in, dock tidigast från och med angiven inflyttningsdag.

Har beslutet meddelats utan föregående anmälan, gäller kyrkobokföringen från och med beslutets dag.

20 §⁴

Den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst kyrkobokföres under denna tjänstgöring jämte medföljande make samt barn under aderton år i den församling i vilken den utsände senast var eller hade bort vara kyrkobokförd. De kyrkobokföres då på den fastighet där den utsände förut var bokförd eller om ändrade förhållanden det föranleder under rubrik på församlingen skrivna.

Riksskatteverket kan också medge den utsände att med medföljande make samt barn under aderton år kyrkobokföras på viss fastighet i församling där han eller maken äger eller innehar fast egendom.

Vad i denna paragraf sägs om make skall gälla även den som utan att vara gift med den utsände, lever tillsammans med denne om de tidigare har varit förenade i äktenskap eller gemensamt har eller har haft barn.

⁴Senaste lydelse 1978:924.

Nuvarande lydelse

Vad som sägs om medföljande barn skall gälla även barn under aderton år som för sin skolgång vistas i utlandet på annan ort än den där den utsände stationerats.

28 §⁵

Från kyrkobokföringen avregistreras den som avlidit eller kyrkobokförts i annan församling eller enligt 26 § ej längre skall kyrkobokföras. Vidare avregistreras den som vid prövning av anmälan enligt 34 § anses ha flyttat till utlandet.

Som utflyttad avregistreras, även om anmälan enligt 34 § icke gjorts, utlänning som kan antagas ej längre vara bosatt i Sverige och svensk medborgare som enligt säkra upplysningar vid två mantalsskrivningar i följd är stadigvarande bosatt i utlandet.

Till obefintligregister överföres den som vid två mantalsskrivningar i följd befunnits sakna känt hemvist.

28 §

Andra och tredje styckena gäller icke sådan svensk

Föreslagen lydelse

Från kyrkobokföringen avregistreras den som:

1. avlidit,
2. har kyrkobokförts i annan församling,
3. enligt 26 § inte längre skall vara kyrkobokförd,
4. vid prövning av anmälan enligt 33 a § anses ha flyttat till utlandet,
5. kan antas inte längre vara bosatt i Sverige, även om anmälan enligt 33 a § inte har gjorts, eller
6. vid två mantalsskrivningar i följd har befunnits sakna känt hemvist.

28 a §

28 § 5 och 6 gäller inte sådan svensk missionär eller

⁵Senaste lydelse 1969:312.

Nuvarande lydelse

missionär eller präst som är anställd i utlandet, och ej heller make eller barn under 15 år som åtföljer honom.

Föreslagen lydelse

präst som är anställd i utlandet, och inte heller medföljande make eller barn under 15 år.

29 §6

Anmälan enligt denna lag får göras muntligen, om annat icke anges särskilt. Folkbokföringsmyndigheten kan dock begära att muntlig anmälan, som lämnas i telefon, för att gälla skall bekräftas skriftligen eller, om särskilda skäl föreligger, vid personlig inställelse.

Anmälan enligt denna lag skall göras skriftligen, om inte annat anges.

29 a §

För barn under 18 år skall anmälan enligt 33 eller 33 a § göras av barnets vårdnadshavare. Barn som har fyllt 16 år äger dock rätt att själv göra sådan anmälan.

30 §

Barns födelse anmäles till pastorsämbetet i födelsehemorten, om det är fött inom riket eller fött utom riket av kvinna som är kyrkobokförd här eller är bosatt här och upptagen i obefintligregister.

⁶Senaste lydelse 1985:1121.

Nuvarande lydelse

Födes barnet på sjukhus eller enskilt sjukhem gör inrättningen anmälan. Biträder barnmorska vid födelsen i annat fall, gör hon födelseanmälan. Anmälan skall ske ofördröjligen och vara skriftlig.

I andra fall skall barnets vårdnadshavare göra anmälan enligt första stycket inom en månad från födelsen. Sker det icke kan pastorsämbetet förelägga vårdnadshavare att inom viss tid fullgöra sin skyldighet.

Med barn avses nyfödd, som efter födelsen andats eller visat annat livstecken, samt dödfödd som avlidit efter utgången av tjugoåttonde havandeskapsveckan.

Föreslagen lydelse

Föds barnet på ett sjukhus eller enskilt sjukhem gör inrättningen anmälan. Biträder en barnmorska vid födelsen i annat fall, gör hon födelseanmälan. Anmälan skall ske ofördröjligen.

I andra fall skall barnets vårdnadshavare göra anmälan enligt första stycket inom en månad från födelsen.

31 §⁷

Dödsfall anmäles skyndsamt till pastorsämbete. Anmälan göres av efterlevande make eller annan anhörig, som sammanbott med den döde eller av annan anledning finns på platsen. Om sådan anmälningskyldig ej finnes, bör husfolk, husvärd eller annan som är närmast till det anmäla dödsfallet.

Ett dödsfall skall skyndsamt anmälas till pastorsämbete. Anmälan får göras muntligen. Anmälan skall göras av anhörig eller annan som finns på platsen.

⁷Senaste lydelse 1970:314.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

33 §

Flyttning som bör föranleda
ändring i kyrkobokföringen
anmäles av den flyttande inom
två veckor till pastorsämbe-
tet i den efter flyttningen
rätta kyrkobokföringsorten.
Det sagda gäller även för den
som flyttat in från utlan-
det.

Sker inte anmälan enligt
första stycket eller är anmä-
lan ofullständig och saknar
pastorsämbetet erforderliga
uppgifter för kyrkobokfö-
ringen, kan pastorsämbetet
förelägga den flyttande att
lämna dessa uppgifter.

34 §

Den som har för avsikt att
bosätta sig stadigvarande i
utlandet skall anmäla detta
till pastorsämbetet i kyrko-
bokföringsorten. Anmälan
göres före utresan och skall
innehålla uppgift om utrese-
dagen. Om utresan inställes
eller uppskjutes skall detta
anmälas till pastorsämbetet
senast den tidigare uppgivna
utresedagen.

Den som får en ny bostads-
eller postadress skall inom
en vecka från adressändringen
anmäla adressen till pastors-
ämbetet i den rätta kyrkobok-
föringsorten.

Första stycket gäller inte
ny postadress för kortare tid
än tre månader, inte heller
om bostads- eller postadres-
sens benämning ändras genom
beslut av en myndighet.

Den som flyttat in från
utlandet eller är upptagen i
obefintligregister och skall
kyrkobokföras gör anmälan
enligt första stycket till
pastorsämbetet i den försam-
ling där han är bosatt.

33 a §

Den som är kyrkobokförd och
avser att bosätta sig stadig-
varande i utlandet skall
anmäla detta till pastorsäm-
betet i kyrkobokföringsorten.
Anmälan skall göras senast en
vecka före utresan och skall
innehålla uppgift om utrese-
dagen. Om utresan ställs in
eller skjuts upp skall detta
anmälas till pastorsämbetet
senast den tidigare uppgivna
utresedagen.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

34 §

1 mom. Anmälan enligt 33 §
skall innehålla:

1. namn, personnummer och
civilstånd,

2. datum för ändring av
bostads- eller postadress,

3. tidigare kyrkobokfö-
ringsort,

4. tidigare bostads- och
postadress,

5. ny bostads- och post-
adress samt dess beräknade
giltighetstid,

6. namn, personnummer och
civilstånd för make och barn
under 18 år som samtidigt
ändrar till den nya bostads-
eller postadressen eller som
tidigare innehar denna ad-
ress,

7. registerbeteckning för
den fastighet som den nya
bostadsadressen avser,

8. uppgift om ven som upp-
låtitt den fastighet eller
bostadslägenhet som den nya
bostadsadressen avser.

För den som flyttar in från
utlandet skall anmälan dess-
utom innehålla uppgift om
inflyttningsdag till Sverige,
avsikten med vistelsen här
och dess beräknade varaktig-

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

het samt därutöver de uppgif-
ter som föreskrivs av rege-
ringen eller den myndighet
som regeringen bestämmer och
som krävs för upprättande av
personakt.

2 mom. Anmälan enligt
33 a § skall innehålla:

1. namn och personnummer,
2. bostads- och postadress
i Sverige,
3. datum för utresan,
4. bostads- och postadress
i utlandet samt uppgift om
bostadstyp,
5. avsikten med vistelsen
och dess beräknade varaktig-
het,
6. arbetsgivare under vis-
telsen i utlandet,
7. fastighet eller bostad i
Sverige som efter utresan
fortfarande ägs eller för-
hyrs.

3 mom. uppgift om bostads-
eller postadress enligt 1
mom. 5 som avser en lägenhet
i flerfamiljshus bör innehåll-
la den beteckning för lägen-
heten som fastighetsägaren
använder.

34 a §

1 mom. Om det kan antas att
en person är skyldig att göra

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

anmälan enligt denna lag får
pastorsämbetet anmana honom
att göra en sådan anmälan
eller lämna de uppgifter som
behövs för bedömningen av
hans kyrkobokföring. I anma-
ning skall anges vilka upp-
gifter som skall lämnas.
Sådana uppgifter skall lämnas
skriftligt om inte annat har
angetts i anmaningen.

2 mom. Har ett barns vård-
nadshavare försummat att inom
föreskriven tid enligt 30 §
namnlagen (1982:670) anmäla
barnets förnamn får pastors-
ämbetet anmana barnets vård-
nadshavare att inom viss tid
fullgöra denna skyldighet.

3 mom. Pastorsämbete får
begära att anmälan eller
uppgift skall lämnas vid
personlig inställelse.

35 §

Fastighetsägare eller inne-
havare av bostadslägenhet,
som upplåter bostad åt annan,
skall anmäla detta till
pastorsämbetet i den försam-
ling där fastigheten är belä-
gen. Anmälan göres inom två
veckor från inflyttningen.

Fastighetsägare eller inne-
havare av bostadslägenhet är

En fastighetsägare eller
innehavare av bostadslägen-
het, som upplåter bostad åt
annan, skall på förfrågan av
folkbokföringsmyndighet uppgi
till vem han upplåter bostad
och om denne med hans medgi-
vande upplåter bostaden åt
annan samt vilka personer som
enligt hans kännedom bor i

Nuvarande lydelse

skyldig att på förfrågan av folkbokföringsmyndighet uppge om viss person bor i fastigheten respektive lägenheten.

Föreslagen lydelse

fastigheten respektive lägenheten. För en person som bor i flerfamiljshus skall uppgift även lämnas om den beteckning som fastighetsägaren använder för bostadslägenheten.

41 §⁸

Ansökan om mantalsskrivning med avvikelse från vad som upptagits i stomme till mantalslängd får göras av enskild person i fråga om hans mantalsskrivning och av kommun i fråga som rör kommunen samt av det allmänna ombudet.

Ansökan om mantalsskrivning med avvikelse från vad som upptagits i stomme till mantalslängd får göras av enskild person i fråga om hans mantalsskrivning och av kommun i fråga som rör kommunen samt av länsskattemyndigheten.

45 §⁸

Beslut i kyrkobokföringsärende som underställs länsrätt eller domkapitel eller avser föreläggande av pastorsämbete enligt 30 eller 33 eller 57 § andra stycket får inte överklagas.

Ett beslut i kyrkobokföringsärende som underställs länsrätt eller domkapitel får inte överklagas.

Beslut i annat kyrkobokföringsärende överklagas genom besvär

a) hos länsrätten om beslutet meddelats av pastorsämbete och avser fråga om kyrkobokföringsort, kyrkobokföringsfastighet, kyrkobokföring under viss rubrik eller registrering i obefintlig register,

⁸Senaste lydelse 1985:1121.

Nuvarande lydelse

b) hos domkapitel om beslutet meddelats av pastorsämbete och avser annan fråga,

c) hos länsrätten om beslutet meddelats av den lokala skattemyndigheten i Stockholm eller Göteborg.

Frågor om kyrkobokförings-
ort, kyrkobokföringsfastig-
het, kyrkobokföring under
viss rubrik eller registre-
ring i obefintligregister får
överklagas av den vars kyrko-
bokföring berörs av beslutet,
av kommunen och av det all-
männa ombudet. Besvär av det
allmänna ombudet skall anfö-
ras inom tre veckor från den
dag då det överklagade beslu-
tet meddelades.

I annan fråga än som avses
i tredje stycket får talan
föras av den som beröres av
beslutet. Talan i sådan fråga
får föras utan inskränkningar
i tiden.

Föreslagen lydelse

Frågor om kyrkobokförings-
ort, kyrkobokföringsfastig-
het, kyrkobokföring under
viss rubrik eller registre-
ring i obefintligregister får
överklagas av den vars kyrko-
bokföring berörs av beslutet,
av kommunen och av länsskat-
temyndigheten. Besvär av
länsskattemyndigheten skall
anföras inom tre veckor från
den dag då det överklagade
beslutet meddelades.

I annan fråga än som avses
i tredje stycket får talan
föras av den som beröres av
beslutet. Talan i sådan fråga
får föras utan inskränkningar
i tiden.

46 §⁹

Lokal skattemyndighets beslut i ärende om mantalsskrivning
som underställs länsrätt får inte överklagas.

Beslut av lokal skattemyn-
dighet i annat mantalsskriv-
ningsärende får överklagas
genom besvär hos länsrätt.
Talan får föras av den vars
mantalsskrivning berörs av
beslutet, av kommunen och av
det allmänna ombudet.

Besvären skall ha inkommit senast den 15 april mantals-
året.

Beslut av lokal skattemyn-
dighet i annat mantalsskriv-
ningsärende får överklagas
genom besvär hos länsrätt.
Talan får föras av den vars
mantalsskrivning berörs av
beslutet, av kommunen och av
länsskattemyndigheten.

⁹Senaste lydelse 1985:1121.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse47 §⁹

Innan underställt ärende avgörs, skall person, kommun och allmänt ombud som får föra talan i målet beredas tillfälle att yttra sig över det som är av betydelse för avgörandet.

Innan underställt ärende avgörs, skall person, kommun och länsskattemyndighet som får föra talan i målet beredas tillfälle att yttra sig över det som är av betydelse för avgörandet.

Ansvarsbestämmelser m.m.

56 §

Den som underlåter att göra anmälan enligt 33-35 §§ dömes, om förseelsen ej är ringa, till böter, högst femhundra kronor.

Den som inte kommer in med en anmälan enligt 33 eller 33 a § eller en uppgift enligt 35 § senast vid den tidpunkt då sådan skulle ha lämnats påförs en särskild avgift (förseningsavgift). Förseningsavgiften är 500 kronor.

Förseningsavgift får efterges om underlåtenheten kan antas ha sådant samband med den anmälnings- eller uppgiftsskyldiges ålder, sjukdom, bristande erfarenhet eller därmed jämförligt förhållande att den kan anses ursäktlig eller underlåtenheten är att anse som ringa.

⁹Senaste lydelse 1985:1121.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

56 a §

Frågor om förseningsavgift
prövas av länsskattemyndighe-
ten.

56 b §

Beslut om påförande av
förseningsavgift överklagas
hos länsrätten. Besvären
skall ha kommit in till läns-
skattemyndigheten senast två
månader efter det den anmäl-
nings- eller uppgiftsskyldige
fått del av beslutet.

56 c §

Ett beslut eller en dom att
påföra någon förseningsavgift
får verkställas genast, om
inte annat förordnas.

Verkställighet enligt ut-
sökningsbalken får ske.

Om uppbörd och indrivning
av förseningsavgift gäller
uppbördslagen (1953:272) i
tillämpliga delar. Införsel
enligt 15 kap. utsökningsbal-
ken får ske vid indrivning av
förseningsavgift.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

56 d §

Förseningsavgift påförs
inte den som gemensamt med
make ändrat bostads- eller
postadress eller bosatt sig
stadigvarande i utlandet om
ändringen framgår av den
andre makens anmälan enligt
33 eller 33 a §.

Förseningsavgift påförs
inte heller ett barns vård-
nadshavare om den andre vård-
nadshavaren gjort anmälan
enligt 33 eller 33 a § för
barnet.

57 §¹⁰

Om föreläggande enligt 30
eller 33 § icke efterkommes,
kan pastorsämbetet anlita
biträde av länsskattemyndig-
heten. Denna kan bestämma
lämpligt vite för fortsatt
försummelse. Mot sådant be-
slut av länsstyrelsen föres
talans hos kammarrätten genom
besvär. Länsrätten utdömer
försuttet vite på anmälan av
länsskattemyndigheten.

Vid underlåtenhet att en-
ligt 30 § namnlagen (1982:
670) anmäla förnamn för barn
inom tre månader från födel-

Vite kan av länsskattemyn-
digheten föreläggas den som
inte efterkommer en anmaning
enligt 34 a § eller den fas-
tighetsägare som underlåter
att lämna uppgift enligt
35 §.

Vite får inte fastställas
till lägre belopp än 500
kronor.

Mot beslut att förelägga
vite får talan inte föras
annat än i samband med talan
mot beslutet att döma ut
vitet.

Frågor om utdömande av vite

¹⁰Senaste lydelse 1986:1317.

Nuvarande lydelse

sen kan pastorsämbetet förelägga barnets vårdnadshavare att inom viss tid fullgöra sin skyldighet. Om föreläggandet inte efterkommes, tillämpas första stycket.

Föreslagen lydelse

prövas av länsrätten.

I övrigt gäller bestämmelserna i lagen (1985:205) om viten.

57 a §

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift vid fullgörandet av sin anmälnings- eller uppgiftsskyldighet enligt 33, 33 a eller 34 a § 1 mom. döms till böter.

I ringa fall döms inte till ansvar enligt första stycket.

57 b §

Allmänt åtal för brott enligt 57 a § får väckas endast efter medgivande av länsskattemyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

Förslag tillFörordning om ändring i folkbokföringskungörelsen (1967:495)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringskungörelsen (1967:495)

dels att 43 och 45-46 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 20, 33-34, 53, 54, 80 och 83 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i kungörelsen skall införas tre nya paragrafer 38-39 och 85 §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

20 §

Obefintligregistret består av personakterna för dem som enligt 28 § folkbokföringslagen överförts till registret.

Obefintligregistret består av personakterna för dem som avregistrerats från kyrkobokföringen enligt 28 § 6 folkbokföringslagen (1967:198).

33 §

Pastorsämbetet i församling där en person vistas men ej är kyrkobokförd underrättas genast, när annat pastorsämbete eller lokal skattemyndighet finner anledning antaga att personen bör kyrkobokföras i vistelseförsamlingen.

En myndighet, som löpande aktualiserar ett personregister med adressuppgifter från folkbokföringen, underrättar genast pastorsämbetet i kyrkobokföringsorten, när myndigheten får kännedom om sådan adressuppgift för en person, som denne kan vara skyldig att anmäla enligt 33 eller 33 a § folkbokföringslagen (1967:198).

Riksskatteverket får medge undantag från skyldigheten

Nuvarande lydelse

Innan utlänning avregistreras enligt 28 § andra stycket folkbokföringslagen, skall samråd äga rum med den lokala skattemyndigheten.

Sådant samråd skall äga rum även i fall som avses i 21 § andra stycket kungörelsen, när flyttning ej anmäls.

När den lokala skattemyndigheten funnit sannolika skäl tala för att utlänning ej längre är bosatt i riket, skall myndigheten genast underrätta pastorsämbetet i utlänningens kyrkobokföringsort.

Föreslagen lydelse

att sända underrättelse enligt första stycket.

34 §¹

Innan någon avregistreras enligt 28 § 5 eller 6 folkbokföringslagen (1967: 198), skall samråd äga rum med den lokala skattemyndigheten.

Samråd med den lokala skattemyndigheten skall äga rum även i fall som avses i 21 § andra stycket, när anmälan enligt 33 eller 33 a § folkbokföringslagen (1967: 198) inte har gjorts.

38 §²

Blanketter för anmälan enligt 33 och 33 a §§ folkbokföringslagen (1967:198) tillhandahålls allmänheten hos folkbokföringsmyndigheter och postkontor.

39 §³

Till postkontor inkomna anmälningar enligt 33 § folk-

¹Senaste lydelse 1986:496.

²Förutvarande 38 § upphävd genom 1970:316.

³Förutvarande 39 § upphävd genom 1970:316.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

bokföringslagen (1967:198)
vidaresänds omedelbart till
pastorsämbetet. Till postkon-
tor inkomna anmälningar om
adressändring i övriga fall
översänds till pastorsämbetet
i den utsträckning som riks-
skatteverket bestämmer.

53 §⁴

Den lokala skattemyndighe-
 ten beslutar om kyrkobokfö-
 ring i församling i kommunen,
 om avregistrering från kyrko-
 bokföringen av annan än den
 som avlidit och om överföring
till obefintligregister.

Den lokala skattemyndighe-
 ten beslutar om kyrkobokfö-
 ring i församling i kommunen
och om avregistrering från
 kyrkobokföringen av annan än
 den som avlidit.

Hos den lokala skattemyndigheten föres register för
 kyrkobokföringen och utfärdas bevis som grundas på sådant
 register.

54 §⁵

Anmälningar enligt 33-35 §§
 folkbokföringslagen och
 underrättelser enligt 33 §
 kungörelsen sker till den
 lokala skattemyndigheten.
 Anmälningar som anges i 43 §
 kungörelsen sändes till den
 lokala skattemyndigheten.

Anmälningar enligt 33 och
33 a §§ folkbokföringslagen
(1967:198) och underrättelser
 enligt 33 § kungörelsen sker
 till den lokala skattemyndig-
 heten. Anmälningar som anges
 i 43 § kungörelsen sänds till
 den lokala skattemyndigheten
i stället för till pastorsäm-
betet.

⁴Senaste lydelse 1971:416.

⁵Senaste lydelse 1986:316.

Nuvarande lydelse

Innan länsrätten enligt 52 § folkbokföringslagen (1967:198) förordnar om sådan kyrkobokföringsåtgärd som inte yrkats i ärendet, skall länsrätten ge den person eller kommun som berörs av åtgärden, samt det allmänna ombudet tillfälle att yttra sig över det som är av betydelse för avgörandet.

Föreslagen lydelse80 §⁶

Innan länsrätten enligt 52 § folkbokföringslagen (1967:198) förordnar om sådan kyrkobokföringsåtgärd som inte yrkats i ärendet, skall länsrätten ge den person eller kommun som berörs av åtgärden, samt länsskattemyndigheten tillfälle att yttra sig över det som är av betydelse för avgörandet.

83 §⁶

Pastorsämbete och lokal skattemyndighet skall underätta det allmänna ombudet om beslut enligt 36 och 43 §§ folkbokföringslagen (1967:198) i den omfattning som föreskrivs av riksskatteverket efter samråd med ombudet.

En domstol som prövar mål enligt folkbokföringslagen skall utöver vad som följer av 31 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) underrätta det allmänna ombudet om beslut som kan överklagas av denne.

Pastorsämbete och lokal skattemyndighet skall underätta länsskattemyndigheten om beslut enligt 36 och 43 §§ folkbokföringslagen (1967:198) i den omfattning som föreskrivs av riksskatteverket.

En domstol som prövar mål enligt folkbokföringslagen skall utöver vad som följer av 31 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) underrätta länsskattemyndigheten om beslut som kan överklagas av denna.

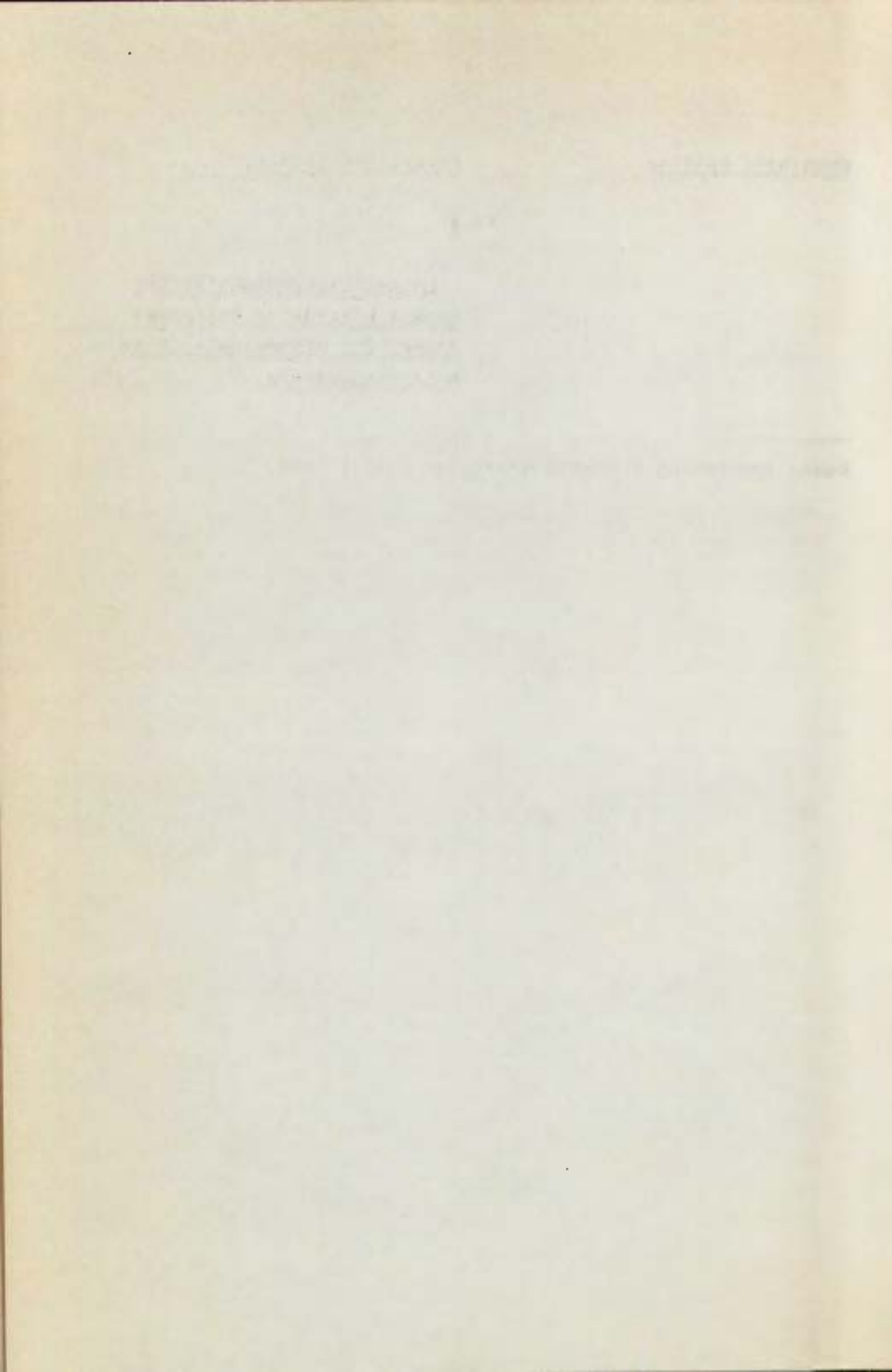
⁶Senaste lydelse 1986:496.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

85 §

Länsskattemyndigheten får
begära biträde av polismyn-
dighet för utredning i folk-
bokföringsärende.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1989.



1.1 Utredningsuppdraget

Med stöd av bestämmelserna i folkbokföringslagen (1967:198) sker en registrering av befolkningen dels fortlöpande genom kyrkobokföring, dels årligen genom mantalsskrivning. Utgångspunkten för folkbokföringen är bosättningen. Den bedömning av kriterierna för bosättning som görs av folkbokföringsmyndigheterna är av stor betydelse för den enskilde i hans rättsliga mellanhavanden med såväl samhället som enskilda personer.

I de av regeringen den 10 mars 1983 meddelade direktiven (dir. 1983:28) för 1983 års folkbokföringskommitté betonas betydelsen av en tillförlitlig befolkningsregistrering och understryks samtidigt vikten av att söka komma till rätta med såväl medvetna som omedvetna avvikelser härifrån. Direktiven uttalar i denna del bl.a. följande:

Från skilda håll har påpekats att många söker kringgå folkbokföringsbestämmelserna för att få folkbokföringen ordnad på det sätt som är mest förmånligt från beskattnings-, avgifts- och bidragssynpunkt. Sådana s.k. skenskrivningar för att undvika skatter och avgifter eller för att erhålla bidrag har medfört att arbetet med folkbokföring och flyttningskontroll fått ett starkt fiskalt inslag. Det gäller såväl vid flyttning inom landet som vid in- och utvandring. För att i möjligaste mån garantera att skatte- och bidragssystemen får den verkan som statsmakterna avsett är det av största vikt att folkbokföringen speglar befolkningens verkliga bosättning. Utformningen av reglerna i folkbokföringsförrordningen när det gäller både bosättningsbegrepp och flyttningskontroll är därför av avgörande betydelse för myndigheternas möjligheter

att tillvarata såväl den enskildes som samhällets intressen i dessa frågor.

Felaktiga och inaktuella uppgifter om bosättning kan bero på att den enskilde försummar att anmäla flyttning eller inte gör anmälan i rätt tid. Det största problemet torde dock utgöras av personer som med hjälp av felaktiga uppgifter i flyttningsanmälan eller genom att underlåta att anmäla flyttning utnyttjar folkbokföringen för att otillbörligt skaffa sig förmåner i beskattnings- och bidragssammanhang.

Hemvistsakkunniga gav i sitt betänkande (SOU 1976:39) Hemvist vissa principförslag för bl.a. en enhetlig terminologi och en bedömning av bosättningsfrågorna som var bättre anpassad till nuvarande förhållanden. Betänkandet innehöll emellertid inte några direkta förslag beträffande flyttningskontroll och sanktioner, varför kommittén i direktiven givits i uppdrag att ge förslag i dessa frågor förutom att göra en översyn av de administrativa bestämmelserna. I direktiven preciseras kommitténs uppdrag i denna del på följande sätt:

Flyttningskontrollen

Den betydelse folkbokföringen har i olika sammanhang ställer stora krav på dess tillförlitlighet. Kontrollen av flyttningar är väsentlig och en viktig uppgift för kommittén är att finna nya vägar för en effektiv flyttningskontroll.

Folkbokföringen bör bygga på enkla rutiner både för allmänheten och för myndigheterna. Målet måste vara att skapa en garanti för att folkbokföringen vid varje tidpunkt skall stämma överens med den verkliga bosättningen så långt som möjligt. Folkbokföringen bör i första hand vila på medborgarnas egna anmälningar om bosättningen och eventuella ändringar i denna.

Enligt nuvarande regler är en fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet skyldig att anmäla om bostad upplåtits åt någon. Både fastighetsägaren och lägenhetsinnehavaren är skyldiga att på förfrågan uppgive om viss av folkbokföringsmyndigheten namngiven person bor i fastigheten resp. lägenheten. Nuvarande regler har inte fungerat på ett tillfredsställande sätt varför kommittén bör överväga hur uppgiftsskyldigheten bör utformas. Det finns mycket som talar för att fastighetsägaren även skall vara skyldig att på begäran uppgive vilka personer som enligt hans kännedom bor i lägenheterna.

Även andra möjligheter att få myndigheternas bosättningsregistrering att stämma överens med den verkliga bosättningen

bör undersökas. Härvid bör övervägas om en flyttningsanmälan kan kompletteras med ytterligare uppgifter. En anmälan kan t.ex. innehålla uppgift huruvida flyttning sker till en bostad där någon redan bor eller om någon annan samtidigt flyttar till samma bostad eventuellt från annan ort - - -.

För att folkbokföringsmyndigheterna skall kunna göra en riktig bedömning av bosättningen krävs i vissa fall att kompletterande utredningsmaterial måste införskaffas. I dag råder osäkerhet om vilka vägar myndigheterna kan gå för att kontrollera att en uppgiven bosättning stämmer överens med verkligheten. Kommittén bör gå igenom de utredningsmetoder som i dag tillämpas och vilka problem som är förknippade med dem samt föreslå lämpliga utredningsformer. Bl.a. bör övervägas om det är en framkomlig väg att genom personlig inställelse av den enskilde hos myndigheten inhämta nödvändiga upplysningar om bostadsförhållandena. I den mån uppgifter inhämtas från tredje man är det viktigt att understryka att myndigheten enligt förvaltningslagen är skyldig att kommunicera uppgifterna med den undersökte. Enligt min mening är det nödvändigt att folkbokföringsbestämmelserna utformas så att de ger myndigheterna tillräckliga möjligheter att vid behov kontrollera om flyttning skett. En fråga som bör uppmärksammas i detta sammanhang är att det ibland finns ett motsatsförhållande mellan myndigheternas behov av korrekt information och den enskildes personliga integritet. Det är viktigt att understryka att kommittén vid sina överväganden måste ha denna fråga för ögonen.

Vid flyttning inom landet är möjligheten att kontrollera den nya bosättningen bättre än vid utvandring. Detta motiverar en tydlig markering av den enskildes uppgiftsplikt vid utvandring utan att man därför nödvändigtvis behöver kasta om besvisbördan. En bedömning av om vistelsen utomlands är stadigvarande eller tillfällig kan kräva utredning om uppehållstillstånd i det främmande landet, kontrakt om anställning, bostad etc. Mellan de nordiska länderna finns sedan 1969 en överenskommelse om utbyte av uppgifter vid flyttning inom Norden. Denna överenskommelse har inneburit en förbättring av flyttningskontrollen. Den innebär nämligen att en person inte samtidigt kan vara folkbokförd i två nordiska länder. Avregistrering av en person som utflyttad från ett land sker först då registrering har skett i inflyttningslandet. Det bör undersökas om ett samarbete om utbyte av uppgifter om flyttning kan åstadkommas även med andra länder.

Sanktioner

Till övervägandena om skyldigheten att anmäla flyttning m.m. hör också frågan vilka sanktionsmöjligheter som bör stå till myndigheternas förfogande om skyldigheten inte fullgörs på föreskrivet sätt - - -.

Det bör undersökas om bötestassanktionen för de fall som nu anges i nuvarande folkbokföringsförordning kan slopas och ersättas av en administrativ avgift. En fördel med ett sådant system är att man därigenom avlastar de allmänna domstolarna arbetet med mål av denna typ.

I nuvarande folkbokföringslagstiftning saknas särskilda straffbestämmelser i fråga om oriktiga uppgifter som någon lämnar uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. På andra rättsområden finns straffbestämmelser i motsvarande situationer. Enligt min mening är det oacceptabelt att det inte finns straffbestämmelser på folkbokföringsområdet när någon uppsåtligt eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter. Kommittén bör överväga denna fråga.

En eventuell företrädare för det allmänna bör kunna ges befogenhet att förelägga ett vite och få detta utdömt efter anmälan till länsrätten. Det bör även övervägas om inte fastighetsägare som försummar sin uppgiftsskyldighet bör kunna föreläggas vite.

I direktiven har kommittén också givits i uppdrag att överväga vissa frågor angående registrering av utlandsboende. Departementschefen anförde följande:

För att få en grund att ge vissa utlandsboende personer, som är skattskyldiga i Sverige, rättigheter och förmåner som annars bara tillkommer här i landet bosatta personer, föreslog hemvistsakkunniga att ett nytt register, det s.k. statsregistret, skulle inrättas vid sidan av folkbokföringen. I detta skulle antecknas personer som uppbär lön av staten eller svensk kommun och som tjänstgör utom riket så lång tid att de förlorar sitt hemvist i Sverige. Vid remissbehandlingen redovisades en positiv inställning till förslaget. Enligt min mening talar mycket för att ett sådant register bör förverkligas i någon form. Därvid bör beaktas de ändringar som genomfördes den 1 januari 1979 av 20 § folkbokföringsförordningen. Kommittén bör vid sina överväganden närmare pröva om ett sådant särskilt register bör regleras i en särskild lag eller om reglerna kan tas in i den nya folkbokföringslagen.

Hemvistsakkunniga fann i sitt betänkande att ett enhetligt bosättningsbegrepp borde kunna ligga till grund för tillämpningen av olika författningars bestämmelser om rättigheter och skyldigheter för medborgarna. Enligt hemvistsakkunniga gällde detta dock inte skatteområdet. De sakkunniga föreslog att ett särskilt men icke lagreglerat hjälpregister skulle inrättas inom beskattningsväsendet. Registret skulle omfatta svenska medborgare som flyttat ut ur landet. Enligt den s.k. tre-årsregeln i 53 § kommunalskattelagen (1928:370) kan en sådan person anses ha kvar sitt skatterättsliga hemvist här i

landet efter utflyttningen. Registreringen skulle kvarstå så länge vederbörande var oinskränkt skattskyldig.

De sakkunniga berörde inte närmare frågan om vilken myndighet som skulle handha registreringen men ansåg att någon närmare lagreglering av detta inte behövdes. Oavsett att registret skall tjäna endast som ett hjälpregister och att några rättsverkningar inte knyts till registreringen bör registret enligt min mening dock regleras i författning. Kommittén bör närmare överväga denna fråga.

Vidare bör kommittén överväga vilket samarbete som kan bli nödvändigt mellan olika myndigheter och i vilka former detta bör bedrivas. Detta behövs inte minst med tanke på att folkbokföringen och bosättningen har grundläggande rättsverkningar för bl.a. socialtjänst, hälso- och sjukvård, socialförsäkring, val och beskattning.

1.2 Arbetets bedrivande

Förutom en översyn av de grundläggande bosättningsbegreppen innefattar vårt uppdrag uppgiften att utarbeta förslag till en helt ny lag om folkbokföring.

Vi har lagt upp vårt arbete så, att frågor rörande bl.a. flyttningskontroll, allmänt ombud och sanktioner har prioriterats. Kommittén överlämnade därför i januari 1984 betänkandet (Ds Fi 1983:31) Allmänt ombud inom folkbokföringen. Vårt förslag har numera lett till lagstiftning (prop. 1985/86:56, SkU 18, rskr. 57). Genom denna ändring av folkbokföringslagen ges staten genom ett allmänt ombud rätt att överklaga ett beslut i fråga om folkbokföring. Avsikten är att det allmänna ombudet inom folkbokföringen skall koncentrera arbetet på statens intresse av en korrekt inregistrering i och avregistrering ur svensk folkbokföring. Därutöver skall ombudet utifrån länsrätternas avgöranden i folkbokföringsmål bevaka att från prejudikatsynpunkt viktiga mål förs vidare till avgörande i kammarrätterna och regeringsrätten.

I vårt betänkande utgick vi från att ett allmänt ombud för folkbokföringen primärt skulle inrättas endast centralt för

riket. Vi betonade dock betydelsen av även en regional ombudsfunktion och lägger nu fram förslag om detta.

Folkbokföringens framtida organisation har väsentlig betydelse för utformningen av folkbokföringsreglerna. Detta gäller särskilt vad avser utformningen av system och rutiner för anmälningsförfarandet, registerföringen och ändringsrapporteringen till andra myndigheter samt också flyttningskontrollen och rutinerna för tillämpningen av sanktionsbestämmelserna.

I betänkandet (SOU 1981:101) förslog 1979 års folkbokföringskommitté att ansvaret för den löpande folkbokföringen skulle föras över från pastorsämbetena till försäkringskassorna. Riksdagen har den 28 oktober 1987 beslutat (prop. 1986/87: 158, SkU 1987/88 2, rskr. 2) att ansvaret för den lokala folkbokföringen skall gå över till de lokala skattemyndigheterna den 1 juli 1991. I arbetet skall de allmänna försäkringskassorna medverka. Eftersom arbetet med den slutliga utformningen av den lokala och regionala organisationen kommer att uppdras åt en särskild organisationskommitté har vi i våra förslag utgått från nuvarande ordning.

Under hand har vi erfarit att riksskatteverket avser att omarbota nuvarande rutiner och ADB-system för länsskattemyndigheternas folkbokföringsregister. I avsaknad av kännedom om det framtida tekniska systemet har vi utgått från nuvarande ordning och det ADB-stöd som i dag finns hos folkbokföringsmyndigheterna.

Vi har även i uppgift att följa utvecklingen av det förslag som statistiska centralbyrån med anledning av en utredning om alternativa metoder för folk- och bostadsräkningar överlämnade till civildepartementet under januari 1983. I den utredningen föreslogs en särskild utredning för att utarbeta metoder för hur man kan bygga upp ett system för numrering av lägenheter i flerfamiljsfastigheter. Ett sådant system, som finns i Danmark och Finland och är under uppbyggnad i Norge,

skulle kunna användas bl.a. som hjälpmedel för befolkningsregistreringen. Ett utbyggt system skulle kunna göra det möjligt att en person kan folkbokföras på lägenhet i stället för som i dag på fastighet. Ett sådant system skulle kunna komma till nytta inte bara för en förbättrad folkbokföringskontroll utan i ännu högre grad inom befolkningsstatistiken och av denna avhängiga verksamheter, i första hand för samhällsplaneringen men även för olika typer av bidragsgivning m.m.

Vi har inte tilldelats särskilda resurser för att inom ramen för nuvarande system för fastighetsredovisning kunna utforma ett förslag till lägenhetsredovisning på ett sätt som gör det möjligt att redovisa befolkningen på bostadslägenhet i stället för på bostadsfastighet.

Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) har den 28 november 1985 till regeringen överlämnat en promemoria med förslag om att fastighetsdatasystemet skall kompletteras med uppgifter om byggnadsbeståndet (byggnadsregister). Promemorian omfattar också förslag till ett rapportsystem för förmedling av byggnadsdata mellan kommun och stat.

Statsmakterna har ännu inte tagit ställning till CFD:s förslag. I avvaktan på detta och i avsaknad av utredningsresurser har vi inte övervägt frågan huruvida och i så fall på vad sätt en folkbokföring på bostadslägenhet bör och kan komma till stånd. Om statsmakterna beslutar att ett byggnadsregister skall inrättas, bör enligt vår uppfattning en utredning om lägenhetsregistrering samordnas med byggnadsregisterutredningen. Detta för att dubbelarbete skall undvikas.

Vårt fortsatta utredningsarbete kommer att inriktas på en ny lag om folkbokföring. Denna kommer att redovisas i ett senare betänkande. De områden som i första hand då skall ses över är bosättningsbegreppet och kyrkobokföringsreglerna, de processuella reglerna i folkbokföringsmål samt mantalsskrivningen.

2.1 Allmänt

I betänkande (SOU 1938:41) med förslag till omorganisation av uppbördsväsendet och folkbokföringen m.m. redogör 1936 års uppbördskommitté ingående för den svenska folkbokföringens uppgifter i historiskt perspektiv (s. 211 ff).

Under 1900-talet har kyrkobokföringen kommit att få en allt större betydelse. Förutom att fortfarande vara svenska kyrkans medlemsregister är nu kyrkobokföringen informationsunderlag för bl.a. befolkningsstatistiken, de allmänna valen, beskattningen, det militära och civila försvaret, skolväsendet samt sjukförsäkrings- och pensionssystemet. Personuppgifter från kyrkobokföringen sprids därutöver till andra grenar inom samhällsförvaltningen och till det privata näringslivet.

Det framstår som uppenbart att redovisningen av befolkningsbestånd, bosättningsförhållanden och övriga primära uppgifter om människorna, t.ex. födelsetid, namn, medborgarskap, civilstånd och familjeförhållanden, är av ytterst stor betydelse i det alltmer komplicerade samspelet mellan rättigheter och skyldigheter i samhället.

Av ekonomiska och praktiska skäl har ansvaret för att myndigheterna i olika sammanhang har en riktig redovisning av befolkningsläget alltmer knutits till folkbokföringen. Detta anser vi vara en riktig utveckling. Den för folkbokföringen

ansvariga organisationen måste då också vara så utformad och ges sådana resurser att de krav som ställs från människornas och de samhällsförvaltande organens sida kan uppfyllas på ett för dessa godtagbart sätt. I detta sammanhang spelar givetvis regelverket en inte bara administrativt styrande utan också kvalitetsmässigt betydelsefull roll.

2.2 Beskattningen

Inkomstskatt

Enligt 53 § kommunalskattelagen (1928:370, ändrad senast 1987:1156) är en fysisk person för den tid han varit bosatt i riket skattskyldig för all inkomst, som han förvärvat här i riket eller utomlands. Taxering till kommunal skatt sker därvid i hemortskommunen. I 66 § kommunalskattelagen definieras hemortskommun som den kommun där den skattskyldige författningen enligt skall vara mantalsskriven för året näst före taxeringsåret.

Taxering till statlig skatt skall enligt 14 § lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt (ändrad senast 1987:1149) ske i hemortskommunen varvid 66 § kommunalskattelagen skall äga motsvarande tillämpning.

Både frågan om skattskyldighet enligt 53 § och hemortskommunen enligt 66 § kommunalskattelagen kan redan hos taxeringsnämnden prövas oberoende av den faktiska kyrkobokföringen och mantalsskrivningen. Det är emellertid synnerligen ovanligt att taxeringsnämnden i ett distrikt överväger att taxera en skattskyldig, som inte är registrerad som skattskyldig inom distriktet. Det är nämligen i praktiken svårt - bl.a. av tidsskäl - att i taxeringsnämndens regi åstadkomma den utredning som krävs för taxering med avvikelse från mantalsskrivningen.

Riksdagen beslutade våren 1985 (prop. 1984/85:175, SkU 59, rskr. 351, SFS 1985:362 och 363) att utvidga det skatterättsliga bosättningsbegreppet till att i princip omfatta alla fysiska personer som tidigare har haft sitt egentliga bo och hemvist i Sverige och som under beskattningsåret har väsentlig anknytning till Sverige (punkt 1 av anvisningarna till 53 § kommunalskattelagen). Samtidigt beslutade riksdagen att skärpa presumptionsregeln (den s.k. treårsregeln) för bosättning i Sverige. En person som flyttar från Sverige och som är svensk medborgare eller under sammanlagt minst tio år haft sitt egentliga bo och hemvist i Sverige eller stadigvarande vistats här skall anses bosatt i Sverige intill dess fem år förflutit från det han flyttade från Sverige, såvida han inte kan visa att han under beskattningsåret inte har väsentlig anknytning till Sverige. De nya reglerna innebär bl.a. att rekvisitet väsentlig anknytning till Sverige gjorts till självständig grund för skattskyldighet vid sidan av rekvisitet "egentligt bo och hemvist".

Det kan alltså enligt de nya reglerna bli fråga om skattemässig "återbosättning" i Sverige även om kanske avsevärd tid förflutit sedan den ursprungliga, faktiska bosättningen har upphört. Enligt tidigare regler ansågs kontinuitet föreligga i bosättningen när någon på grund av väsentlig anknytning behandlades som bosatt här. Det var då följdriktigt att anse den skattskyldige som bosatt i den kommun som vid avresan var hans hemkommun. När skattemässig "återbosättning" kan ske långt efter utflyttningen och genom anknytningsmoment som kan ha uppstått efter denna är det inte längre naturligt att den skattskyldige skall beskattas i den kommun som var hans hemortskommun vid avresan. Riksdagen har därför vintern 1986 (prop. 1986/87:30, SkU 5, rskr. 40, SFS 1986:1113) beslutat att i 66 § kommunalskattelagen särskilt reglera hemortskommunen för dem som på grund av väsentlig anknytning skall anses bosatta här i riket. Den nya bestämmelsen innebär att hemortskommunen i detta fall skall anses vara den kommun till

vilken anknytningen varit starkast under året före taxeringsåret.

I det centrala ADB-register, som förs av riksskatteverket enligt skatteregisterlagen (SFS 1980:343, ändrad senast 1986:1301) registreras maskinellt alla fysiska personer, som är kyrkobokförda i riket eller som var mantalsskrivna i riket för ifrågavarande inkomstår. Skattskyldiga som inte är mantalsskrivna eller kyrkobokförda i Sverige, exempelvis utflyttade personer med väsentlig anknytning till Sverige, inregistreras manuellt av den lokala skattemyndigheten sedan skattskyldigheten aktualiserats.

Förmögenhetsskatt

Enligt 6 § lagen (1947:577) om statlig förmögenhetsskatt (ändrad senast 1986:1291) skall statlig förmögenhetsskatt för all förmögenhet erläggas av fysiska personer, vilka var bosatta här i riket vid beskattningsårets utgång.

Vid bedömningen av om bosättning förelåg vid beskattningsårets utgång skall kommunalskattelagens utvidgade bosättningsbegrepp tillämpas (1 § lag om statlig förmögenhetsskatt).

Sammanfattning

En fysisk persons oinskränkta skattskyldighet i Sverige bestäms med utgångspunkt i hans bosättning. Det skattemässiga bosättningsbegreppet skiljer sig emellertid avsevärt från folkbokföringens och förutsätter inte faktisk bosättning eller ens vistelse här i riket. För en skattskyldig som är bosatt i Sverige avgörs hans hemortskommun vid den kommunala taxeringen enligt folkbokföringens bosättningsbegrepp. Skatteförvaltningens ADB-register förses med personuppgifter

från folkbokföringen. Skattskyldiga som inte är kyrkobokförda eller mantalsskrivna finns därför inte med i registren annat än efter särskild åtgärd i det enskilda fallet från skattemyndigheternas sida.

2.3 Allmän försäkring

Den allmänna försäkringen består av sjukförsäkring med föräldraförsäkring och tandvårdsförsäkring, folkpensionering och försäkring för tilläggspension (ATP).

Bestämmelser om vilka som omfattas av försäkringen finns dels i lagen (1962:381) om allmän försäkring (omtryckt 1982:120, ändrad senast 1987:509) (AFL), dels i överenskommelser - konventioner - om social trygghet som har träffats mellan Sverige och andra länder.

Alla som fyllt 16 år och är bosatta i Sverige i den allmänna försäkringens mening skall vara inskrivna, dvs. registrerade, hos en allmän försäkringskassa. För de inskrivna gäller försäkringen i sin helhet. Det innebär att man har rätt till sjukpenning, havandeskapspenning, föräldrapenning samt sjukvårds- och pensionsförmåner på de villkor som gäller för varje försäkringsslag.

Det är den allmänna försäkringskassan som bedömer om en person är att anse som bosatt i Sverige och har rätt att vara inskriven hos kassan.

I riksförsäkringsverkets kungörelse RFFS 1985:16 finns vissa regler som gäller frågan om en persons bosättning i Sverige. Dessa innebär att bosättning skall anses föreligga i följande fall:

- när en person har sitt egentliga hemvist i Sverige
- när en person kommer till Sverige med avsikt att vistas här stadigvarande
- när en person kommer till Sverige med avsikt att vistas här en begränsad tid, om anledningen till vistelsen är förvärvsarbete eller studier och vistelsen är avsedd att vara mer än ett år. Även medföljande make eller sambo och barn under 18 år anses bosatta i Sverige om de skall vistas här mer än ett år.

När det gäller den närmare bedömningen av om en person har sitt egentliga hemvist i Sverige, rekommenderar riksförsäkringsverket (RFV allmänna råd 1986:1) att folkbokföringens regler om dygnsvila tillämpas. Även i övrigt rekommenderar verket att försäkringskassan låter folkbokföringen vara vägledande vid sitt ställningstagande till bosättningsfrågan.

Uppgifter om alla som är inskrivna hos försäkringskassan finns i Försäkringsregistret, det s.k. F-registret. Till detta register är alla försäkringskassor anslutna genom riksförsäkringsverkets datasystem. Registren i systemet är gemensamma för alla försäkringskassor. Registren är samlade i verkets centrala dataanläggning - ADB-centralen i Sundsvall.

Från länsskattemyndigheternas personregister får ADB-centralen varje vecka uppgifter om registerändringar. F-registret aktualiseras sålunda veckovis med uppgifter från folkbokföringsregistren. Om en aviserad folkbokföringsuppgift är av betydelse för exempelvis en persons inskrivning hos en allmän försäkringskassa, meddelar ADB-centralen kassans lokalkontor detta genom att sända en datalista till kassan.

Inflyttningsfall

Principiellt gäller att bosättning i Sverige kan anses föreligga endast när vistelsen här är laglig. Därför krävs att en person - för vars vistelse uppehållstillstånd är nödvändigt - kan visa att vistelsen här är legal innan inskrivning hos försäkringskassan kan ske.

Nordiska medborgare som avser att bosätta sig i Sverige är undantagna från kravet på uppehållstillstånd.

När det gäller en utomnordisk medborgare som kommit till Sverige, blir bedömningen av frågan om hans bosättning och inskrivning alltid beroende av frågan om hans uppehållstillstånd. För att en utlänning skall kunna skrivas in hos försäkringskassan fordras enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter, att han beviljats permanent uppehållstillstånd eller ett uppehållstillstånd för ett år eller för längre tid eller ett tillstånd som eljest kan ligga till grund för kyrkobokföring. Till utlänningar räknas också statslösa.

Om försäkringskassan kommer fram till att en person som inte är kyrkobokförd här skall anses som bosatt här rekommenderar riksförsäkringsverket i sina allmänna råd att kassan uppmanar honom att anmäla sig för kyrkobokföring. Kassan bör dessutom underrätta pastorsämbetet om förhållandet.

För personer som flyttat till Sverige från ett nordiskt land gäller att försäkringskassan vid bedömning av bosättningsfrågan i princip skall följa folkbokföringsmyndigheternas beslut om kyrkobokföring. Detta är en följd av bestämmelserna i den nordiska konventionen om social trygghet och den nordiska överenskommelsen om folkbokföring.

Enligt den nordiska konventionen skall den som är folkbokförd i ett nordiskt land också anses som försäkringsmässigt bosatt där, om inte särskilda skäl finns till en annan bedömning.

Det förutsätts att en annan tolkning av begreppet bosatt bara skall ske i undantagsfall, och att samråd i så fall sker med folkbokförings- och/eller försäkringsmyndighet i det andra landet.

När det är fråga om inskrivning av en person som flyttat hit från ett nordiskt land, är det nödvändigt att försäkringskassan kontrollerar om personen är kyrkobokförd. Är han kyrkobokförd skall han enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter anses som bosatt i Sverige, om det inte finns särskilda skäl som ger anledning till en annan bedömning. I sådant fall är det riksförsäkringsverkets rekommendation att kassan tar kontakt med den myndighet i utflyttningslandet som har motsvarande ansvar för personens försäkring som försäkringskassan för att försöka komma överens länderna emellan. Ett av syftena med den nordiska konventionen är att personer som flyttar mellan de nordiska länderna alltid skall omfattas av försäkringen i något av länderna. Det är viktigt att en person inte blir utan försäkringsskydd liksom att han inte blir försäkrad i två länder samtidigt.

En person som kommit till Sverige från ett nordiskt land men som inte är kyrkobokförd här, kan enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter anses som bosatt i Sverige endast om försäkringskassan finner att särskilda omständigheter föreligger.

Inskrivning av 16-åringar

En person som är bosatt i Sverige skall enligt AFL skrivas in hos en allmän försäkringskassa fr.o.m. den månad han fyller 16 år.

Riksförsäkringsverket rekommenderar att försäkringskassan bedömer en person som bosatt i Sverige, om han är kyrkobokförd när han uppnår 16 års ålder. Det är verkets rekommenda-

tion att kassan i ett sådant fall inte gör någon särskild utredning om bosättningsfrågan.

Under november månad varje år får riksförsäkringsverkets ADB-central uppgifter från folkbokföringen om kyrkobokförda personer som under året fyller 15 år. Fr.o.m. den första i den månad en kyrkobokförd person fyller 16 år registreras han automatiskt i försäkringsregistret som inskriven hos den försäkringskassa som han skall tillhöra.

Utflyttningsfall

En grundläggande förutsättning för att en person skall vara inskriven hos försäkringskassan är att han anses bosatt här i landet. Om denna förutsättning inte längre föreligger, skall den försäkrade avregistreras från försäkringskassan.

När det gäller avregistrering finns vissa bestämmelser som reglerar frågan om bosättningen skall anses bestå eller ha upphört.

Enligt huvudregeln i AFL skall en försäkrad som lämnar Sverige fortfarande anses vara bosatt här, om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år. Avses utlandsvistelsen bli längre anses han inte bosatt här.

Från huvudregeln finns flera undantag. I lagen finns ett undantag för arbetstagare som av en statlig arbetsgivare utsänts från Sverige. Vidare finns undantag på grund av bestämmelser i konventioner om social trygghet mellan Sverige och andra länder, s.k. utsändningsfall. Däremot görs inte undantag för särskilda yrkesgrupper såsom missionärer.

Även i andra fall än vid flyttning till utlandet kan frågan om avregistrering bli aktuell. Genom en rapportlista får försäkringskassan meddelanden om sådana ändringar i läns-

skattemyndigheternas folkbokföringsregister, som kan ha betydelse när det gäller att avgöra om en försäkrad skall avregistreras.

Vid flyttning från Sverige till ett nordiskt land gäller att försäkringskassan vid bedömningen av frågan om avregistrering i princip skall följa folkbokföringsmyndigheternas beslut om avregistrering från kyrkobokföringen. Detta är en följd av bestämmelserna i den nordiska konventionen om social trygghet och den nordiska överenskommelsen om folkbokföring.

Sammanfattning

Vid inskrivning av en försäkrad bedömer försäkringskassan självständigt personens bosättning. Vid bedömningen tillämpas folkbokföringens bosättningsbegrepp. Vid inflyttning från annat nordiskt land är kyrkobokföringen i praktiken styrande. Det ADB-register som förs för administrationen av den allmänna försäkringen förses löpande med nya och ändrade personuppgifter från folkbokföringen.

För utflyttningsfall innehåller AFL en uttrycklig regel om att bosättningen består om en utlandsvistelse är avsedd att vara längst ett år. Vid en utlandsvistelse som överstiger ett år, upphör bosättningen.

2.4 Sjukvården

Landstingskommunernas skyldighet att erbjuda hälso- och sjukvård regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL). Av 3 § nämnda lag framgår att varje landstingskommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstingskommunen. Vidare skall den, som vistas inom en landstingskommun utan att vara bosatt där, vid behov av ome-

delbar hälso- och sjukvård erbjudas sådan vård i vistelse-landstinget (4 § HSL).

Vård vid akut sjukdom har således den landstingskommun där den sjuke vistas skyldighet att svara för. Övrig vård åligger det endast bosättningslandstinget att svara för. Bosättningsfrågan skall i detta sammanhang bedömas enligt reglerna i folkbokföringslagen (se prop. 1981/82:97 s. 115). I regel blir därför kyrkobokföringen grundläggande för bedömningen.

Landstingsförbundet har rekommenderat avgiftsnormer för sjukvård som lämnas svenska medborgare som vistas inom landstinget utan att vara bosatta här i landet. Förbundets rekommendation innebär att landstingen för utlandssvenskarna åtar sig ett vidare vårdansvar än hälso- och sjukvårdslagen anger. Rekommendationen innebär bl.a. att en utlandssvensk, som bor i ett land där han inte kan få tillfredsställande vårdförmåner, i regel får sjukhusvård mot en avgift av 55 kr. per vård dag även när vårdbehovet uppkommit utomlands eller i övrigt inte är av akut art.

En utländsk medborgare som inte är bosatt här i landet och som under vistelse här blir i behov av sjukvård skall normalt betala en patientavgift motsvarande den faktiska kostnaden för vården. Vanligen fastställs patientavgiften till de belopp som följer av riksavtalet.

Om en utländsk medborgare är bosatt och berättigad till sjukvårdsförmåner i ett land med vilket Sverige har en konvention som omfattar sjukvårdsförmåner svarar försäkringskassan i de flesta fall för en del av eller hela vårdkostnaden.

Medborgare i ett land som anslutit sig till ILO-konventionen nr 118, liksom flyktingar och statslösa har också rätt till sjukvårdsförmåner i Sverige under förutsättning att vårdbehovet uppkommer under vistelse här.

Nordiska konventionen

För personer som är bosatta i ett annat nordiskt land och som har rätt till sjukvårdsförmåner där gäller den nordiska konventionen om social trygghet. Även de som på grund av anställning ombord på fartyg som för ett nordiskt lands flagga har rätt till vårdförmåner i ett annat nordiskt land, omfattas av konventionens bestämmelser om sjukvårdsförmåner under tillfällig vistelse. Detta gäller även diplomater m.fl. utsända från de nordiska länderna.

Sammanfattning

Rätt till akut sjukvård har var och en som vistas i Sverige. Vid icke akut sjukdom har landstingen skyldighet att bereda vård endast för den som är bosatt i landet. En utsträckt skyldighet gäller i vissa fall för utlandssvenskar och personer som omfattas av en konvention. Bosättningsfrågan skall bedömas enligt folkbokföringslagens bosättningsbegrepp. Även bestämningen av en patients hemlandsting vid debitering av kostnader för vård inom annat landsting sker med tillämpning av folkbokföringslagens bosättningsregler.

2.5 Barnbidrag

Reglerna om allmänt barnbidrag och flerbarnstillägg finns i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag (omtrycket 1973:449, ändrad senast 1987:548) (ABBL). Reglerna om förlängt barnbidrag finns i lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag (FBBL).

Genom hänvisning i FBBL till ABBL blir flertalet bestämmelser om barnbidrag tillämpliga även på det förlängda barnbidraget. Det gäller t.ex. reglerna om bosättning och bidragsmottagare.

Behörig att fatta beslut om bidrag är den försäkringskassa hos vilken bidragsmottagaren är inskriven enligt AFL eller skulle varit inskriven om han uppfyllt ålderskravet (fyllt 16 år).

För barnbidrag och flerbarnstillägg gäller att de i de flesta fall betalas ut automatiskt, utan att någon anmälan eller ansökan behöver göras. En födelseavisering från folkbokföringen leder i allmänhet automatiskt till att utbetalning av barnbidrag sker. Detsamma gäller flerbarnstillägg om modern har två barn tidigare som hon får barnbidrag för. Om hon redan har flerbarnstillägg för tre eller fler barn, kommer beloppet att öka automatiskt.

Bosättningsbegreppet definieras i ABBL och är detsamma för de tre bidragen.

Den grundläggande förutsättningen för rätt till bidrag är att barnet är bosatt i Sverige. Vid bedömning av frågan om bosättning skall anses föreligga tillämpas med vissa nedan angivna undantag samma regler som vid bedömningen av bosättning inom den allmänna försäkringen. Det innebär bl.a. att folkbokföringslagens regler och därmed kyrkobokföringen blir vägledande.

Undantag från dessa regler gäller exempelvis bidrag för medföljande barn över 18 år till statligt utsända och för barn till svenska präster eller missionärer som skall arbeta utomlands samt viss SIDA-personal.

Barn som går i internatskola i Sverige och reser hem till föräldrarna i utlandet varje år under skollov och därför inte anses bosatta här enligt folkbokföringslagen är inte heller bidragsberättigade enligt ABBL och FBBL.

Enligt ABBL och FBBL inträder rätten till bidrag för ett svenskt barn när barnet anses vara bosatt i Sverige även om barnet kyrkobokförs vid en senare tidpunkt.

Enligt riksförsäkringsverkets allmänna råd (1986:7) för tillämpning av ABBL och FBBL bör en person, som måste ha uppehållstillstånd enligt utlänningslagen, anses bosatt i Sverige först sedan han har fått ett sådant uppehållstillstånd, som kan ligga till grund för kyrkobokföring här.

När det gäller rätten till bidrag för ett utländskt barn räcker det inte med att barnet blir bosatt i Sverige. Det krävs dessutom enligt ABBL och FBBL antingen att barnet fosteras av någon som är bosatt och mantalsskriven här eller att barnet eller någon av föräldrarna vistas i Sverige sedan minst sex månader.

Genom överenskommelser om social trygghet som har träffats mellan Sverige och vissa andra länder kan utländska medborgare bli berättigade till bidrag så snart de anses bosatta i Sverige. Så förhåller det sig t.ex. med medborgare i de övriga nordiska länderna. Enligt ABBL och FBBL skall ett barn som lämnar Sverige fortfarande anses vara bosatt här om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år. Denna regel gäller såväl svenska som utländska medborgare.

Den s.k. ettårsregeln innebär att man under en utlandsvistelse som uppgår till längst ett år, har rätt att få bidrag fortlöpande. Bidragsmottagaren är skyldig att hos försäkringskassan anmäla barns eller egen utlandsvistelse, som kan antas komma att överstiga sex månader. Sådan anmälan skall göras hos den kassa som bidragsmottagaren tillhör och om möjligt före avresan. Har en utlandsvistelse inte från början kunnat förutses överstiga sex månader, skall anmälan göras så snart det kan beräknas att vistelsen kommer att överstiga den tiden.

Det förekommer att barn, för vilka bidrag betalas ut, börjar vistas utomlands årligen under längre perioder av året. Frågan uppkommer då om bosättningen i Sverige skall anses bestå. Enligt riksförsäkringsverkets allmänna råd bör ett barn som regelbundet vistas mer än halva året utomlands i regel inte anses som bosatt i Sverige, om inte anledningen till utlandsvistelsen är obligatorisk skolgång utomlands. Är de årliga vistelserna i Sverige i stort sett lika långa som utlandsvistelserna, bör det utredas till vilket land barnet har mest anknytning. Hänsyn bör tas t.ex. till avsikten med vistelsen, övriga familjemedlemmars vistelseort och bostadsförhållanden. Om ett barn inte bedöms ha sin huvudsakliga anknytning till Sverige, bör barnet inte anses bosatt här.

Från huvudregeln i ABBL och FBBL, dvs. ettårsregeln, finns undantag som avser barn som följer med den som av statlig arbetsgivare sänds till ett annat land för att arbeta för arbetsgivarens räkning och medföljande barn till en svensk missionär eller präst som i annat fall är anställd i utlandet.

Ett skolbarn som fullgör obligatorisk skolgång utomlands anses bosatt i Sverige enligt ABBL och FBBL, om det kan anses att barnet har behållit sitt hemvist hos sina här bosatta föräldrar. Barnet måste vidare vara bosatt i Sverige när skolgången utomlands börjar.

Ett barn anses normalt behålla sin bosättning i Sverige om barnet återvänder till föräldrarna i Sverige vid längre lov eller uppehåll i undervisningen. Föräldrarna får i detta fall barnbidrag. Barnet får även räknas med vid bedömning av rätt till flerbarnstillägg för barnet under hela året.

Om barnet inte var bosatt i Sverige när skolgången utomlands började, utan går kvar i skolan i hemlandet när föräldrarna flyttade till Sverige, anses det däremot inte bosatt i Sverige enligt ABBL genom att endast vistas här under loven.

Detta gäller även om barnet enligt folkbokföringslagen anses bosatt här och blir kyrkobokfört i Sverige tillsammans med föräldrarna.

Ett bidrag kan inte beviljas enbart på den grunden att barnet uppfyller förutsättningarna för rätt till bidraget. Det måste också finnas någon som enligt ABBL och FBBL är berättigad att uppbära bidraget.

Bestämmelserna om vem som äger rätt att uppbära barnbidrag och flerbarnstillägg finns i ABBL. Genom hänvisning i FBBL till ABBL blir vad som gäller för barnbidrag i detta avseende tillämpligt även på förlängt barnbidrag.

Reglerna om rätt bidragsmottagare enligt ABBL och FBBL har utformats med avseende på om barnet står under föräldrarnas gemensamma vårdnad eller inte. Med vårdnad avses den rättsliga vårdnaden.

När föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn betalas bidragen enligt ABBL och FBBL automatiskt ut till modern. Detta gäller oavsett om föräldrarna sammanbor med varandra och barnet eller lever åtskilda och barnet antingen bor varaktigt med endast en förälder eller lika mycket hos båda föräldrarna.

När barnet bor tillsammans med båda föräldrarna kan bidragen enligt ABBL och FBBL betalas ut till fadern i stället om båda föräldrarna anmäler detta hos försäkringskassan.

När barnet bor varaktigt med endast den ena av föräldrarna, men bidrag betalas till den andra föräldern, får den förälder hos vilken barnet bor bidraget om han anmäler det hos försäkringskassan. Detta förutsätter att föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet. Enligt riksförsäkringsverkets allmänna råd anses barnet bosatt hos den förälder där det är kyrkobokfört. Kan det styrkas att barnet inte bor där det är kyrkobokfört,

betalas bidraget ut till den förälder som barnet faktiskt bor hos.

Fr.o.m. juli 1986 administreras det förlängda barnbidraget av de allmänna försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. För att förenkla administrationen har det förlängda barnbidraget anpassats så mycket som möjligt till barnbidraget. Det gäller i synnerhet tid och sätt för utbetalning, bosättningsregler och överklagande.

Det förlängda barnbidraget är en studieförmån som avlöser barnbidraget. Månadsbeloppet är detsamma som för barnbidrag. Det betalas ut månadsvis. Det lämnas för barn

- i grundskolan, sameskolan och specialskolan,
- i riksinternatskola, om barnet där genomgår utbildning motsvarande grundskolan,
- som fullgör vanlig skolplikt i vissa fristående, godkända skolor,
- i särskola eller
- i en fristående skola som motsvarar särskolan eller specialskolan och som är statsunderstödd eller står under statlig tillsyn.

Förlängt barnbidrag kan enligt FBBL lämnas även för barn som går i sådan skola utomlands som får svenskt statsbidrag, om barnet deltar i utbildning där som i huvudsak motsvarar grundskolan.

En förutsättning för att ett barns studier vid utlandsskola skall berättiga till förlängt barnbidrag är att barnet enligt FBBL och ABBL anses bosatt i Sverige.

Sammanfattning

För rätt till barnbidrag gäller bl.a. att barnet skall vara bosatt i Sverige. Vid bedömningen tillämpas samma regler som för inskrivning i den allmänna försäkringen. Detta innebär att folkbokföringens bosättningsbegrepp är ledande. För den som lämnar landet gäller att bosättningen enligt ABBL består om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år. Vid en utlandsvistelse som överstiger ett år, upphör bosättningen. Riksförsäkringsverkets register för utbetalning av barnbidrag förses löpande med nya och ändrade personuppgifter från folkbokföringen, som därigenom blir starkt styrande. Barnbidrag utbetalas normalt utan ansökan på grund av födelseavisering från folkbokföringen.

2.6 Bidragsförskott

Bidragsförskott är ett samhälleligt stöd som kan utgå för barn, som inte bor tillsammans med båda sina föräldrar.

De grundläggande bestämmelserna finns i lagen (1964:143) om bidragsförskott (omtryckt 1976:277, ändrad senast 1986:241). Närmare föreskrifter finns i förordningen (1984:1102) om bidragsförskott, förlängt bidragsförskott för studerande och särskilt bidrag till vissa adoptivbarn.

Bidragsförskott förutsätter någon av följande situationer:

- Ingen av föräldrarna har vårdnaden om barnet.
- Endast en av dem har vårdnaden.
- Föräldrarna har gemensam vårdnad men lever åtskilda och barnet bor varaktigt tillsammans med endast en av dem.

I dessa fall utgår bidragsförskott när en förälder som inte bor varaktigt tillsammans med barnet inte betalar något underhållsbidrag. Bidragsförskott utgår också i form av ut-

fyllnadsbidrag upp till nivån för bidragsförskottet när underhållsbidraget visserligen betalas men är lägre än bidragsförskottet.

Bidragsförskottet beräknas i procent av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Bidragsförskotten administreras av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. För bidragsförskott måste ansökan göras hos försäkringskassan. Förskottet betalas normalt ut till vårdnadshavaren eller till en särskilt förordnad förmyndare för barnet.

För att bidragsförskott skall kunna utgå måste barnet vara bosatt i Sverige. Om barnet inte är svensk medborgare krävs dessutom att barnets vårdnadshavare är bosatt här i landet och antingen denne eller barnet vistas här sedan minst sex månader. Om barnet är bosatt i Sverige eller inte bedöms enligt samma regler som gäller för rätt till barnbidrag (se avsnitt 2.5).

Vid bedömningen av om barnet varaktigt bor tillsammans med vårdnadshavaren och inte bor varaktigt tillsammans med den underhållsskyldige utgår försäkringskassan normalt från kyrkobokföringen.

2.7 Det studiesociala systemet

Studiestöd ges i sex huvudformer:

- förlängt barnbidrag
- studiehjälp
- studiemedel
- vuxenstudiestöd
- timersättning vid grundutbildning för vuxna
- utbildningsbidrag för vuxna

Fr.o.m. juli 1986 administreras det förlängda barnbidraget av de allmänna försäkringskassorna och riksförsäkringsverkets. För att förenkla administrationen har reglerna för det förlängda barnbidraget anpassats så mycket som möjligt till det allmänna barnbidraget. Det förlängda barnbidraget har därför behandlats ovan i redogörelsen för det allmänna barnbidraget.

Bosättningsreglerna för studiestöd

Av bestämmelserna i studiestödslagen (1973:349) framgår att utländsk medborgare har rätt till studiestöd i Sverige endast om han eller hon bosatt sig här huvudsakligen i annat syfte än att studera. Det förutsätts i princip att han/hon är inlemmad i det svenska samhället. Med hänsyn till de skilda förhållanden som råder för utländska medborgare i fråga om anknytningen till Sverige har praxis utformats något olika för olika grupper av invandrare. Den kategorisering som används är: invandrare, barn till invandrare, flykting och person med nära familjeanknytning i Sverige.

För tillämpning av bestämmelserna har centrala studiestödsnämnden meddelat följande allmänna råd för tillämpning av bosättningskravet:

Rätt till svenskt studiestöd har utländsk medborgare som är stadigvarande bosatt och kyrkobokförd i Sverige och som i övrigt fyller villkoren i studiestödsförfattningarna.

En förutsättning är också att utlänningen har för avsikt att stanna i landet och har giltiga tillstånd för vistelse och arbete.

o Invandrare

Som invandrare räknas utländsk medborgare som vistats och arbetat på minst halvtid i Sverige under en sammanhängande period av minst 24 månader.

Den som är medborgare i ett land utanför Norden måste också vara bedömd som invandrare av invandrarverket. Som invandrare räknas utlänning som beviljats tillstånd för bosättning i Sverige. Förlängning av tillstånden behöver inte prövas av invandrarverket.

För utländsk medborgare som tidigare vistats i Sverige och på nytt bosätter sig här får prövas huruvida han/hon kan anses ha kvar anknytningen till landet. Vid prövningen beaktas bl.a. längden av vistelsen före och efter avbrottet och samsällskapet under denna tid, skälen till utresan och längden av bortovaron. Vidare tas hänsyn till om utlänningen har anhöriga här i landet.

o Barn till invandrare

Som barn till invandrare räknas den som är under 20 år vid inresan till Sverige och har följt med sina föräldrar som stadigvarande bor och arbetar här. Föräldrarna skall ha invandrat under sådana omständigheter att det kan förutsättas att de tänker stanna i landet.

Föräldrarna, eller en av föräldrarna, skall vara kyrkobokförda i Sverige och ha giltiga tillstånd i förekommande fall för vistelse och arbete.

Med giltiga tillstånd avses uppehålls- och arbetstillstånd eller permanent uppehållstillstånd. Nordiska medborgare behöver inte ha sådana tillstånd.

För nordiska medborgare gäller den samnordiska överenskommelsen att föräldrarna, eller en av föräldrarna, skall ha förvärvsarbete i Sverige. Förvärvsarbete i annat nordiskt land kan ligga till grund för rätt till studiestöd bara om föräldrarna är bosatta och betalar skatt i Sverige (enligt dubbelbeskattningsavtal).

Barn vars föräldrar kommit till Sverige för tjänstgöring vid det egna landets beskickning eller konsulat har inte rätt till svenskt studiestöd. Detsamma gäller barn till gäststuderande i Sverige.

o Flykting

Som flykting räknas den, som av statens invandrarverk är överförd från flyktingläger eller i övrigt är bedömd som flykting eller jämställd med flykting.

Även den som får tillstånd att stanna i landet av enbart humanitära skäl kan efter prövning i varje enskilt fall jämsställas med flykting.

Med giltiga tillstånd avses uppehålls- och arbetstillstånd eller permanent uppehållstillstånd.

o Person med nära familjeanknytning

Nära familjeanknytning anses i detta sammanhang den ha som är bedömd som invandrare av statens invandrarverk och vistats i Sverige i minst 24 månader samt

a) sammanbor i Sverige med en svensk medborgare sedan minst två år tillbaka eller

b) sammanbor i Sverige sedan minst två år tillbaka med en annan utländsk medborgare som bott här en längre tid och själv har rätt till studiestöd.

Äktenskap och sammanboende under äktenskapsliknande förhållanden jämsställs. Sammanlevnaden skall kunna styrkas, t.ex. med hyreskontrakt eller gemensam kyrkobokföringsadress. Även sammanboende mellan personer av samma kön kan accepteras om det styrks att det rör sig om sammanlevnad under äktenskapsliknande förhållanden.

Med en längre tid enligt punkten b) avses fyra år för utom-nordisk medborgare och två år för nordisk medborgare.

Medborgare i de övriga nordiska länderna

Enligt en överenskommelse 1975 mellan de nordiska länderna gäller att medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge i första hand har rätt till hemlandets studiestöd vid studier i Sverige. Hemlandets studiesociala myndigheter avgör dock för vilka utbildningar studiestöd kan beviljas.

Den grundläggande tanken bakom den samnordiska överenskommelsen är att den som studerar i annat nordiskt land än hemlandet skall ha möjlighet att få studiestöd från någotdera landet. I första hand skall hemlandet svara för studiestödet.

En nordisk medborgare kan inte få studiestöd från mer än ett land för samma tid. Enligt den nordiska överenskommelsen kan man inte heller få rätt till studiestöd i Sverige genom giftermål med en svensk medborgare eller annan nära anknytning här.

Sammanfattning

Rätt till studiestöd för en utländsk medborgare förutsätter i praktiken bosättning och kyrkobokföring i Sverige.

2.8 Bostadsbidrag för barnfamiljer

Bostadsbidrag till barnfamiljer lämnas av kommunerna. Statsbidrag lämnas till 50 procent av kostnaden om kommunen betalat ut bidragen enligt förordningen (1987:818) om bostadsbidrag till barnfamiljer.

För rätt till bostadsbidrag krävs enligt 4 § förordningen om bostadsbidrag till barnfamiljer att familjen är bosatt i riket. Någon närmare precisering av hur bosättningen skall bedömas i detta sammanhang finns inte.

Bostadsbidragen är behovsprövade mot hushållets inkomster. Vid bedömningen av bidragshushållets sammansättning skall gälla att med makar jämföras man och kvinna som utan att vara gifta med varandra lever tillsammans och de har eller har haft gemensamt barn eller är kyrkobokförda på samma adress om inte bidragssökanden visar skäl för annat. Av förarbetena (prop. 1986/87:48 s. 56) framgår att bidragsmyndigheterna skall följa kyrkobokföringen och inte bedriva någon självständig bosättningskontroll.

2.9 Medborgarskap

Förvärv av svenskt medborgarskap genom naturalisation.

Hemvistvillkoret

Enligt 6 § första stycket lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (omtryckt 1984:682) kan en utlänning, som sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i riket på ansökan upptas till svensk medborgare, om han uppfyller övriga i samma paragraf uppställda villkor.

Som framgår av stadgandet skall sökanden ha hemvist i Sverige vid tidpunkten för naturalisationen och oavbrutet ha haft hemvist här under fem år (för nordbor två år), räknat bakåt från denna tidpunkt. Från semesterresor och liknande kortvariga besök utomlands, som inte bryter hemvistet, bortses emellertid helt.

Som utgångspunkt för hemvisttidens beräkning gäller att en utlänning som har uppehållstillstånd för bosättning redan vid inresan i Sverige får räkna hemvisttid från inresedagen. I annat fall räknas hemvisttiden från tidpunkten för utlänningens ansökan om uppehållstillstånd för bosättning. Med ansökan för bosättning avses varje sådan begäran hos polismyndighet att få stanna i Sverige, antingen den sker muntligt i en asylutredning eller skriftligt. Om en ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd för tillfällig vistelse leder till uppehållstillstånd för bosättning, räknas hemvisttiden från det ansökningen gjordes, även om förlängningsansökningen först var begränsad till besök eller gäststudier.

Av ovanstående följer, att en gäststuderande inte får tillgodoräkna sig den tid han har vistats här i denna egenskap, eftersom denna vistelse endast betraktas som tillfällig. Förhållandet kan normalt anses vara likartat för den som är här på besök liksom för gästforskare samt lärare, idrottsutövare, musiker, artister m.m. med tidsbegränsade engagemang. Om utlänningen har haft ett begränsat antal korta uppehållstillstånd av angivet slag får han i praxis inte räkna denna tid som hemvisttid. Har han emellertid haft många sådana uppehållstillstånd, kan viss hänsyn dispensvägen tas till denna tid. Detta gäller dock inte gäststuderande.

En påbörjad hemvist i Sverige anses fortgå under utlänningens vistelse här till dess den bryts genom ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Om det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet senare upphävs, exempelvis på grund av verkställighetshinder, räknas hemvisttiden från dagen för upphävandet. Dispensvägen kan viss hänsyn tas till vistelsetid före avlägsnandebeslutet.

Beträffande nordbor som inte behöver tillstånd att vistas i riket räknas hemvist från inresan.

Personer som vistas i Sverige med diplomatisk immunitet anses inte ha hemvist här. En utlänning, som är anställd vid utländsk beskickning i Sverige och som saknar diplomatisk immunitet, anses däremot ha hemvist i Sverige, om han redan före anställningen hade fått tillstånd för bosättning i Sverige.

Den tid, som en utlänning vistats i Sverige under falsk identitet utan att själv underrätta svensk myndighet om sin rätta identitet, får han enligt praxis inte tillgodoräkna sig som hemvisttid.

Som nämnts skall enligt huvudregeln hemvisttiden ha varit oavbruten fem år (två år för nordbor) före tidpunkten för naturalisationen. Semesterresor och andra kortvariga besök i utlandet bryter dock inte hemvisttiden.

I övrigt gäller följande praxis vid avbrott i vistelsetiden i Sverige: Dispens ges i regel när omständigheterna kunnat visa att sökanden haft för avsikt att återvända till Sverige. Vistelsen utomlands skall ha haft ett på förhand bestämt syfte. I sådana fall får sökanden tillgodoräkna sig hela den tidigare vistelsen som kvalifikationstid.

Vid bedömningen av hemvistet är kyrkobokföringen inte avgörande. Den som felaktigt förblivit kyrkobokförd här trots upphörd bosättning har emellertid i praktiken stora möjligheter att felaktigt få tillgodoräkna sig hemvisttid.

o Förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan

Förvärv genom anmälan skiljer sig från förvärv genom naturalisation närmast därigenom att vid anmälan den beslutande myndigheten vid prövningen endast skall undersöka om de i lagen angivna förutsättningarna är uppfyllda eller ej. Någon fri prövningsrätt tillkommer inte myndigheten.

o Svenskt medborgarskap kan förvärfvas genom anmälan i fem olika situationer

1. Om ett barn inte förvärvat svenskt medborgarskap vid födelsen eller genom legitimation, men barnets fader sedan tiden för barnets födelse är svensk medborgare och genom slutligt avgörande av svensk domstol fått vårdnaden om barnet ensam eller gemensamt med barnets moder, förvärvar barnet svenskt medborgarskap genom att fadern, eller vid gemensam vårdnad båda föräldrarna, anmäler detta innan barnet fyllt 18 år.

2. En utlänning som oavbrutet har haft sitt hemvist i Sverige från det han fyllt 16 år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt minst fem år kan efter det han fyllt 21 år men innan han fyllt 23 år erhålla svenskt medborgarskap genom anmälan. Ett sådant förvärv förutsätter inte att sökanden förlorar sitt tidigare medborgarskap. Om utlänningen inte är medborgare i någon stat eller styrker att han skulle förlora sitt utländska medborgarskap genom att förvärva svenskt, får anmälan göras redan då han har fyllt 18 år, om han vid tiden för anmälan har sitt hemvist i riket sedan fem år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt fem år (3 § medborgarskapslagen).

Med hemvist i Sverige likställs hemvist i Danmark, Finland och Norge i den mån hemvisttiden infallit före 16 års ålder och tidigare än fem år före anmälan (10 § a medborgarskapslagen och 10 § medborgarskapskungörelsen).

3. Om en person som är född som svensk medborgare och har bott här oavbrutet intill 18 års ålder förlorat sitt svenska medborgarskap kan han återvinna detta genom anmälan om han sedan två år har hemvist här. Om han är medborgare i någon annan stat är det dock en förutsättning att han kan styrka att han förlorar det utländska medborgarskapet. Hemvist i Danmark, Finland eller Norge intill tolv års ålder likställs

med hemvist i Sverige (10 § a medborgarskapslagen och 18 § medborgarskapskungörelsen).

Förvärv av medborgarskap på detta sätt brukar kallas förvärv genom återvinning.

4. Danska, finska och norska medborgare kan bli svenska medborgare genom anmälan om de

- a) har förvärvat medborgarskapet på annat sätt än genom naturalisation,
- b) har fyllt 18 år,
- c) har varit bosatta i Sverige sedan fem år och
- d) inte blivit dömda till fängelse under denna tid.

5. Den som har förlorat sitt svenska medborgarskap och där-
 efter oavbrutet varit medborgare i Danmark, Finland eller
 Norge kan genom anmälan återvinna sitt svenska medborgarskap
 så snart han åter bosatt sig i Sverige.

Medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge skall göra
 anmälan till länsstyrelsen i det län där de är kyrkobokförda.
 Utomnordiska medborgare skall göra anmälan till statens in-
 vandrarverk (11 § medborgarskapslagen).

o Förlust av svenskt medborgarskap

Den som är född utomlands och inte har någon vistelse i
 Sverige eller anknytning hit förlorar sitt svenska medborgar-
 skap vid 22 års ålder (8 § medborgarskapslagen).

Har man haft hemvist i Danmark, Finland eller Norge samman-
 lagt sju år förlorar man dock inte det svenska medborgarska-
 pet.

Vistelsen i Sverige behöver inte ha medfört kyrkobokföring,
 utan kan styrkas på annat sätt.

Sammanfattning

Kyrkobokföringen är inte avgörande vid beräkning av hemvist-tid i naturalisationsärenden. I praktiken kan emellertid en utlänning som felaktigt varit kyrkobokförd här även felaktigt bedömas ha haft hemvist här enligt medborgarskapslagen. En nordbos förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan kräver kyrkobokföring.

2.10 Rösträtt och valbarhet

Bestämmelser om rösträtt vid val till riksdagen finns i dag i 3 kap. 2 § regeringsformen. Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svenska medborgare som är bosatta i riket. Om rösträtt för svenska medborgare som inte är bosatta i riket finns bestämmelser i lag. Sådana bestämmelser finns i val-lagen (1972:620, omtryckt 1987:1334). Enligt 4 kap. 11 § val-lagen har svenska medborgare som inte är bosatta i riket rösträtt vid val till riksdagen om de varit kyrkobokförda här någon gång och inte på grund av 3 kap. 2 § regeringsformen är uteslutna från rösträtt. (Utesluten från rösträtt är den som inte uppnått 18 års ålder senast på valdagen och den som är omyndigförklarad av domstol.) Som förutsättning för rösträtt för utlandssvenskar gäller vidare att de skall vara upptagna i en särskild röstlängd efter ett ansökningsförfarande (4 kap. 12 och 13 §§ vallagen).

För att tas upp i den särskilda röstlängden måste utlands-svenskarna ansöka hos riksskatteverket inför varje ordinarie val. Särskild röstlängd upprättas varje år, alltså inte bara under ordinarie valår. Röstlängdens giltighetstid är från den 1 september ena året till den 31 augusti året därpå. Den som ansökt till ett ordinarie valår tas upp även under de två mellanåren, vilket innebär att man inte behöver ansöka om det skulle bli aktuellt med ett eventuellt extra val eller en folkomröstning mellan de ordinarie valen.

Ansökan om upptagande i särskild röstlängd skall göras under tiden den 1 januari till den 1 juni och skall innehålla en försäkran på heder och samvete att sökanden är svensk medborgare.

Enligt 3 kap. 10 § regeringsformen kan endast den som uppfyller villkoren för rösträtt vara ledamot av riksdagen eller ersättare för ledamot.

Rösträtt vid val till kommunfullmäktige har den som är kyrkobokförd i kommunen och som har uppnått 18 års ålder senast på valdagen. Den som är omyndigförklarad av domstol har dock inte rösträtt. Den som inte är svensk medborgare har rösträtt endast om han har varit kyrkobokförd i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret. Rösträtt vid val till landsting har den som är röstberättigad vid val till kommunfullmäktige i kommun inom landstingskommunen. Motsvarande regler gäller vid val till kyrkofullmäktige för den som är kyrkobokförd i församlingen och tillhör svenska kyrkan (2 kap. 3 § lagen /1982:1052/ om församlingar och kyrkliga samfälligheter, ändrad senast 1986:1338).

Den som uppfyller förutsättningarna för rösträtt vid de kommunala valen är också valbar till kommunala förtroendeuppdrag (2 kap. 4 § kommunallagen 1977:179 och 2 kap. 4 § lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter).

I folkomröstningen om kärnkraftsfrågan tillerkändes utländska medborgare bosatta i Sverige rösträtt under samma förutsättningar som i de kommunala valen (3 § lagen /1980:7/ om folkomröstning i kärnkraftsfrågan).

Sammanfattning

Rösträtt i allmänna val förutsätter faktisk kyrkobokföring i Sverige. Svensk medborgare som inte längre är kyrkobokförd i

Sverige kan tas upp i särskild röstlängd efter ansökan under förutsättning att han någon gång varit kyrkobokförd. Utländsk medborgare blir röstberättigad vid kommunala val om han varit kyrkobokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret. I övrigt sammanfaller röstlängdernas innehåll helt med kyrkobokföringens uppgifter om den röstberättigade befolkningen.

3.1 Allmänt

I princip kan hävdas att varje avvikelse mellan den folkbokföringsuppgift som vid ett givet tillfälle skulle vara den korrekta och den löpande befolkningsregistreringen, dvs. kyrkobokföringen, innebär att folkbokföringen är felaktig. Ju längre felen kvarstår desto större genomslagskraft får de.

En annan sak är att användarna av informationsunderlag från folkbokföringen uppfattar bokföringen som felaktig även under den tid som förflyter mellan det den löpande folkbokföringen rättats och information om ändringen når användarna. Tidsåtgången för avisering är därför en betydelsefull faktor vid deras bedömning av folkbokföringens kvalitet.

1979 års folkbokföringskommitté redovisar i sitt betänkande (SOU 1981:101) "Folkbokföringens framtida organisation" under rubriken "Flyttningskontrollen" vissa problem som avser folkbokföringens riktighet (s. 39).

Uppgifter om bosättning intar en särställning bland uppgifterna inom folkbokföringen. Dels är uppgifterna ett resultat av en prövning 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 prövningen 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 otillbörligt skaffa sig förmåner i beskattnings- eller bidragssammanhang. Denna företeelse som brukar benämnas skenskrivning, torde ha ökat avsevärt under senare år

3.2 Bristande aktualitet

Statskontoret har undersökt tidsåtgången mellan det att en anmälan om ändrad bosättning har gjorts till dess att ändringen flutit in i länsskattemyndigheternas personregister. Denna utvisar i grova drag att tiden i genomsnitt uppgår till två veckor vid flyttning inom församling, till tre veckor vid flyttning mellan församlingar i samma län och till fyra veckor vid flyttning mellan län. Av undersökningsrapporten (bilaga 1) framgår att tidsåtgången i vissa fall kan bli betydligt större och uppgå till mer än två månader. För mottagarna av avisering från länsskattemyndigheternas register åtgår ytterligare en tid av en till två veckor innan mottagarna nåtts av en underrättelse om ändringen i folkbokföringen.

På denna punkt anför 1979 års folkbokföringskommitté under rubriken "Uppgifternas tillförlitlighet" (s. 40).

Många av folkbokföringens användare får riksomfattande uppgifter från länregistren 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 länregistren. 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. Ansträng-

ningar 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 länsregistringen som påverkar rösträtten. Det har bl.a. gjorts gällande att invandrarverkets beslut angående svenskt medborgarskap inte tillräckligt snabbt påverkar innehållet i länsregistren.

Vi instämmer i det ovan citerade uttalandet.

3.3 Skenskrivningar

I direktiven har framhållits att det från skilda håll har påpekats att många söker kringgå folkbokföringsbestämmelserna för att få kyrkobokföringen ordnad på det sätt som är mest fördelaktigt från beskattnings-, avgifts- och bidragssynpunkt. Sådana s.k. skenskrivningar för att undvika skatter och avgifter eller för att erhålla bidrag har medfört att arbetet med folkbokföring och flyttningskontroll har fått ett starkt fiskalt inslag. Det gäller såväl vid flyttning inom landet som vid in- och utvandring.

1979 år folkbokföringskommitté har haft sin uppmärksamhet riktad på denna fråga. Kommittén anför bl.a. (s. 39)

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. Den 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 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 förvissar 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 utbildats för andra arbetsuppgifter.

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.

Bostadsbidragskommittén analyserar i betänkandet (SOU 1982: 58) "Bostadsbidragen" i ett särskilt kapitel (9) det svenska hushållsbegreppet som grund för olika bostadsbidragsformer (s. 183).

Reglerna om vilka som skall anses ingå i bidragshushållet kan kringgå på två vägar. Den ena utgår från förhållandet att samboende utan gemensamma barn jämställs med makar endast om de har ekonomisk hushållsgemenskap. Personer som är reellt sammanlevande men inte är gifta eller har gemensamma barn kan då söka framstå som ensamstående med inneboende. Den andra vägen förutsätter att den ene av två makar eller samboende lämnar felaktiga uppgifter - eller underlåter att anmäla rätta uppgifter - om sin bosättning till folkbokföringen. Detta kallas vanligen skenskrivning. Enligt uppgifter från dem som administrerar bostadsbidragen är skenskrivningen det vanligaste sättet att kringgå gällande regler om sammanläggning av inkomster.

Beträffande skenskrivningarna framhåller bostadsbidragskommittén även följande (s. 186).

Bidragsmyndigheten har i dag begränsade möjligheter att upptäcka att en sökande som uppger sig vara ensamboende i realiteten är samboende. Om bidragsmyndigheten skall kunna komma åt skenskrivningar måste dess undersökningsrätt bli påtagligt mer långtgående än den är i dag. Vi anser oss inte kunna förorda detta.

Skenskrivningsproblemet varken kan eller bör lösas isolerat inom bostadsbidragssystemet. Företeelsen är inte bara ett problem för bostadsbidragen. Samhället har också av andra skäl intresse av att människor är skrivna ihop med de hushåll i vilka de faktiskt ingår och på de fastigheter där de verkligen bor. Främst gäller det kanske kommunerna för vilka skenskrivningar kan betyda väsentligt minskade skatteintäkter och avgifter samt ökade krav på förturer vid olika former av service - exempelvis barntillsyn.

Det är enligt vår mening olämpligt att olika kommunala och statliga myndigheter var för sig med olika medel söker skaffa sig upplysningar om en persons verkliga samlevnadsförhållanden. Det både ineffektivt och resurskrävande. Och det är mycket äventyrligt från integritetsskyddssynpunkt. Uppgiften att komma åt skenskrivningar måste vila på den myndighet som har till uppgift att se till att enskilda personer är kyrkobokförda på de adresser där de faktiskt bor, dvs. kyrkobokföringsmyndigheten. Vi anser det nödvändigt att denna myndighet bedriver en mera aktiv bosättningskontroll än i dag. Folkbokföringen skulle kunna förbättras om ett nära samarbete etableras mellan kyrkobokföringsmyndigheten och de övriga myndigheter som har intresse av att uppgivna boendeförhållanden är korrekta, bl.a. då bostadsbidragsmyndigheten. Vi förutsätter att ett sådant samarbete etableras i de fall som det inte förekommer redan i dag.

Skenskrivningarna utgör, som framgår av ovan citerade men även i andra sammanhang gjorda uttalanden, de från samhällssynpunkt allvarligaste felen inom folkbokföringen. I många fall utgör nämligen skenskrivningarna ett led i brott eller försök till brott mot samhällets lagar.

Folkbokföringens betydelse för myndigheternas bedömning av rätt till bostadsbidrag framgår av prop. 1986/87:48 om bostadspolitiken. Föredragande statsrådet anför bl.a. att med måkar jämfästs sådan man och kvinna som lever tillsammans

och är kyrkobokförda på samma adress. Vidare sägs att bidragsmyndigheterna inte skall bedriva någon självständig bosättningskontroll.

Detta innebär att om en bidragsmyndighet misstänker att en persons kyrkobokföring kan vara felaktig skall myndigheten inte självständigt vidta rättelse utan anmäla förhållandet till vederbörande folkbokföringsmyndighet för prövning. I avvaktan på en sådan prövning skall bidrag utgå i enlighet med kyrkobokföringen. Rättelse kan dock göras i efterhand.

3.4 Beräkning av omfattningen av felaktig folkbokföring

Inledningsvis måste det konstateras att det inte hittills har redovisats någon statistiskt hållbar undersökning av omfattningen av felaktig folkbokföring vad gäller bosättningsredovisningen.

Statistiska centralbyrån har i sin utredning om nya metoder för folk- och bostadsräkningar (FOBALT) 1983 pekat på de brister som finns i folkbokföringen, framför allt i fråga om hushålls- och familjeregistrering, och anförde.

Den enda löpande statistik på totalbasis som i dag finns om svenska familjer och hushåll är civilståndsstatistiken från register över totalbefolkningen (RTB) och statistiken om den s.k. RTB-familjen (gifta samboende och ensamstående med eller utan barn.). Dessa redovisningar har dock för flertalet användningar med åren blivit i det närmaste meningslösa. Enligt Fob 80 tillhörde t.ex. 15 procent av samtliga samboende gruppen samboende inte gifta. I den löpande statistiken redovisas dessa personer som inte gifta och tillhörande en familj med endast en vuxen. 1980 hade ca 40 procent av de barn som föddes i Sverige en inte gift mamma.

För att förbättra hushållsstatistiken gjorde SCB i samarbete med riksskatteverket ett försök i mars 1982. Försöket genomfördes i fyra postområden och redovisas i detaljrapporten till FOBALT (s. 169 f).

Vårt prov fick därför begränsas till de flyttare, som lämnade in den ändrade blanketten för flyttningsanmälan. Totalt fick vi in nästan 2 300 sådana blanketter. Det visade sig att 13 procent svarat ja på frågan om man flyttade samtidigt med någon som inte tagits upp på den aktuella flyttningsanmälan, att 64 procent svarat nej på denna fråga och att 23 procent lämnat frågan obesvarad.

På den andra frågan som gällde om man skulle komma att dela inflyttningslägenheten med någon som redan bodde där svarade 12 procent ja, 65 procent nej och 24 procent lämnade frågan obesvarad. Av dessa senare var 19 procentenheter samma personer som inte svarade på frågan om man flyttade tillsammans med någon som inte fanns upptagen på den aktuella flyttningsblanketten.

Försöket tyder på att 1/4 av de flyttande inte ville uppge om de flyttade till eller från någon. Riksskatteverket har i samband med försöket uttalat att de begärda uppgifterna behövs men att de behöver lagfästas.

Vi har på olika sätt sökt få fram en objektivt hållbar analys av felfrekvensen i den svenska folkbokföringen. Bl.a. har det vid kontakter med SCB diskuterats om någon statistisk intervjuundersökning skulle kunna kompletteras med frågor om folkbokföringen. Periodvis återkommande undersökningar som arbetskraftsundersökningen eller undersökningen om levnadsförhållanden vore lämpliga för detta ändamål. Ett bestämt antal personer väljs slumpmässigt ur SCB:s register över totalbefolkningen. Registret innehåller aktuella folkbokföringsadresser. Erfarenhetsmässigt träffar intervjuaren inte alltid personerna på folkbokföringsadressen. Det kan bero på sjukdom, semester eller liknande. I vissa fall beror det på att folkbokföringen är fel. För den statistiska undersökningen är det väsentligt att bortfallet av antalet intervjuade personer blir så litet som möjligt. Intervjuaren söker därför på olika sätt få fram vistelseadressen för att kunna fullfölja undersökningen.

För denna grupp skulle det därför vara lämpligt att ställa frågorna:

- Är du bosatt på den här adressen?

- När flyttade du hit?

Däriigenom får man fram dels en statistiskt hållbar uppgift på eftersläpningen i folkbokföringen och dels en mätare på felen.

SCB har förklarat sig villig att genomföra en sådan undersökning. Datainspektionen krävde emellertid med stöd av data- och sekretesslagstiftningen, att intervjuaren skall uppge ändamålet med den ställda frågan. Även om den intervjuade åtnjuter sekretesskydd och även om uppgifter "avidentifieras" vid redovisningen anser SCB att en undersökning av detta slag blir missvisande. En intervjuad som medvetet har manipulerat med sin folkbokföring kommer att lämna felaktiga svar. Undersökningen blir missvisande och kan enligt SCB inte genomföras med godtagbart resultat om datainspektionens krav skall tillgodoses.

Vi har därför i samråd med SCB sökt andra vägar för att få fram en frekvens på felaktig folkbokföring.

I publikationen "Folkmängd 31 dec 1983", del 3, i serien Sveriges officiella statistik redovisar SCB bl.a. principerna för redovisning av samboende personer (s. 16). Den löpande befolkningsstatistiken är baserad på samredovisningsbegreppet i folkbokföringen. Av samboende vuxna är det endast gifta samboende personer som kopplas ihop. Övriga samboende redovisas som ensamstående. Eftersom boende utan giftermål ökar anser SCB att statistiken dåligt speglar verkligheten.

SCB har därför vid folk- och bostadsräkningarna (FoB) som samboende - förutom gifta - även räknat ogifta personer som på FoB-blanketten uppgett sig vara samboende med bostadsinnehavaren. Förutsättningen är att de är mantalsskrivna på samma fastighet och bor i samma lägenhet.

SCB gör årligen undersökningar om levnadsförhållandena (ULF). Därvid är definitionen på samboende något mera omfattande än i FoB. I ULF räknas de som verkligen är samboende som sådana även om de inte är kyrkobokförda på samma fastighet.

Enligt FoB 1980 var 594 000 personer mellan 16 och 74 år samboende utan att vara gifta. Enligt ULF samma år var 704 000 personer i samma åldersgrupper samboende utan att vara gifta. Det skulle innebära att 110 000 ogifta personer var samboende med hushållsgemenskap utan att vara kyrkobokförda tillsammans med sin sambo. Eftersom ULF:s uppgifter baseras på ett urval ger resultatet från ULF slumpmässiga avvikelser från det sanna värdet. Skillnaden mellan FoB och ULF är emellertid så stor att expertis hos SCB menar att det är statistiskt säkerställt att åtminstone 100 000 ogifta personer i dessa åldersgrupper år 1980 var kyrkobokförda på en annan adress än sin sambo, vilket innebär 2 % av den aktuella befolkningsgruppen. Även om frågan om rätt kyrkobokföringsort inte direkt prövades i sammanhanget kan man - mot bakgrund av de kriterier som uppställdes för redovisning som samboende - anta att gemensam bosättning i regel förelåg.

Som framhållits i direktiven har man anledning att anta att benägenheten att anmäla fel adress hänger samman med de ekonomiska förmåner en person kan få genom falsk folkbokföring. Framför allt är det barnfamiljer som kan göra ekonomiska vinster genom felaktig folkbokföring. Det är därför intressant att konstatera att enligt ULF 1982 var andelen ogifta sammanboende

- 22 % av männen mellan 20 och 24 år	
- 34 % - " - 25 och 29 år	
- 23 % - " - 30 och 34 år	
- 8 % - " - 35 och 39 år	

samt

- 36 %	av kvinnorna mellan 20 och 24 år
- 32 %	- " - 25 och 29 år
- 16 %	- " - 30 och 34 år
- 5 %	- " - 35 och 39 år.

Av det totala antalet samboende är det alltså väsentligt fler personer i åldersgrupperna 20-34 år som är samboende utan att vara gifta. Det är också inom dessa åldersgrupper som det procentuellt största antalet barnfamiljer finns och de ekonomiska vinningarna av medvetet felaktigt folkbokföring kan uppnås.

Sammanfattningsvis kan konstateras att vi inte kunnat finna någon möjlighet att bilda oss en underbyggd uppfattning om storleksordningen av förekomsten av felaktig folkbokföring.

4.1 Nuvarande ordning

Enligt folkbokföringslagens huvudregel (11 § folkbokföringslagen) skall en person kyrkobokföras i den församling och på den fastighet där han är bosatt. En person anses normalt bosatt där han regelmässigt vistas under nattvilan eller motsvarande vila /dygnsvilan/ (12 § folkbokföringslagen). Det finns emellertid flera undantag från huvudregeln. Dessa syftar till att undvika sådana olämpliga konsekvenser som olikheterna i befolkningens arbets- och levnadsförhållanden skulle medföra om huvudregeln tillämpades. En person som inte är bosatt på viss fastighet men ändå med motsvarande regler kan anses bosatt i församlingen bokförs under rubrik "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 kan anses ha flyttat till utlandet, dvs. en person, som har anmält utflyttning eller som trots utebliven anmälan ändå kan anses bosatt i utlandet. Vid flyttning till nordiskt land kan avregistrering ske endast med stöd av internordiskt flyttningsbevis.

Den som vid två mantalsskrivningar i följd har befunnits sakna känt hemvist överförs till obehintligregistret.

Hos pastorsämbetet förs följande kyrkoböcker och register av intresse för bosättningsregistreringen:

- församlingsliggare
- obefintligregister
- emigrantregister
- inflyttningsbok
- utflyttningsbok
- församlingsbok
- församlingsregister.

Församlingsliggaren består av personakter för alla som är kyrkobokförda i församlingen. Pastorsämbetet upprättar personakter för nyfödda och för dem som har flyttat in från utlandet eller har varit registrerade som obefintliga, såvida det inte redan finns en akt i ett emigrant- eller obefintligregister. Personakten innehåller uppgifter om namn, personnummer, födelsehemort eller födelseort, kyrkobokföringsort, tillhörighet till svenska kyrkan, inflyttningsdag och medborgarskap. Den innehåller också bl.a. uppgifter om nuvarande och tidigare familjeförehållanden. Personakterna ordnas i regel familjevis i alfabetisk ordning efter sökpersonens namn eller i vissa fall i strikt alfabetisk ordning utan hänsyn till familjesamband. Vid flyttning till en annan församling överförs personakten till denna. Personakten tas också ut från församlingsliggaren när en person dör eller överförs till obefintlig- eller emigrantregistren.

Personakten kan sägas vara det viktigaste dokumentet i kyrkobokföringen eftersom denna följer en person under hela livet och successivt fylls med anteckningar om bl.a. äktenskap, barn och nya bosättningsorter.

Obefintligregistret består av personakter för dem som vid två mantalsskrivningar i följd har befunnits sakna känt hemvist. Emigrantregistret utgörs av personakterna för dem som har

avförts från kyrkobokföringen till följd av flyttning till utlandet.

I obefintlig- och emigrantregistren är akterna ordnade efter personnummer.

I inflyttningsboken antecknas när ett pastorsämbete beslutar att kyrkobokföra 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 från församlingen, emigrerat eller överförts till obefintligregistret.

Församlingsboken förs normalt i ett lösbladssystem och består av två avdelningar, nämligen aktuella registret och avställningsregistret. Övergångsvis tillämpas i en del församlingar alltjämt 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 som består av s.k. personavier för samtliga i församlingen kyrkobokförda personer. Avierna framställs av länsskattemyndighetens dataenhet och utnyttjas bl.a. för uthyte av information mellan pastorsämbetet och dataenheten. Avierna är sorterade i personnummerordning.

Folkbokföringen i Stockholm och Göteborg är organiserad på annat sätt än i övriga landet. Den löpande folkbokföringen är där delad mellan de lokala skattemyndigheterna och pastorsämbetena. I huvudsak innebär detta att de lokala skattemyndigheterna beslutar om kyrkobokföring i församling inom kom-

munen, om avregistrering från kyrkobokföringen av annan än den som har avlidit och om överföring till obefintligregistret. Av detta följer bl.a. att en 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 efter sökpersonens namn. Registret består av ett aktuellt register, med personer som är kyrkobokförda i kommunen och ett avställningsregister. Ett folkregisterkort innehåller i huvudsak de uppgifter som antecknas i församlingsboken. För obefintlig- och emigrantregistren gäller i stort sett vad som föreskrivits om dessa register hos pastorsämbetena.

Också beträffande inflyttningsboken gäller väsentligen samma föreskrifter som för pastorsämbetenas inflyttningsbok. Flyttning inom kommunen antecknas dock inte i inflyttningsboken.

4.2 Flyttningens omfattning

4.2.1 Flyttning inom Sverige

Den statistiska redovisningen av befolkningens storlek, sammansättning och bosättning grundas på de uppgifter som finns i länsskattemyndigheternas ADB-register över befolkningen i länet.

Inrikes flyttningar mellan församlingar under perioden 1977-1986

År	Antal	På 1 000 av medelfolkmängden
1977	665 038	80,59
1978	641 360	77,50
1979	661 046	79,79
1980	693 346	83,46
1981	643 163	77,30
1982	590 934	70,98
1983	584 511	70,18
1984	591 612	70,97
1985	599 496	71,79
1986	612 810	73,22

I denna statistik ingår inte flyttningar mellan olika fastigheter inom samma församling. Antalet sådana flyttningar brukar uppgå till 80-85 % av antalet flyttningar mellan församlingar. År 1986 var antalet flyttningar inom församlingarna 506 110. Den totala registrerade inrikes flyttningen år 1986 uppgick därmed till ca 1,12 miljoner flyttande. Detta innebär att antalet personer som flyttade uppgick till ca 13,5 % av medelfolkmängden under året.

4.2.2 Utrikes flyttningar

Immigranter 1977-1986

År	Antal	På 1 000 av medelfolkmängden
1977	44 005	5,33
1978	36 187	4,37
1979	37 025	4,46
1980	39 426	4,74
1981	32 272	3,87
1982	30 681	3,64
1983	27 495	3,30
1984	31 486	3,78
1985	33 127	3,96
1986	39 487	4,72

Bland dem som flyttar in är ett varierande antal svenska medborgare. År 1986 var antalet inflyttande svenskar 5 447 dvs. ca 14 % av immigranterna.

Emigranter 1977-1986

År	Antal	På 1 000 av medelfolkmängden
1977	21 078	2,55
1978	22 168	2,68
1979	23 467	2,82
1980	29 839	3,59
1981	29 440	3,53
1982	28 381	3,40
1983	25 269	3,03
1984	22 825	2,74
1985	22 036	2,63
1986	24 495	2,93

Huvuddelen av de avregistrerade emigranterna är utlänningar. Under senaste 10-årsperioden har andelen svenska medborgare bland utvandrarna vanligen legat omkring 30 %.

Utöver emigranterna avregistreras årligen några hundra personer till obefintligregister. Även dessa torde i verkligheten normalt ha flyttat från Sverige.

Det finns ingen statistik över hur stor andel av de utflyttade utlänningarna som avregistreras utan egen anmälan. Stickprovskontroll under år 1986 tyder på att andelen skulle vara i storleksordningen 20 %.

4.3 Skyldigheten att anmäla flyttning

4.3.1 Nuvarande ordning

En flyttning, som bör föranleda ändring i kyrkobokföringen, skall anmälas av den flyttande inom två veckor till pastors-ämbetet i den efter flyttningen rätta kyrkobokföringsorten (33 § folkbokföringslagen).

I praktiken görs anmälan i mer än 95 % av fallen med den kombinerade blanketten för eftersändning av post och anmälan till folkbokföringsmyndighet om flyttning. Posten vidarebefordrar en del av blanketten till folkbokföringsmyndigheten (43 § folkbokföringskungörelsen).

Vilka uppgifter den flyttandes anmälan skall innehålla är inte reglerat i folkbokföringslagen. Den flyttande lämnar därför normalt de uppgifter som posten efter samråd med riksskatteverket angett i eftersändningsblanketten .

En anmälan får också göras muntligen om inte annat anges. Om en anmälan görs muntligen per telefon kan dock folkbokföringsmyndigheten begära att anmälan skall bekräftas skriftligen eller, om särskilda skäl föreligger, vid personlig inställelse. Något krav på skriftlig form för anmälan om flyttning har inte stadgats.

Dagens system för samordnad begäran om eftersändning av post och anmälan till folkbokföringsmyndigheten är en för allmänheten smidig och praktisk ordning som infördes år 1971.

Blanketten för begäran om eftersändning vid definitiv flyttning är anpassad till postens behov av uppgifter och de postala hanteringsrutinerna.

Vi har erfarit att det inom postverket nu pågår en översyn av hela systemet för tillfälliga och definitiva eftersändningar och taxesättningen. Postverket avser också att se över blanketten för begäran om eftersändning vid definitiv flyttning i detta sammanhang.

För närvarande är det inte reglerat i vilken omfattning anmälan om flyttning får ske genom ombud.

I ett uttalande i förarbetena till folkbokföringslagen (prop. 1967:88, s. 53) sägs: "Det ligger i sakens natur att instäl-

lelse liksom hittills får ske genom ombud. Detta är en så allmängiltig förvaltningsrättslig grundsats att den inte behöver komma till uttryck i en folkbokföringsförfattning."

Anmälningar för ett barn under 18 år skall i flertalet förvaltningsärenden göras av barnets vårdnadshavare. För en anmälan om flyttning finns dock ingen sådan föreskrift. Enligt allmänna rättsgrundsatser har exempelvis en 16-åring ansetts behörig att själv anmäla sin flyttning.

4.3.2 Överväganden och förslag

Anmälningsskyldigheten för allmänheten knyts till ändrad adress.

Ändrad bostad- eller postadress som skall gälla för minst tre månader skall anmälas inom en vecka.

Folkbokföringsmyndigheten skall tillförsäkras erforderligt beslutsunderlag redan i anmälan för att kunna fatta ett riktigt beslut i bosättningsfrågan. Uppgiftsskyldighetens omfattning regleras i detalj i folkbokföringslagen. Anmälan skall vara skriftlig.

Med hänsyn till den betydelse ett barns kyrkobokföring kan ha från bl.a. ekonomisk synpunkt föreslås att flyttningsanmälan för barn skall göras av vårdnadshavare.

Förutsättningen för att man skall vara skyldig att anmäla flyttning är att den ändrade bosättningen skall medföra ändring av kyrkobokföringen. Denna definition lägger normalt på den enskilde att bedöma om hans vistelse är av sådan art att den rätta kyrkobokföringsfastigheten och -orten har ändrats enligt 11-28 §§ folkbokföringslagen. En ändring av kyrkobok-

föringen kan i och för sig bestå av endast en ändring av bostadsadressen men anmälningsskyldigheten kan ändå framstå som oklar.

Ett effektivare sanktionssystem för utebliven anmälan kräver därför att anmälningsskyldigheten knyts till ett mer konkret och för allmänheten lättbegripligt begrepp. Vi har därvid funnit att anmälningsskyldigheten bör knytas till begreppet adress. En av folkbokföringens viktigaste uppgifter är att förse myndigheter och andra med uppgifter om befolkningens aktuella adresser. Det är i detta sammanhang i princip postadressen som är av intresse. Vi vill därför införa en skyldighet att - utöver ändrad bosättning - även anmäla ändrad postadress.

Vi föreslår nedan (avsnitt 7) att en påföljd skall kunna ådömas den som uppsåtligt eller av grov oaksamhet lämnar oriktiga uppgifter vid fullgörandet av sin anmälningsskyldighet enligt folkbokföringslagen. Det är därför nödvändigt att den anmälande har helt klart för sig vilka uppgifter han lämnar och att en anmälan görs under straffansvar. Anmälningsskyldighetens exakta omfattning bör därför regleras i lag. Det är vidare nödvändigt att föreskriva att flyttningsanmälan skall göras skriftligen med hänsyn till rättssäkerheten och för att sanktionssystemet skall kunna tillämpas effektivt. Som jämförelse kan nämnas att skriftlig form är föreskriven för bl.a. anmälningar till pastorsämbetet enligt 36 § namnlagen (1982:670, ändrad senast 1985:372).

Dagens system med en samordnad begäran om eftersändning av post och anmälan till folkbokföringsmyndighet är en för allmänheten smidig och praktisk lösning. Samordningen torde ha medfört en påtaglig förbättring av aktualiteten i folkbokföringen genom en ökad anmälningsfrekvens. Det är därför viktigt att sambandet bevaras.

Blanketten för eftersändning vid definitiv flyttning är i första hand anpassad till postens behov av uppgifter och de postala hanteringsrutinerna. De uppgifter som vi föreslår att anmälan om flyttning bör innehålla kan inte inrymmas i den nuvarande blanketten. I samband med den översyn av rutinerna för eftersändning som pågår inom postverket kommer blanketterna att revideras. Det bör därvid ankomma på riksskatteverket och postverket att i samråd utforma en blankett som tillgodoser både behovet av uppgifter för prövning av folkbokföringen och postens krav på en lätthanterlig blankett.

En persons ordinarie postadress överensstämmer nästan alltid med adressen till hans kyrkobokföringsfastighet. I vissa fall kan en person dock ha fullt legitima och beaktansvärda skäl att vilja få sin post till en annan adress än den som avser hans kyrkobokföringsfastighet. Enligt vår mening bör ett sådant önskemål kunna tillgodoses genom att denna adress registreras i folkbokföringen.

En anmälan om ändrad postadress torde normalt tyda på att även personens bosättning ändrats. En anmälan om ändrad postadress som anmälaren inte anser skall medföra ändrad kyrkobokföring bör därför alltid medföra en undersökning. I det nuvarande ADB-systemet för folkbokföring finns inte möjlighet att registrera mer än en adress. Enligt vår mening bör arbetet hos riksskatteverket med att utforma nästa ADB-system för folkbokföringen inriktas på att i förekommande fall möjliggöra registrering av både bostads- och postadress. Redan i nuvarande system bör emellertid den anmälda postadressen - om den inte överensstämmer med bostadsadressen - registreras i stället för bostadsadressen. För att inte få med kortvariga tillfälliga adresser bör skyldigheten att anmäla ändrad postadress begränsas till sådana adresser som man avser skall gälla i minst tre månader. Härigenom undviks registrering av normala semesteradresser.

Med anmälningsskyldigheten knuten till ändrad adress får folkbokföringsmyndigheterna en klar och tydlig indikation på att anmälningsskyldigheten inte fullgjorts i de fall då postförsändelser från myndigheter kommer i retur som obeställbara.

Var ett barn är kyrkobokfört påverkar direkt eller indirekt olika förmåner såsom barnbidrag och bostadsbidrag.

Sedan den 1 juli 1983 kan föräldrar, som inte är gifta med varandra, få gemensam vårdnad om ett barn genom en anmälan till pastorsämbetet. När ett barns föräldrar skiljs skall barnet även fortsättningsvis normalt stå under föräldrarnas gemensamma vårdnad. Det är därför numera mycket vanligt att ett barn har två vårdnadshavare som inte sammanbor med varandra. I vissa fall vistas barnet omväxlande hos föräldrarna. Vi finner mot denna bakgrund att anmälan om flyttning för ett barn under 18 år skall göras av barnets vårdnadshavare.

För att inte sanktioner för försenad eller utebliven anmälan skall drabba en vårdnadshavare, som inte bor med barnet bör anmälningsskyldigheten anses fullgjord genom en anmälan som skrivits under av en av vårdnadshavarna.

Vid inflyttning från utlandet förekommer ofta tveksamhet om invandrarens personuppgifter. För närvarande saknar omkring en fjärdedel av flyktinginvandrarna pass eller motsvarande handling vid ankomsten till Sverige. Invandrarens egna uppgifter läggs i sådana fall till grund för anteckningarna om namn, födelseid, nationalitet m.m. i kyrkobokföringen. När uppgifterna influtit i kyrkobokföringen används de i praktiken av myndigheter, domstolar och andra som om de vore styrkta. Exempelvis kan den som vid inflyttning till Sverige enligt egen uppgift antecknats som ogift ingå äktenskap här utan att ytterligare styrka sitt civilstånd. Ett minimikrav måste därför vara att de obestyrkta uppgifterna lämnas till folkbokföringsmyndigheterna under straffansvar. Som vi ut-

vecklat i avsnitt 7 skall ansvar inträda för felaktig uppgift som lämnats uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. I fall av oklara personuppgifter för flyktingar torde något ansvar för felaktiga uppgifter därmed inte aktualiseras.

4.4 Folkbokföring på bostad

4.4.1 Bakgrund

I direktiven anförde departementschefen:

Statistiska centralbyrån har i en utredning om alternativa metoder för folk- och bostadsräkningar, överlämnad till civildepartementet under januari 1983, föreslagit att en särskild utredning tillsätts för att utarbeta metoder för hur man kan bygga upp ett system för numrering av lägenhet i flerfamiljsfastigheter. Lösningen skulle innebära bl.a. att en person folkbokförs på lägenhet i stället för på fastighet. Ett sådant system kan antas få betydelse för en riktigare folkbokföring och därmed även ge ett förbättrat underlag för befolkningsstatistiken. Liknande system finns i Danmark och är under uppbyggnad i Finland. Det bör ankomma på kommittén att närmare följa utvecklingen av statistiska centralbyråns förslag och överväga de lösningar som kan behövas i sammanhanget.

I den av departementschefen åberopade utredningen från SCB (FOBALT) föreslås följande:

En fullgod, säker lösning som ger data om hushåll, samboende, lägenheter och om hushållens bostadsförhållanden förutsätter egentligen att lägenhetsnummer införs och att lägenhetsregister byggs upp samt att folkbokföring sker på lägenhet och att samboende registreras. Detta innebär långtgående förändringar som inte kan motiveras enbart av statistiska behov. Vi har emellertid funnit att sådana förändringar har intresse även i vissa administrativa sammanhang. Därför bör ett utredningsarbete sättas i gång om förutsättningarna för sådana förändringar.

I prop. 1983/84:85 med förslag om lag om folk- och bostadsräkning 1985 anförde chefen för civildepartementet bl.a.:

Den nyss nämnda folkbokföringskommittén, som tillsattes strax efter det att FOBALT hade avlämnats, skall enligt sina direktiv (Dir 1983:28) närmare följa utvecklingen av SCB:s förslag i denna del och överväga de lösningar som kan behövas i sammanhanget. Det torde alltså ankomma på folkbokföringskommittén att undersöka möjligheterna att förändra folkbokföringen så att den sker på lägenhet i stället för på fastighet som f.n.

4.4.2 Register över byggnader och lägenheter i de övriga nordiska länderna

Danmark

I Danmark finns sedan 1979 ett rikstäckande Bygnings- og Boligregister (BBR). Till grund för registret ligger uppgifter insamlade vid den allmänna fastighetstaxeringen 1977.

Registret är brett upplagt och innehåller en stor mängd uppgifter om byggnader, lägenheter, ytor, uppvärmningssätt, byggår, konstruktionsmaterial m.m. I registret ingår alla byggnader, alltså även komplementbyggnader t.ex. garage, carport, vedbodur.

Objekten identifieras på två sätt

- Ejendomsnummer (sätts av kommunen) och byggnadsnummer (sätts av ägaren). Denna beteckning är gemensam med det fælleskommunale Ejendomsdatasystemet, vilket innehåller uppgifter om fastigheten, areal, ägarförhållanden, värderingsuppgifter, etc.
- Den andra beteckningen består av vägnummer, husnummer, våningsnummer och sid- eller dörrnummer. Denna beteckning återfinns även i det Centrale Personregister som är Danmarks basregister för personuppgifter.

Byggnadsregistret förs av kommuner vid särskilda s.k. BBR-myndigheter. Riktlinjer för åjourhållning läggs fast av Boligministeriet. Planering och vidareutveckling av systemet sker i en styrgrupp för Byggnings- och Boligregistret, där intressenter från staten och kommunerna ingår. Driften av BBR-systemet handhas centralt av Kommundata I/S.

Inom det statliga området används registret för folk- och bostadsräkning, där registret tillsammans med det Centrale Personregistret helt ersatt konventionell uppgiftsinsamling. Vidare används det vid de allmänna fastighetstaxeringarna som sker vart fjärde år. Innehållet i registret används vidare som underlag för byggnads- och bostadsstatistik, vid särskilda analyser för planeringsändamål och som beslutsunderlag för administrativa åtgärder.

Kommunerna använder registret för planering och administration i sina förvaltningsspecifika tillämpningar, men den viktigaste användningen är utsändning till fastighetsägarna av årlig s.k. årsumverdering, en omräkning av fastighetens värde, som används som underlag för beskattning. Man räknar med att automatiseringen av denna rutin ensam betalar kommunernas kostnader för åjourhållning av BBR.

Uppläggningsen av BBR finansierades av staten. Statliga myndigheter disponerar fritt registret medan kommunerna debiteras för sina bearbetningar och för läsning i registren.

Innehållet i registret är inte tillgängligt för uttag för privata företag eller personer. Fastighetsägare kan dock beställa uttag ur registret över sina egna fastigheter.

Finland

I Finland har hemortsregistreringen och det centrala befolkningsregistret byggts ut med uppgifter om byggnader och lä-

genheter. Registret är landsomfattande. Grunddata för registret samlades in vid folk- och bostadsräkningen 1980. Driften av byggnadsregistret handhas av Befolkningsregistercentralen.

Byggnads- och lägenhetsregistret är placerat vid Befolkningsregistercentralen i Helsingfors. Det övervakas av en ledningsgrupp bestående av statliga och kommunala intressenter.

Registret innehåller ett stort antal uppgifter om byggnaderna och lägenheterna i likhet med Byggnings- og Boligregister i Danmark. I registret ingår som en huvudregel alla byggnader som förutsätter bygglov och bostadslägenheter samt övriga lokaler i dem. Objekt identifieras med en numerisk fastighetsbeteckning, byggnads- och lägenhetsnummer.

Uppläggnings- och driften av registret finansieras av staten. Både staten och kommunerna betalar för uttag och bearbetningar vid Befolkningsregistercentralen.

Norge

Byggnadsregistret i Norge ingår i det s.k. GAB-systemet som började utvecklas 1978. Systemet består av tre delar, Grunneiendomsregister, Adresseregister och Byggningsregister.

Miljødepartementet har det överordnade ansvaret för uppläggnings- och driften, Statistisk Sentralbyrå har det fackliga ansvaret och Kommunedata svarar för ADB-tekniken.

Byggningsregistret som togs i drift 1981 är inte landsomfattande (1987). Det läggs in kommunvis och beståndet byggs successivt upp genom inrapportering av nytilkomna hus. Kommunerna kan emellertid välja att själva lägga upp hela byggnadsbeståndet i GAB-systemet på egen bekostnad.

Registret innehåller dataljerad information om byggnader och lägenheter i likhet med vad som är fallet i Danmark och Finland. Objektet i byggnadsregistret identifieras med ett nummer. Numren är slumpmässigt utvalda av Statistisk Sentralbyrå. Varje kommun får en lista över lediga nummer som kommunen åsätter byggnaderna vart efter de blir inrapporterade.

Bygningsregistret har som huvuduppgift att rationalisera förvaltningsrutinerna. Även om hela landet ännu inte lagts in i GAB-systemet används samma blankettbaserade rapporteringsrutiner av alla kommunerna. Rapportering på blankett byts successivt ut mot on-line-rapportering via terminal.

Det är av intresse att notera en utvärdering av samhällsnyttan för GAB-systemet som publicerades i mars 1985 (Kvantif, Samfundsmässig nytteverdi av kart och geodata, prosjektrapport V, VIAK AS.). Resultatet för byggnadsregisterdelen av GAB-systemet, sådant det läggs upp i dag dvs. successivt genom inrapportering av nya byggnader, ger en relation på 1,20 mellan nyttan och kostnaden. Om man emellertid investerar 120 miljoner Nkr och lägger upp hela beståndet av byggnader (ca 2,0 miljoner hus) kommer relationen mellan nyttan och kostnader att bli 4,22 vilket man anser vara en mycket god samhällsinvestering. Nyttan har i utredningen mätts som sparat tid för att ta fram en uppgift med byggnadsregistret tillgängligt jämfört med att ta fram samma uppgift utan tillgång till byggnadsregistret. Inga andra vinster har beräknats. Kostnaden är driftskostnaden (inkl. investeringskostnader i system och utrustning) för byggnadsregistret.

4.4.3 Förslag till byggnadsregister och rapportsystem för byggnadsdata

Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) har i promemorian Förslag till Byggnadsregister och Rapportsystem 1985-11-20, utrett möjligheten att komplettera fastighetsdatasystemet med

ett register över byggnader. Utredningen har även omfattat uppbyggnaden av ett rapportsystem för förmedling av byggnadsdata mellan kommun och stat. I promemorian föreslås att ett basregister med uppgifter om bebyggelse och byggnader läggs upp och förs. Registret skall upprättas på den grund fastighetsdatasystemet redan erbjuder i form av grundläggande uppgifter om fastigheter och om registrerade bebyggelsepunkter, om byggnadernas användningssätt, om åsatta taxeringsvärden m.m. Registret skall hållas å jour genom anslutning till redan etablerade rutiner för uppgiftslämnning av byggnads- och bebyggelsesdata.

Promemorian avlämnades till bostadsdepartementet den 28 november 1985 och har remitterats. Ärendet bereds fortfarande inom regeringskansliet och något beslut om inrättande av ett byggnadsregister har ännu inte fattats.

4.4.4 Lägenhetsnummer i televerkets abonnentordersystem

Televerket har ett ADB-register som bl.a. innehåller uppgifter om abonnenternas namn och adress. Registret har i viss utsträckning även kompletterats med uppgifter om abonnenternas lägenhetsnummer. Numren hämtas in lokalt genom kontakt med fastighetsägare, kommuner etc. Beteckningen för lägenhet i systemet får omfatta tio tecken. Normalt används den numrering som fastighetsägaren tillämpar. Systemet innehåller även en modell för systematisk numrering av lägenheterna i de fall då fastighetsägaren inte har en egen numrering.

4.4.5 Lägenhetsnummer i postens verksamhet

Lägenhetsnummer används för att underlätta postsortering och -distribution på vissa håll. I en del typer av kategorihus såsom studentbostäder, bostadshotell etc. är uppgift om lägenhetsnummer i det närmaste en nödvändighet för korrekt

postutbäring. I dessa fall anges lägenhetsnummer som en del av adressen i alla sammanhang. Lägenhetsnummer har vidare införts allmänt som en del av adressbegreppet genom lokala initiativ på vissa orter.

4.4.6 Lägenhetsnummer i folkbokföringen

Det är inte närmare reglerat vad uppgifterna om adress i folkbokföringen skall omfatta. Lägenhetsnummer anges där detta anses utgöra en allmänt använd del av adressen. Man använder då fastighetsägarnas numrering.

4.5 Överväganden och förslag

Kyrkobokföringen sker på fastighet. På en fastighet kan finnas en eller flera byggnader. En byggnad kan innehålla en eller flera bostäder. I de fall då det endast finns en byggnad med en bostad i på en fastighet sker kyrkobokföringen i praktiken på bostad. I dessa fall kan man direkt ur kyrkobokföringen läsa ut vilka personer som bor tillsammans, dvs. bildar statistiska hushåll. För den del av befolkningen som bor i enfamiljshus skulle folk- och bostadsräkningens hushållsstatistik således kunna framställas direkt med hjälp av folkbokföringens uppgifter. Om det fanns en heltäckande och säker numrering och registrering av bostadslägenheterna i flerfamiljshusen kunde motsvarande statistik framställas direkt på grundval av folkbokföringens uppgifter även för dessa.

Förutsättningen för ett sådant system är att varje bostadsbyggnad ges ett unikt identitetsbegrepp inom fastigheten och att varje lägenhet inom byggnaden likaledes tilldelas en unik och beständig identitetsbeteckning. Som grund för systemets underhåll måste ligga ett tillförlitligt rapporteringsförfarande beträffande ändringar, både vad gäller nya bostadslägenheter och sådana som försvinner.

Det kan antas att folkbokföring på lägenhet skulle förbättra folkbokföringens tillförlitlighet. Exempelvis skulle det kunna uppmärksammas om en lägenhet blev ledig utan att någon ny hyresgäst anmälts inflyttad, vilket borde leda till en förfrågan hos fastighetsägaren eller annan upplåtare av bostaden. Likaså skulle kunna uppmärksammas att - såsom undantagsvis har förekommit - ett orimligt stort antal personer anmälts som bosatta i en lägenhet. Detta skulle då leda till en förfrågan om var personerna eller vissa av dessa i verkligheten bor. Även för andra samhällsområden skulle lägenhetsnumrering och folkbokföring på viss lägenhet kunna tänkas ha ett värde från kontrollsynpunkt.

Rätten till bostadsbidrag är ett sådant område. Även kontroll av att sambeskattnings sker av sammanboende i föreskrivna fall skulle kunna tänkas bli underlättad av en folkbokföring på lägenhet inom fastighet. Den största ekonomiska vinsten torde dock ligga inom samhällsplaneringens område genom att de uppgifter som f.n. inhämtats periodiskt i samband med folk- och bostadsräkning i huvudsak kunde erhållas från befintliga aktuella register. Av registren skulle då både hushållssammansättning och boendeförhållanden framgå.

Ett system för kyrkobokföring på bostadslägenhet innefattar egentligen två skilda delar. Ett system för identifiering och registrering av lägenheter och ett system för registrering av befolkningen på resp. lägenhet.

Det torde i allmänhet vara den bästa lösningen att den myndighet som har det sakliga ansvaret för en viss verksamhet även sköter rapportering och registrering av denna. Uppgifter om byggnader och lägenheter behandlas i huvudsak inom två olika verksamheter. För förändringar i byggnadsbeståndet krävs normalt ett tillstånd av kommunen. Det förslag till byggnadsregister som lagts fram av centralnämnden för fastighetsdata innebär att registrering av byggnadsbeståndet i landet samordnas med basregistret över fastighetsbeståndet.

Byggnadsregisterförslaget innehåller dessutom ett förslag till ett hållbart rapportsystem, där fastighetsregistermyndigheterna svarar för uppgifterna om beståndet av fastigheter och kommunerna för uppgifter om beståndet av byggnader på fastigheterna.

Fastighetstaxeringsregistret är för närvarande det mest omfattande registret med detaljerad information om fastigheterna i riket. Det är också det enda rikstäckande registret med data om byggnader. För fastighetstaxeringen behövs emellertid inte någon identifiering av de enskilda lägenheterna inom byggnaderna.

Grunden för att kunna registrera lägenheter med en tillförlitlig och bestående identitetsbeteckning är att det finns ett register över byggnaderna som finns på en fastighet. Oavsett om ett sådant register samordnas med fastighetsregistren eller med fastighetstaxeringens register krävs det en betydande utredningsinsats. Bl.a. måste registeranvändningen och även innehållet i registret noggrant analyseras från olika aspekter. Även de totala ekonomiska effekterna sett från samhällets synpunkt måste beaktas. I det sammanhanget kommer även integritetsfrågorna in i bilden.

Om ett register över lägenheter inrättas kan folkbokföringen ske på lägenhet i stället för på fastighet. Detta förutsätter dock att fastighetsägares skyldighet att införa lägenhetsbeteckningar regleras och att dessa anges på ett för innehavaren synligt sätt. Vidare måste det föreskrivas att lägenhetsinnehavaren skall vara skyldig att utöver uppgift om bostadsfastighet lämna uppgift om byggnads- och lägenhetsbeteckning i samband med anmälan till folkbokföringsmyndighet.

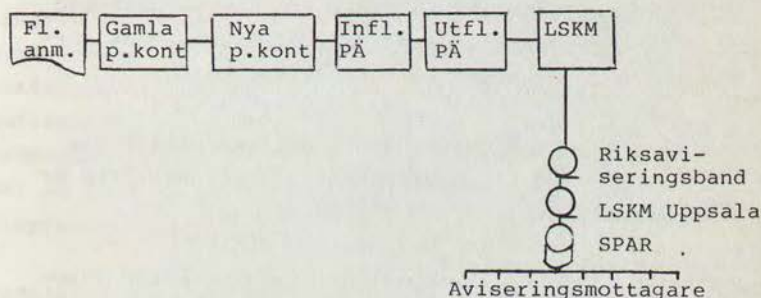
Den direkta folkbokföringskontrollens behov torde tillsvidare få tillgodoses med någon enklare form av hjälpregister hos folkbokföringsmyndigheterna över lägenheter. Sådana hjälpregister bör kunna upprättas lokalt för vissa fastigheter på

grundval av de uppgifter som vi föreslår att fastighetsägarna på begäran skall bli skyldiga att lämna (se avsnitt 5). Det bör ankomma på riksskatteverket att rekommendera ett lämpligt praktiskt förfarande för att upprätta och använda sådana bevakningsregister.

4.6 Snabbare aktualiseringsrutin

Kritik har från olika håll riktats mot aktualiteten hos de ADB-lagrade adressuppgifterna i nuvarande folkbokföringssystem. Normaltiden innan en anmäld flyttning slår igenom i länsskattemyndighetens personregister uppgår till omkring 3 veckor i okomplicerade fall på grund av handläggningstiden hos folkbokföringsmyndigheterna.

I dag går en uppgift om flyttning och ny adress följande väg fram till slutlig registrering:



Vi har undersökt möjligheterna att förkorta denna aviseringsväg. Bl.a. har vi skisserat en rutin där den anmälda post-adressen skulle registreras hos länsskattemyndigheten direkt

utan prövning av kyrkobokföringsfrågan eller annan granskning hos folkbokföringsmyndigheten. En nackdel med en sådan ordning är att den nya adressen i ett antal fall kommer att innehålla felaktigheter såsom felstavningar och felaktiga postnummer. Mängden rättelseaviseringar skulle därför öka.

För att undersöka inställningen till en sådan snabbare men osäkrare rutin har vi gjort en enkät till de myndigheter som enligt 8 § förordningen (1981:4) om det statliga person- och adressregistret får utnyttja uppgifter från länsskattemyndighetens folkbokföringsregister (riksaviseringsbandet).

Riksskatteverket har framhållit att förfarandet medför ett merarbete och bedömt att kostnaden för detta inte motsvaras av värdet av den tidsvinst som kan göras. Verket har även uttalat att kvaliteten på uppgifterna sjunker, utan den beredning och kontroll av adressuppgifternas riktighet som görs hos folkbokföringsmyndigheterna. Riksskatteverket har vidare framhållit att om huvudmannaskapet för folkbokföringen ändras förbättras förutsättningarna väsentligt för en snabbare avisering av beslut om ändrad kyrkobokföring genom att datateknik används för inrapportering till den regionala folkbokföringen. Verket har följaktligen avstyrkt det skisserade förfarandet för snabb uppdatering av postadress.

Av de övriga centrala myndigheterna har hälften ställt sig negativa. Av svaren från länsstyrelserna framgår att åtta är positiva och nio negativa.

Mot bakgrund av de tillfrågade myndigheternas reaktion framlägger vi inte något förslag till specialrutin för uppdatering av uppgift om postadress. I ett framtida ADB-system med utvecklade datakommunikationsrutiner kan snabbheten förbättras. Vi anser att en förbättring i detta avseende innebär en väsentlig höjning av kvaliteten på folkbokföringens uppgifter och detta har generellt sett en stor betydelse från ekonomisk synpunkt.

5.1 Fastighetsägares uppgiftsskyldighet

5.1.1 Nuvarande ordning

Enligt 35 § folkbokföringslagen skall fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet, som upplåter bostad åt annan, anmäla detta till pastorsämbetet i den församling där fastigheten är belägen.

Fastighetsägare och andra bostadsupplåtare fullgör sin anmälningsskyldighet i mycket varierande omfattning. På vissa orter lämnas bostadsanmälan vid praktiskt taget alla inflyttningar. På andra orter, exempelvis i storstäderna, görs bostadsanmälan i en mindre del av inflyttningsfallen. De bostadsupplåtare som fullgör anmälningsskyldigheten i lägst omfattning är andrahandsuthyrare och bostadsrättsföreningar. Ordningen med bostadsanmälan fungerar därför sämst på orter där en stor del av bostadsupplåtelseerna sker som andrahandsuthyrning eller i form av bostadsrätt.

Fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet är enligt 35 § folkbokföringslagen även skyldig att på förfrågan av en folkbokföringsmyndighet uppgge om viss person bor i fastigheten respektive lägenheten. Uppgiftsskyldigheten är inskränkt till att avse viss namngiven person. Förfrågningar av detta slag kan därför normalt bara användas då man utreder om en kyrkobokförd person kvarbor på kyrkobokföringsfastigheten.

Det vanligaste användningsområdet är vid utredning av om flyttning till utlandet skett utan att detta har anmälts.

5.1.2 Överväganden och förslag

Vi föreslår att den nuvarande skyldigheten för fastighetsägare att lämna bostadsanmälan slopas. I stället föreslås att bostadsupplåtare på förfrågan av folkbokföringsmyndighet skall vara skyldig att uppge till vilka han upplåter bostad och vilka som enligt hans kännedom bor i fastigheten eller lägenheten.

Bostadsanmälan i sin nuvarande form fungerar dåligt. I stadsområden där felaktig kyrkobokföring erfarenhetsmässigt ofta förekommer är det störst problem att få in bostadsanmälningar. Detta beror bl.a. på att en stor del av bostadsupplåtelseerna sker i andra hand.

I de fall bostadsanmälan lämnas har den flyttande också normalt själv anmält flyttningen i föreskriven ordning. Detta torde gälla i långt mer än 90 % av fallen. Arbetet med kontroll av bostadsanmälningar ger därför ett dåligt utbyte i förhållande till arbetsinsatsen. Detta låser resurser som skulle kunna användas bättre i en mer välinriktad kontroll. Vi föreslår därför att bostadsanmälningarna slopas i sin nuvarande form. I stället föreslår vi en förändring av uppgiftsskyldigheten. Fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet bör på förfrågan av folkbokföringsmyndighet vara skyldig att uppge till vem han upplåter bostad. Vidare bör han vara skyldig att uppge om denne enligt hans kännedom upplåter bostaden åt annan. Han bör också vara skyldig att uppge vilka personer som enligt hans kännedom bor i fastigheten respektive lägenheten.

Kontrollen av nuvarande bostadsanmälningar måste - om den skall vara meningsfull - ske löpande. Onödigt stor arbetskraft måste därför reserveras för denna uppgift. Om folkbokföringsmyndigheterna själva genom förfrågningar styr uppgiftslämnandet kan kontrollarbetet förläggas till tider då belastningen med övriga arbetsuppgifter är lägre. Genom att låta de lokala förhållandena styra kontrollen bör arbetet kunna riktas in på de områden där den bäst behövs.

För att göra arbetet så litet betungande som möjligt för uppgiftslämnarna kan detta ske på exempelvis följande sätt. En datortryckt förteckning över de personer som är kyrkobokförda på fastigheten överlämnas till ägaren av ett flerbostadshus. Med ledning av hyreskontrakt och övrig eventuell kännedom om boendet i fastigheten kan fastighetsägaren på förteckningen enkelt redovisa vilka av de kyrkobokförda personerna som hyr viss lägenhet och i viss omfattning även vilka familjemedlemmar, inneboende eller andrahandshyresgäster som finns i lägenheten. Fastighetsägaren bör - om så bedöms lämpligt - även komplettera förteckningen med den lägenhetsnumrering som han tillämpar. Avsikten är således inte att fastighetsägaren med anledning av förfrågan från folkbokföringsmyndigheten skall göra särskilda efterforskningar. Fastighetsägarna är de som mest effektivt kan biträda folkbokföringsmyndigheterna med boendekontroll. Vi anser dock, dels att det inte är rimligt att ålägga fastighetsägarna en funktion som kräver särskild undersökande verksamhet, dels att utövandet av en sådan funktion starkt kan ifrågasättas av de boende från integritetssynpunkt. Finns det anledning till särskild utredning bör folkbokföringsmyndigheten få möjlighet att gå vidare till kontraktsinnehavaren för att utröna vilka som utöver denne bor i lägenheten. Vid behov skall därvid denne vid vite kunna föreläggas att lämna uppgifterna.

5.2 Folk- och bostadräkning

5.2.1 Nuvarande ordning

Kontroll av folkbokföringen har skett i samband med folk- och bostadsräkningarna (FOB) 1970, 1975, 1980 och 1985.

Kontrollen genomfördes år 1985 av folkbokföringsmyndigheterna enligt föreskrifter från SCB efter samråd med riksskatteverket. Dessa föreskrifter var i stort sett likalydande med dem som utfärdades av riksskatteverket till FoB 80. Kontrollen innehöll tre olika moment.

- Utredning av postreturer
- Kontroll av fastighetsägarnas lägenhetsförteckningar
- Kontroll av adressuppgifter från de enskilda

Vid FoB 85 skickades personblanketter med delvis ifyllda uppgifter ut till hela den kyrkobokförda befolkningen. Blanketterna sändes till kyrkobokföringsadressen. I de fall personen inte fanns på kyrkobokföringsfastigheten lämnades den returnerade försändelsen till folkbokföringsmyndigheten för utredning. Denna utredning innebar att folkbokföringsmyndigheten genom förfrågningar hos hyresvärd, försäkringskassa etc. försökte få fram personens rätta adress.

Till FoB 85 lämnade ägare av flerfamiljshus uppgifter på s.k. lägenhetsförteckningar om vilka som hyrde lägenhet av fastighetsägaren. Folkbokföringsmyndigheterna fick en kopia av dessa lägenhetsförteckningar. Kontrollen utfördes genom att lägenhetsförteckningarna jämfördes med församlingsboken (i Stockholm och Göteborg folkregistret). De hyresgäster som inte var kyrkobokförda på fastigheten fick en särskild förfrågningsblankett. Om den tillfrågade hyresgästen hyrde ut lägenheten i andra hand ombads han att meddela hyresgästens namn till folkbokföringsmyndigheten.

De personblanketter till FoB som skickades ut till hela befolkningen hade i förväg fyllts i med namn och adress. Om den angivna adressen var felaktig skulle uppgiftslämnaren ange den rätta adressen. Uppgifterna om adresser som lämnats i FoB-blanketterna vidarebefordrades till folkbokföringsmyndigheterna. I många fall hade den nya adressen anmälts i föreskriven ordning men den var ännu inte registrerad när blanketten trycktes.

5.2.2 Överväganden och förslag

Vi föreslår att den folkbokföringskontroll som skett i samband med folk- och bostadsräkningarna skall upphöra. Motsvarande kontroll kan ske med utnyttjande av andra uppgifter.

Folkbokföringskontrollen i samband med FoB 85 utnyttjade tre olika typer av uppgifter:

- postreturer
- fastighetsägarnas uppgifter om hyresgäster
- uppgift om ny adress som lämnats i personblankett

Postreturer

Postreturer av massförsändelser från myndigheter förekommer i många sammanhang. En del av dessa returer används rutinmässigt för kontroll av folkbokföringen. Bl.a. utnyttjas returerade skattsedlar, röstkort och handlingar från bil- och körkortsregistren. Vi bedömer att dessa postreturer ger motsvarande möjlighet till folkbokföringskontroll som de returerade personblanketterna i FoB.

Information från fastighetsägare

På grund av att uppgifterna till FoB lämnas för hela landet vid samma tidpunkt en gång vart femte år är materialet av praktiska skäl svårt att använda för folkbokföringskontroll. Vid en del stora folkbokföringsmyndigheter fanns i samband med FoB 85 inte tillräckligt med personal för att arbetet skulle kunna genomföras medan fastighetsägarnas uppgifter på lägenhetsförteckningarna alltså var aktuella.

Vår bedömning är därför att uppgifter från fastighetsägarna för kontroll av folkbokföringen bör tas in utan samband med eventuella FoBar enligt det förfarande som vi föreslagit ovan (avsnitt 5.1.2.)

Information från de enskilda

Den enskildes egen uppgift om ny adress i personblanketten kan sägas motsvara den årliga mantalsuppgift som slopades år 1967. Såvitt vi kan finna kommer denna uppgift inte att kunna ersättas genom utnyttjande av någon annan tillgänglig uppgift. Uppgifterna på personblanketten har därför från kontrollsynpunkt ett visst värde. Mot bakgrund av den omfattande debatten om den personliga integriteten i samband med den senaste FoB anser vi det dock osannolikt att en person, som är medvetet felaktigt kyrkobokförd, anmäler rätt adress till FoB.

Vi skall enligt direktiven uppmärksamma det motsatsförhållande som ibland finns mellan myndigheternas behov av korrekt information och den enskildes personliga integritet och vid våra överväganden ha denna fråga för ögonen. Det är inte lämpligt att en enskild skall lämna uppgifter som sedan används dels för statistikändamål dels för administrativ kontroll av uppgiftslämnarens boendeförhållanden. En sådan sammanblandning försvårar möjligheterna att genomföra den nöd-

vändiga kontrollen genom att denna uppfattas som ett obehörigt intrång i den personliga integriteten.

Det är även sannolikt att kvaliteten på FoB-uppgifterna påverkas negativt av att uppgifterna används för folkbokföringskontroll.

Sammanfattningsvis kan den folkbokföringskontroll som sker i samband med FoB göras genom att använda andra uppgifter än FoB-materialet. Vi anser därför att eventuella kommande FoBar inte bör vara förenade med en kontroll av folkbokföringen.

5.3 Rapportering mellan myndigheter

5.3.1 Nuvarande ordning

Det föreligger endast i begränsad omfattning en författningsreglerad skyldighet att rapportera adressuppgifter till folkbokföringsmyndigheterna. I 33 § folkbokföringskungörelsen föreskrivs att lokal skattemyndighet och pastorsämbete skall underrätta pastorsämbetet i en persons vistelseförsamling när man finner anledning anta att personen skall kyrkobokföras där. Enligt 34 § folkbokföringskungörelsen skall vidare lokal skattemyndighet underrätta pastorsämbetet i en utlännings kyrkobokföringsort när den lokala skattemyndigheten funnit sannolika skäl tala för att utlännen inte längre är bosatt i Sverige.

Den mest frekventa adressrapporteringen sker med stöd av 43 § folkbokföringskungörelsen. Där stadgas att postanstalt sänder mottagna anmälningar om adressändring på grund av flyttning till pastorsämbetet i inflyttningssorten. Tekniskt har denna rapportering ordnats genom att en del av blanketten med begäran om eftersändning av post sänds vidare till pastorsämbetet.

Vidare har en rapporteringsskyldighet lagfästs i samband med delgivning. Av delgivningsförordningen (1979:101, omtryckt 1985:273) framgår att en myndighet som begär stämningsmannadelgivning skall underrätta folkbokföringsmyndigheten när det vid delgivningen kommit fram att den sökta är bosatt på annan fastighet än den där han är kyrkobokförd (10 b § infördd genom SFS 1985:273).

Rapportering av ändrad adress förekommer därutöver i viss omfattning till följd av överenskommelser mellan riksskatteverket och andra myndigheter. Exempelvis rapporterar försäkringskassornas lokalkontor adressuppgifter till folkbokföringsmyndigheten. Kronofogdemyndigheterna har rekommenderats att lämna underrättelser om nya adresser som kommit fram vid indrivningsverksamheten (RSV:s cirkulär MEX). Statens invandrarverk lämnar uppgifter till riksskatteverket om utlänningar som inte längre finns i landet enligt polisens utredning och vars uppehållstillstånd upphört.

5.3.2 Överväganden och förslag

Vi föreslår att de myndigheter som för register med adresser från folkbokföringens register skall underrätta den lokala folkbokföringsmyndigheten om en person ändrat adress och detta bort anmälas av honom enligt folkbokföringslagen. Riksskatteverket skall kunna medge undantag från skyldigheten i vissa fall för att få en praktisk samordning.

Folkbokföringen är ett basregister som förser många myndigheter med aktuella personuppgifter om befolkningen. De myndigheter som använder folkbokföringens adressuppgifter i sin egen verksamhet får därigenom ofta uppgifter som tyder på att adressen i folkbokföringen är inaktuell eller på annat sätt felaktig. Tecken på att en adress är felaktig kan vara att

den enskilde själv meddelar sin nya adress till myndigheten eller att en försändelse kommer i retur.

Det förekommer rätt ofta att enskilda förutsätter att en adressanmälan som görs till en myndighet automatiskt vidarebefordras till andra myndigheter. Som en serviceåtgärd och som en effektivisering av folkbokföringskontrollen föreslår vi därför en allmän underrättelseskyldighet för de myndigheter, som använder adressuppgifter från folkbokföringen i sina egna register. Skyldigheten avser att underrätta folkbokföringsmyndigheten när myndigheten får kännedom om en sådan adressuppgift för en person som denne enligt folkbokföringslagen kan vara skyldig att anmäla. Sådana adressuppgifter hos myndigheter är både sådana uppgifter som lämnas direkt ur länsskattemyndigheternas personregister med stöd av exempelvis förordningen (1981:4) om det statliga person- och adressregistret och de uppgifter som förmedlas löpande via SPAR-registret. Skyldigheten bör lämpligen regleras genom en ändring i 33 § folkbokföringskungörelsen så att den underrättelseskyldighet som nu gäller för pastorsämbete och lokal skattemyndighet utvidgas till att gälla andra myndigheter som fortlöpande aktualiserar sina register med adressuppgifter ur folkbokföringen. Skyldigheten bör vara begränsad till de myndigheter vars register aktualiseras kontinuerligt. Myndigheter som aktualiserar sina register med folkbokföringsuppgifter endast vid vissa tidpunkter eller med längre intervall bör således inte omfattas av denna skyldighet. För att minimera uppgiftsflödet bör riksskatteverket ha befogenhet att i vissa fall undanta en myndighet från underrättelseskyldigheten då samma uppgift annars skulle komma från flera myndigheter eller det är känt att adressen bara gäller för en kortare tid.

5.4 Utredningar i folkbokföringsärenden

5.4.1 JO:s syn

JO, P.E. Nilsson, har i ett beslut den 30 december 1985, JO om Folkbokföringen - synpunkter på prövning, kontroll och hanteringsrutiner, lämnat synpunkter på den efterforskning som bedrivs hos folkbokföringsmyndigheterna i flyttningsärenden. Inledningsvis anför JO följande:

Prövning och kontroll förutsätter aktivitet från folkbokföringsmyndigheternas sida. Myndigheten måste ha eller skaffa sig tillgång till de fakta som enligt lagstiftningen avgör var en person vid en given tidpunkt skall vara folkbokförd. I normalfallet är det naturligtvis personen själv som är den naturliga (och enda) informationskällan. Men ibland måste hans eller hennes uppgifter kompletteras. Det kan t.ex. vara så att personen ifråga inte kan eller vill lämna alla de uppgifter myndigheten behöver. Eller det förhåller sig så att han eller hon gör bedömningen, likgiltigt vilket syfte eller av vilket skäl, att det inte har hänt något som myndigheten behöver veta. I sådana fall kan det hända att myndigheten anser sig böra efterforska "sanningen" på egen hand för att kunna pröva/kontrollera en folkbokföringsuppgift. När myndigheten hamnat i den situationen inställer sig denna fråga:

- o Hur skall denna efterforskning gå till, vilka medel och metoder skall/bör få användas?

Den som letar i FBF eller andra författningar för att finna ett svar på frågan hittar inte särskilt mycket. FBF (33 §) ger visserligen folkbokföringsmyndigheten rätt att avkräva den enskilde de uppgifter som behövs för att antingen göra en ofullständig anmälan komplett eller få in uppgifter när sådana inte har lämnats, dvs. för att kontrollera att bokföringen är korrekt. Men utöver den bestämmelsen finns det inga regler, anvisningar eller uttalanden i författning eller förarbeten som tar sikte på formerna för prövnings- och kontrollverksamheten. Det saknas anledning att här närmare fundera över "varför"; en förklaring så god som någon kan vara att sådana regler eller uttalanden inte ansågs behövliga eftersom det vid den tiden knappast fanns ekonomisk eller annan anledning att söka manipulera systemet. Förhållandena är, som känt, något annorlunda i dag; den som skriver sig "strategiskt" om än inte korrekt enligt FBF kan t.ex. tjäna stora "skattepengar". Det sägs också i folkbokföringskommitténs direktiv att flyttningskontrollen måste effektiviseras; dagens regler fungerar inte tillfredsställande. Frånvaron av regler och i varje fall auktoritativa uttalanden om medel och metoder i kontrollarbetet har, vågar jag påstå, verksamt bidragit till detta förhållande.

Därefter konstaterar JO att det endast är vad som i polisiära sammanhang kallas "spaning" som kommer i fråga som efterforskningsmetod inom folkbokföringen. Något utrymme för användning av tvångsmedel såsom husrannsakan, syn e.d. lämnar inte de nuvarande folkbokföringsförfattningarna.

JO redogör därefter för de principer han menar skall vara vägledande för all efterforskningsverksamhet:

- o "Efterforskning skall bedrivas så att regeringsformens krav (RF 1:9) på saklighet och opartiskhet inte träds för när
- o Efterforskning får tillgripas endast när det är nödvändigt (behovsprincipen) och insatsen skall till art och varaktighet stå i rimlig proportion till det mål som myndigheten vill uppnå (proportionalitetsprincipen)
- o Beslut om åtgärderna skall fattas på chefsnivå
- o Insatserna skall dokumenteras

När det gäller de informationskällor som det kan bli anledning att utnyttja i verksamheten bör dessa riktlinjer iakttagas:

- o Vad en tjänsteman iakttar som privatperson kan han/hon antingen använda i tjänsten eller bortse ifrån; vill han/hon att det används skall saken anmälas för någon på chefsnivå
- o En beslutad insats får förberedas genom att en tjänsteman gör iakttagelser på eller kring den plats där den skall genomföras
- o En myndighet får skaffa sig information om verksamheter genom studium av annonser och andra meddelanden
- o Tredje man¹² kan användas som informationskälla och då i första hand av sådana myndigheter som kan kräva in upplysningar; metoden har emellertid sina risker och ställer stora krav på den som vill använda den
- o Andra myndigheters material och erfarenheter får utnyttjas.

I detta sammanhang förtjänar det att understrykas att, som jag närmare utvecklar på s. -, medgivande från eller överenskommelse med den enskilde inte bör tas som intäkt för en åtgärd som innebär att myndighetens företrädare - vare sig den har en tvångsbefogenhet att ta till eller inte - bildligt eller bokstavligt går över tröskeln till den enskildes av RF skyddade privata sfär.

Den är förvisso ingen lätt uppgift som läggs på den som skall kontrollera att andra gör som de skall. När jag konstaterat

¹²Med "tredje man" avses t.ex. en granne, en arbetskamrat, en arbetsgivare eller en hyresvärd som inte i någon form har intresse för eller i den sak/person som myndighetens utredning avser.

att pastorsämbetet - allmänt sett - knappast framstår som den "ideala" folkbokföringsmyndigheten om man betraktar systemet från prövnings- och kontrollsynpunkt, så innebär det givetvis ingen nervärdering eller kritik av det sätt som ämbetet sköter folkbokföringen i stort på. Men det dilemma som alla myndigheter med kontrollerande funktioner konfronteras med - samhällets krav på effektivitet och de enskildas krav på hänsyn och integritet - är här måhända särskilt uttalat och svårbemästrat. Det är följaktligen ingalunda ägnat att förvåna vare sig att prövnings- och kontrollaktiviteterna på sina håll reduceras till ett minimum eller rent av upphör eller att det begås fel och görs misstag där sådana aktiviteter förekommer. Det senare är naturligtvis inte bra, det förre är principiellt betänkligt. Bristande enhetlighet i hantering och bedömning gör inte bara folkbokföringen mindre exakt än den behövde bli, det kan också leda till - vilket är farligare - att den uppfattas som orättvis och osäker av de enskilda människorna. Prövning och kontroll kräver inte bara gott omdöme utan också breda kunskaper."

5.4.2 Efterforskningsverksamhet hos folkbokföringsmyndigheter

Enligt JO:s syn kan folkbokföringsmyndigheterna i viss omfattning använda sig av tredje man som upplysningskälla. JO pekar dock på att metoden bör användas med försiktighet. Det torde vara svårt att inom folkbokföringsmyndigheterna uppnå och vidmakthålla den nödvändiga kompetensen för att hantera denna svåra uppgift på ett tillfredsställande sätt. Det är därför tveksamt om de lokala folkbokföringsmyndigheterna annat än undantagsvis skall använda förfrågningar hos tredje man som utredningsmetod. Folkbokföringsmyndigheten bör dock ha rätt att fråga den som uppgivits som arbetsgivare om en persons anställning och anställningsförhållanden. Likaledes bör den ha rätt att fråga en arbetsgivare om en viss person är anställd hos honom.

Regelrätt "fältspaning" torde inte förekomma hos folkbokföringsmyndigheterna. Däremot förekommer det att kommuner har ombud för bevakning av mantalsskrivningen och att dessa bedriver en viss spaningsverksamhet.

Mantalsskrivningsförrättare hade tidigare rätt att begära biträde av polismyndigheten i sådana mantalsskrivningsärenden som föranlett s.k. skriftväxling (52 § folkbokföringsförordningen den 26 juni 1946, nr 459).

Folkbokföringslagen innehåller ingen motsvarande regel. I betänkandet Ny folkbokföringsförordning m.m. (SOU 1966:1) innehöll specialmotiveringen till 24 § i förslaget följande:

Stadgandet motsvarar 52 § FBF - angående den s.k. skriftväxlingen - men förenklar i förfarandet åsyftas. Uttryck som nödvändiggör skriftlig form för underrättelserna har undvikits. I lämplig utsträckning bör telefonen kunna anlitas. I händelse av skiljaktiga meningar bör dock ett muntligt samråd avslutas med skriftväxling; detta ord bör likväl ej behållas i stadgandet om underställning (30 §). Behov av korrespondens uppkommer huvudsakligen i fall, då avvikelser från kyrkobokföringen ifrågakommer; i övrigt ligger i kyrkobokföringssystemet en trygghet mot dubbelskrivning eller obehörig uteslutning.

Stadgandet i 52 § FBF om befogenhet att anlita polismyndighet för utredning har uteslutits, bl.a. mot bakgrund av att den som gör framställning enligt 21 och 22 §§ FslFBF även skall förebringa erforderlig utredning.

Enligt FBF äger mantalsskrivningsförrättare lika med pastor utfärda anmaningar om föreläggande enligt 27 § till personer som ej ordnat sin kyrkbokföring. FslFBF innehåller ingen motsvarande bestämmelse. Efter anmodan av den lokala skattemyndigheten bör det ankomma på pastor att vidtaga sådan åtgärd, där kyrkobokföringen bör - och kan - rättas efter mantalsskrivningen.

I propositionen med förslag till ny folkbokföringsordning (prop. 1967:88) berördes inte frågan om polismyndighetens medverkan ytterligare.

Som jämförelse kan nämnas att den finländska förordningen om befolkningsböcker innehåller flera stadganden om polismyndig-

hetens medverkan i mantalsskrivningsförfarandet. I 2 § nämnda förordning stadgas exempelvis:

För övervakning av befolkningens flyttningsrörelse, mottagning av mantalsskrivningsanmälningar och andra uppgifter i samband med folkbokföringen skall häradsskrivare i varje rote i annan kommun än stad tillsätta en roteman.

I stad (och köping) ankommer rotemans uppgifter på polismyndigheterna. Häradsskrivare må likväl på framställning av chefen för polisdistrikt tillsätta roteman för rote i stad (eller köping).

5.4.3 Överväganden och förslag

Polismyndighet skall vara skyldig att göra utredning i folkbokföringsärenden. Länsskattemyndigheten får begära biträde av polismyndigheten.

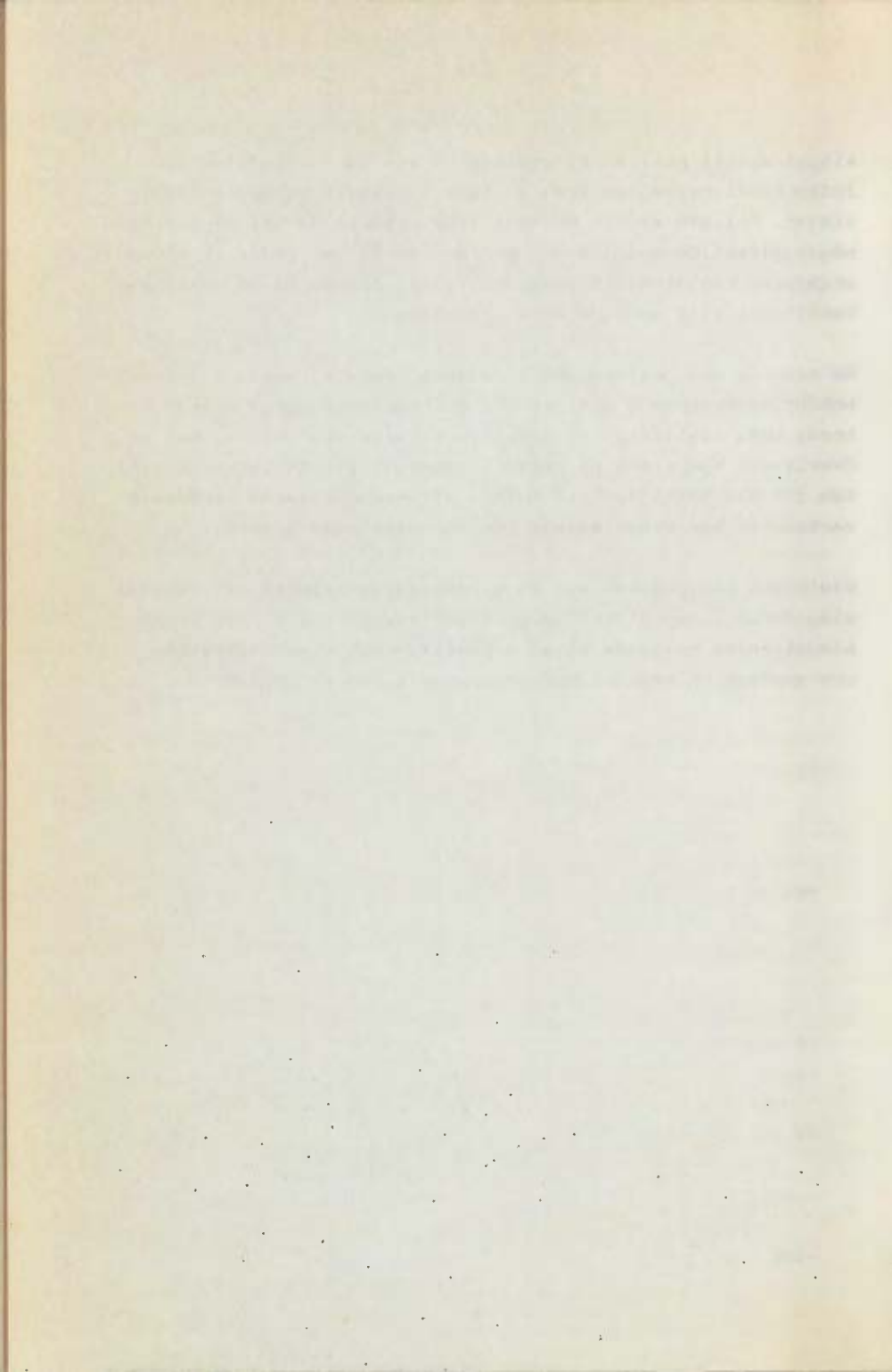
Ett sätt att skapa bättre utredningsmöjligheter är att återinföra skyldigheten för polismyndighet att biträda med utredning i folkbokföringsärenden. Det är emellertid otänkbart från resurssynpunkt att utnyttja polismyndigheterna som utredningsorgan i den normala verksamheten. Den löpande kontrollverksamheten hos folkbokföringsmyndigheterna måste bygga på det reglerade uppgiftslämnandet och -inhämtandet från andra myndigheter, fastighetsägare och den enskilde själv.

Polisutredningar bör endast komma i fråga då den enskildes uppgifter inte rimligen kan förenas med de objektiva uppgifter om exempelvis bostadsinnehav eller arbetsplats som föreligger. För att skapa garantier för att polisutredning används i en sådan omfattning och på ett sådant sätt att de av JO uppställda principerna för efterforskning beaktas, bör beslut om polisutredning få fattas av endast länsskattemyndigheten. Därvid bör denna även ha att närmare precisera vilka förhållanden polisens utredning skall avse. Genom för-

slaget skulle polisen få skyldighet att göra utredning i folkbokföringsärenden även om inte misstanke om brott föreligger. Polisen skulle däremot inte primärt få tillgång till några särskilda tvångsmedel mot den enskilde. Under en sådan utredning kan givetvis framkomma sådan misstanke om brott som berättigar till användning av tvångsmedel.

En ordning med polisen som utredande organ i tvistiga folkbokföringsärenden i stället för folkbokföringsmyndigheten torde höja kvaliteten på utredningen eftersom polisen har en överlägsen kompetens på utredningsområdet. Även rättssäkerheten för den enskilde blir bättre eftersom polisens utredande verksamhet har organiserade och formaliserade former.

Slutligen kan påpekas att en utredande verksamhet av liknande slag redan i dag utförs av polisen. Exempelvis utreds utlänningsärenden gällande bl.a. uppehålls- och arbetstillstånd och ansökan om svenskt medborgarskap i dag av polisen.



6.1 Nuvarande ordning

Folkbokföringen bygger i dag i flera viktiga avseenden på medborgarnas egna anmälningar. Föreskrifter om sådana anmälningar som en person är skyldig att göra finns i 29-35 §§ folkbokföringslagen. Det är här fråga om anmälningar som avser födelse (30 §), dödsfall (31 §), flyttning (33 §), stadigvarande bosättning i utlandet (34 §) samt upplåtelse av bostadslägenhet (35 §). Anmälan skall göras till pastorsämbetet. I Stockholm och Göteborg skall dock anmälan om flyttning, stadigvarande bosättning i utlandet och upplåtelse av bostadslägenhet göras till den lokala skattemyndigheten.

Anmälan om dödsfall skall göras skyndsamt. I övriga fall skall anmälan göras inom viss tid som anges i lagen. Görs inte en anmälan inom den föreskrivna tiden kan pastorsämbetet eller den lokala skattemyndigheten i vissa fall förelägga vårdnadshavaren respektive den flyttande att fullgöra sin skyldighet (30 och 33 §§). Motsvarande gäller även i de fall då en anmälan om flyttning inte är fullständig.

Utöver de här angivna fallen kan pastorsämbetet även förelägga en vårdnadshavare som inte anmält förnamn för sitt barn, att fullgöra sin skyldighet enligt 30 § namnlagen (1982:670, ändrad senast 1985:906) med stöd av 57 § andra stycket folkbokföringslagen.

Innan pastorsämbetet meddelar ett föreläggande skall pastorsämbetet underrätta den anmälningsskyldige i ett vanligt brev

om vad han bör iaktta och ge honom skälig tid att efterkomma detta (45 § första stycket folkbokföringskungörelsen). Ett föreläggande skall sändas i ett rekommenderat brev med mot-tagningsbevis. Ett föreläggande att anmäla flyttning kan dock meddelas gemensamt för flera medlemmar av samma familj och sändas till en av dem (46 § folkbokföringskungörelsen).

Om ett meddelat föreläggande inte efterföljs kan pastorsämbe-tet eller den lokala skattemyndigheten anlita biträde av länsskattemyndigheten för att denna skall förelägga vite (57 § folkbokföringslagen). Länsskattemyndigheten skall be-stämma ett lämpligt vite. Beslutet får överklagas hos kammar-rätten. Länsrätten prövar frågor om utdömande av dessa viten efter ansökan av länsskattemyndigheten (jfr NJA II 1985 s. 120). Länsrättens beslut kan överklagas genom besvär hos kammarrätten.

6.2 Överväganden och förslag

Vi föreslår att länsskattemyndigheten ges en generell möjlig-het att efter framställning av den lokala myndigheten med-dela vitesföreläggande för att få in uppgifter enligt folk-bokföringslagen.

Vitesbeloppet får bestämmas till lägst 500 kronor.

Ett meddelat vitesföreläggande får inte överklagas. Laglig-heten av föreläggandet prövas vid utdömandet.

Vi har redan inledningsvis berört den avgörande betydelse som snabba och fullständiga anmälningar om ändrade förhållanden har för en aktuell och fungerande folkbokföring. En hög kva-litet på folkbokföringen förutsätter bl.a. att folkbokfö-ringsmyndigheterna ges fungerande och enkla metoder för att

få in och komplettera de uppgifter som skall registreras i folkbokföringen eller som behövs för bedömningen av bosättningen. Vi föreslår därför att länsskattemyndigheterna generellt ges möjlighet att meddela förelägganden för att få in de uppgifter som fordras för en korrekt registrering. Möjligheten att meddela ett föreläggande förutsätter dock enligt vårt förslag att pastorsämbetet eller den lokala skattemyndigheten först anmanat den anmälningsskyldige att lämna den efterfrågade uppgiften. Den valda lösningen ger sålunda inte pastorsämbetena någon befogenhet att använda tvångsmedel. Med hänsyn främst till pastorsämbetenas ställning som myndigheter med nära anknytning till svenska kyrkans pastorat har vi funnit att det varken är önskvärt eller lämpligt att dessa ges en sådan befogenhet (jfr prop. 1967:88 s. 57).

I fråga om viten beslöt riksdagen våren 1985 att införa en särskild lag i ämnet. Lagen (1985:206) om viten gäller i princip alla offentlighetsrättsliga viten. Lagen tillämpas dock endast i den mån inte annat är särskilt föreskrivet. Genom att den lagen finns behövs inte motsvarande föreskrifter i folkbokföringslagen. Vi har dock på några punkter funnit anledning gå ifrån den nya viteslagens bestämmelser. Allmänt gäller att ett beslut att förelägga vite kan överklagas. För förfarandeviten gäller emellertid i vissa fall att beslutet inte kan överklagas. När vitet syftar till att förmå någon att lämna en anmälan eller en uppgift till grund för ett ärendes handläggning fyller nämligen en möjlighet att överklaga själva vitesföreläggandet inte någon funktion från rättssäkerhetssynpunkt. Däremot försvagas vitesföreläggandets effekt som påtryckningsmedel eftersom den uppgiftsskyldige kan försena handläggningen genom ett överklagande.

Lagligheten av ett vitesföreläggande kan prövas i samband med att vitet utdöms. Vi föreslår därför att ett beslut av länsskattemyndigheten att förelägga vite inte skall kunna överklagas.

Enligt 3 § lagen om viten skall ett vite fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa föreläggandet. Denna allmänna princip som har tagits in efter mönster av 9 kap. 8 § rättegångsbalken bör också gälla även för viten enligt folkbokföringslagen. Vi föreslår dock att vitesbeloppet inte får sättas lägre än till femhundra kronor.

I vårt första betänkande (Ds Fi 1983:31) Allmänt ombud inom folkbokföringen föreslog vi att detta i en kommande utbyggnadsetapp med även regionalt placerade ombud skulle ta över uppgiften att meddela vitesförelägganden.

Vi föreslår i avsnitt 11 att uppgiften att föra det allmänna talan i folkbokföringsmål - i enlighet med vad som sker på skatteprocessområdet - anförtros åt länsskattemyndigheten i varje län.

Vi föreslår därför att länsskattemyndigheterna även i fortsättningen skall besluta om vitesförelägganden enligt folkbokföringslagen och att dessa därmed även hos länsrätten skall kunna begära att viten döms ut (jfr 6 § första stycket lagen om viten).

7 Sanktioner

7.1 Nuvarande ordning m.m.

Den som underlåter att göra anmälan enligt 33-35 §§ folkbokföringslagen om sin flyttning, om sin bosättning i utlandet eller om upplåtelse av bostad till annan (bostadsanmälan) kan enligt 56 § folkbokföringslagen dömas till böter dock högst 500 kronor. Om förseelsen är ringa skall dock inte dömas till ansvar.

Denna bestämmelse är inte ändrad sedan år 1967 då författningen beslutades. Bestämmelsen har endast tillämpats i ett fåtal fall under senare år. Under åren 1980-1986 har straffbestämmelsen tillämpats sammanlagt 15 gånger. I sex fall har böter dömts ut. I sex andra fall utfärdades straffförelägganden medan åklagaren beslutade att underlåta åtal i de återstående fallen. Såvitt vi kunnat finna har det i samtliga fall gällt fall då någon underlåtit att anmäla flyttning inom Sverige.

Enligt våra direktiv skall vi bl.a. undersöka om den nuvarande bötessanktionen enligt 56 § folkbokföringslagen kan slopas och ersättas av en administrativ avgift. Vi noterar att den centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden på sin tid föreslog att straffsanktionen för underlåten anmälan om flyttning skulle slopas. Detta skulle då vara möjligt genom att kombinera möjligheten att ändra kyrkobokföringen genom beslut utan föregående anmälan (tredskoskrivning) med förelägganden att lämna uppgifter (se prop. 1967:88 s. 32). I 1967 års proposi-

tion (s. 56 f) avvisade emellertid Kungl. Maj:t förslaget. Det ansågs inte lämpligt att samtidigt som man eftersträvade en effektiviserad anmälningsplikt efterge den möjlighet till påtryckning som ligger i ett straffansvar. Bestämmelsen ansågs även verka positivt genom sin blotta existens.

Vi har redan konstaterat (avsnitt 2) att den i folkbokföringen registrerade bosättningen har fått en allt större ekonomisk betydelse för den enskilde genom att denna direkt eller indirekt läggs till grund för avgöranden om den enskildes rättigheter och skyldigheter. I dag saknas straffbestämmelser i folkbokföringslagen för de fall där någon lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter i samband med flyttningsanmälan eller annars lämnar sådana uppgifter till ledning för ett beslut om kyrkobokföring eller mantalsskrivning. I vårt uppdrag ingår även att överväga frågan om särskilda straffbestämmelser för oriktiga uppgifter i anmälningar skall införas i folkbokföringslagen.

7.2 Överväganden och förslag

Vi föreslår att straffbestämmelserna för en för sent inkommen eller underlåten anmälan enligt folkbokföringslagen slopas och ersätts av en administrativ avgift (förseningsavgift) med 500 kr. Även vid underlåtenhet att efter anmaning lämna uppgift inom den i anmaningen bestämda tiden skall förseningsavgift utgå.

Länsskattemyndigheten prövar frågor om förseningsavgift och om avgiften kan efterges i vissa ursäktliga fall.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter enligt folkbokföringslagen skall kunna dömas till böter.

Åtal för brott enligt folkbokföringslagen skall kunna väckas endast efter medgivande av länsskattemyndigheten.

Administrativa avgifter

Inom förvaltningsrätten finns olika tvångsmedel som skall verka för att utfärdade författningar följs och myndighetenas beslut verkställs. Vidare förekommer att påbud eller förbud är straffbelagda. Ett sådant exempel är 56 § folkbokföringslagen. Normalt får en förvaltningsmyndighet inte själv pröva frågor om sanktioner utan denna prövning ankommer på en domstol.

Under den senaste tjugoårsperioden har olika former av administrativa avgifter på vissa områden ersatt de traditionella straffsanktionerna. Ett sådant system blir normalt mindre tungrott och sålunda mera effektivt men minskar samtidigt möjligheten till den nyanserade bedömning som en domstolsprövning ger.

För att finna en lämplig förebild för ett system med administrativa avgifter inom folkbokföringen har vi i våra överväganden kommit att stanna inför den modell till förseningsavgift som finns i taxeringslagen (1956:623, omtryckt 1971:399, ändrad senast 1987:1209).

Taxeringslagens bestämmelser om särskilda avgifter finns i 116 a-t §§. Föreskrifterna om förseningsavgiften finns i 116 g § och innebär enligt de bestämmelser som gäller fr.o.m. 1988 års taxering i korthet följande. En skattskyldig som inte har kommit in med sin självdeklaration inom föreskriven tid kan påföras en särskild avgift (förseningsavgift). Frågor om förseningsavgifter prövas av den lokala skattemyndigheten. Avgiften utgör för annan än ett aktiebolag högst 500 kronor vid en och samma taxering. Om en skattskyldig inte kommer in med självdeklaration senast den 1 augusti taxeringsårets höjs avgiften till 2 000 kronor.

Den särskilda avgiften kan i vissa fall efterges om underlåtenheten kan antas ha sådant samband med den skattskyldiges

ålder, sjukdom, bristande erfarenhet eller därmed jämförligt förhållande att den kan anses ursäktlig enligt 116 h § taxeringslagen. Dessa bestämmelser om befrielse från avgiften skall tillämpas även om den skattskyldige inte själv åberopat dessa.

Inom folkbokföringen skulle en administrativ avgift närmast få karaktären av en sanktion för ordningsmässiga försummelser. Vi finner det därför knappast realistiskt att differentiera förseningsavgiften inom folkbokföringen utifrån den försumliges ekonomiska förhållanden. En sådan avgift kan nämligen inte knytas till omedelbara och enkelt mätbara förmåner som den enskilde kan få genom att lämna sin anmälan för sent eller inte alls. På detta sätt skiljer sig förhållandena på folkbokföringsområdet från skatteområdet.

Skattetilläggsutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1982:54) Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 2, bl.a. föreslagit att förseningsavgiften skall differentieras i förhållande till den tid försummelsen varat. En sådan modell finner vi emellertid inte ändamålsenlig på folkbokföringens område. Inte heller taxeringslagens bestämmelse om förhöjd avgift, knuten till viss tidpunkt.

Vi föreslår att den nuvarande bötes sanktionen i 56 § folkbokföringslagen ersätts med en administrativ avgift. Vi förordar att avgiften bestäms till 500 kronor som ett fast belopp. Vårt förslag innebär samtidigt att den som inte ens efter en anmaning kommer in med föreskriven anmälan eller begärd uppgift kan föreläggas vid vite att fullgöra sin skyldighet. Taxeringslagens föreskrifter om eftergift av förseningsavgift bör också kunna tillämpas på sådan avgift enligt folkbokföringslagen.

Vi har övervägt att benämna avgiften folkbokföringsavgift. En sådan beteckning är dock närmast ägnad att föra tanken till en finansieringsavgift. Vi finner därför den från taxerings-

lagen lånade benämningen förseningsavgift är bäst lämpad för att beskriva avgiftens innebörd.

Uppgiften att påföra förseningsavgifter bör - i likhet med vad som gäller för föreläggande av viten - åtminstone tills vidare läggas på länsskattemyndigheten.

Påföljder

Den betydelse som folkbokföringen har för ett stort antal samhällsfunktioner (jfr. avsnitt 2) ställer särskilda krav på att de uppgifter som läggs till grund för registreringen är riktiga. Det är därför angeläget att det blir möjligt att reagera mot sådana förfaranden där någon uppsåtligt eller av grov oaktsamhet lämnar felaktiga uppgifter. Vi har övervägt olika modeller för en straffsanktion. Inledningsvis har vi övervägt i vilken lag straffbestämmelsen bör placeras.

Fängelsestraffkommittén har i betänkandet (SOU 1986:13-15) Påföljd för brott bl.a. diskuterat vilka brott som skall straffbeläggas i brottsbalken. Kommittén fastslår därvid (SOU 1986:14 s. 180) att utgångspunkten för detta bl.a. skall vara att det är fråga om frekventa brott som tillmäts relativt högt straffvärde och i betydande utsträckning leder till annan påföljd än böter. Vidare bör brottet passa in i brottsbalkens systematik och kunna definieras på ett klart och entydigt sätt. Utifrån detta föreslår kommittén bl.a. att skattebrotten i skattebrottslagen (1971:69, ändrad senast 1986:1228) förs in i brottsbalken.

För föreskrifter om brott enligt folkbokföringslagen är dessa villkor enligt vår mening inte uppfyllda. Vi finner därför att straffbestämmelsen inte bör placeras in i brottsbalken.

Vi föreslår i stället en mera traditionell utformning av en straffbestämmelse enligt specialstraffrätten och att det

sålendes är mest ändamålsenligt att placera bestämmelserna i folkbokföringslagen. Genom att både föreskrifterna om den enskildes uppgiftsskyldighet och påföljden för felaktiga uppgifter tas in i samma lag vinnas även en pedagogisk fördel vid informationen till allmänheten.

Vi föreslår alltså att den som lämnar en oriktig uppgift, då han gör en anmälan eller efter anmaning lämnar en uppgift, skall kunna dömas till ansvar enligt folkbokföringslagen. Med en oriktig uppgift bör, som vi närmare utvecklar i specialmotiveringen, förstås ett osant meddelande som lämnas när uppgifts- eller anmälningsskyldigheten fullgörs, oavsett om den oriktiga uppgiften läggs till grund för ett beslut av folkbokföringsmyndigheten eller inte.

Vi föreslår att ansvar skall inträda då den osanna uppgiften lämnats uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. Vi har även övervägt en straffbestämmelse där ansvar för en osann uppgift skulle inträda endast vid direkt uppsåt hos gärningsmannen. En straffbestämmelse med detta stränga subjektiva rekvisit skulle emellertid i praktiken sällan kunna tillämpas. För den valda konstruktionen talar även att gränsen mellan uppsåt och oaktsamhet inte är skarp.

Den normala påföljden för ett brott av detta slag är givetvis böter. En osann uppgift i en flyttningsanmälan kan emellertid ibland ingå som ett led i en planerad allvarlig ekonomisk brottslighet. För sådana fall kan böter undantagsvis framstå som en otillräcklig påföljd. Vi har därför övervägt om även fängelse bör ingå i straffskalan. Vi har emellertid stannat för att föreslå endast böter. Vi har bl.a. funnit att sådana grova fall av oriktiga folkbokföringsuppgifter där fängelse kunde komma ifråga knappast kan tänkas som isolerade företeelser. De verkligt grova fallen torde endast förekomma i förening med andra, grövre brott. Straffmaximum för folkbokföringsbrottet skulle därför i praktiken sakna betydelse för påföljden i dessa fall.

I vårt första betänkande betonade vi bl.a. att en av det allmänna ombudets viktigaste uppgifter skulle vara att verka för en enhetlig praxis vid tillämpningen av folkbokföringsförfattningarna. Vi underströk därvid att denna uppgift skulle underlättas om det inrättades även regionalt placerade allmänna ombud. Vi föreslår i avsnitt 11 att uppgiften att företräda det allmänna på folkbokföringsområdet läggs på länsskattemyndigheterna.

Med de straffbestämmelser som vi här har föreslagit finner vi det även lämpligt att länsskattemyndigheterna får i uppdrag att avgöra vilka fall som bör underställas en domstolsprövning. Härigenom underlättas en mera enhetlig bedömning av i vilka fall lagföring bör ske.

Vi föreslår därför att allmänt åtal för brott enligt folkbokföringslagen endast skall få väckas efter tillstånd av länsskattemyndigheten (se 20 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken).

ÖVERENSKOMMELSER MED ANDRA LÄNDER OM FOLKBOKFÖRING

I direktiven anføres bl.a. följande:

Vid flyttning inom landet är möjligheten att kontrollera den nya bosättningen bättre än vid utvandring. Detta motiverar en tydlig markering av den enskildes uppgiftsplikt vid utvandring utan att man därför nödvändigtvis behöver kasta om bevisbördan. En bedömning av om vistelsen utomlands är stadigvarande eller tillfällig kan kräva utredning om uppehållstillstånd i det främmande landet, kontrakt om anställning, bostad etc. Mellan de nordiska länderna finns sedan 1969 en överenskommelse om utbyte av uppgifter vid flyttning inom Norden. Denna överenskommelse har inneburit en förbättring av flyttningskontrollen. Den innebär nämligen att en person inte samtidigt kan vara folkbokförd i två nordiska länder. Avregistrering av en person som utflyttad från ett land sker först då registrering har skett i inflyttningslandet. Det bör undersökas om ett samarbete om utbyte av uppgifter om flyttning kan åstadkommas även med andra länder.

8.1 Den nordiska folkbokföringsöverenskommelsen

Den 5 december 1968 undertecknades en överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring. Syftet med överenskommelsen var främst att förhindra att en person vid flyttning mellan de nordiska länderna antingen blev samtidigt registrerad i två nordiska länder eller helt föll ur registreringen.

Enligt överenskommelsen bildar de nordiska länderna i flyttningshänseende ett gemensamt registreringsområde. Överenskommelsen gäller för svensk del flyttningar mellan Sverige och övriga nordiska länder (internordisk flyttning) och har inte

någon begränsning till personer med medborgarskap i nordiskt land. De särskilda bestämmelserna gäller inte vid flyttning till eller från utomnordiskt land. Beslut i frågan om en person skall anses bosatt eller icke bosatt i inflyttningslandet avgörs enligt lagstiftningen i det landet. Beslut av myndighet i inflyttningslandet blir bindande för myndigheten i utflyttningslandet. För tillämpning av överenskommelsen har förutsatts att länderna har ett någorlunda enhetligt bosättningsbegrepp (prop. 1963:18 s. 6). Det har dock varit en bestämd förutsättning för överenskommelsen, att den inte avsåg att ge gemensamma bosättningsregler som skulle gälla vid internordisk flyttning.

För att kontinuiteten i registreringen inte skall brytas får registerföraren inte uppta en person som inflyttad utan att ha ett av utflyttningslandets registreringsmyndighet utfärdat s.k. internordiskt flyttningsbetyg med blankett till flyttningsbevis. Beviset återsänds vid inregistreringsbeslut till registreringsmyndigheten i utflyttningslandet. Den flyttande avregistreras som utflyttad den dag som anges som inflyttningsdag i beviset.

Överenskommelsen har i Sverige författningsreglerats genom kungörelsen (1969:493) om folkbokföring vid internordisk flyttning.

På grund av olikheter mellan de olika ländernas bosättningsregler och registreringssystem förekommer en del tillämpningssvårigheter. Exempelvis innefattar registreringsförhållandet vid flyttning till Finland beslut av både befolkningsregisterföraren - i normalfallet kyrkoherdeämbetet - och häradsskrivaren.

Flyttningsanmälan görs till fastighetsägarens representant (vicevärden), som vidarebefordrar denna till registerbyrån hos häradsskrivaren. Den inflyttande skall dessutom själv inlämna det internordiska flyttningsbetyget till befolknings-

registerföraren (normalt kyrkoherdeämbetet). Kyrkoherdeämbetena har inga möjligheter att tvångsvis registrera en inflyttad person i församlingen.

I de finländska anvisningarna för befolkningsregistrens förande anges: "Om personen inte alls tillställer befolkningsregisterföraren internordiskt flyttningsbetyg eller - - -, föranleder den av häradsskrivaren mottagna flyttningsanmälan inga åtgärder. Personen anses då tillfälligt vistas på den plats han uppgivit."

En följd av reglerna i Finland är att personer som flyttat från Sverige till Finland lätt kan undgå registrering i Finland och därmed avregistrering från den svenska kyrkobokföringen. Oftast förekommer detta i fall då det är från ekonomisk synpunkt förmånligt för den flyttande.

I förhållande till Danmark har problem av annat slag uppmärksamats. De danska bosättningsreglerna skiljer sig från de svenska framför allt i synen på när bosättning i landet föreligger. Även en vistelse, som enligt svensk bedömning är helt tillfällig, kan i Danmark bedömas som bosättning. Den danska bedömningen är bindande för den svenska folkbokföringsmyndigheten vilket i vissa fall kan orsaka olägenheter för den enskilde. Vidare tillämpar de danska folkregistren en praxis vid avregistrering som inte överensstämmer med överenskommen. Den som anmäler flyttning från Danmark och begär ett internordiskt flyttningsbetyg avregistreras direkt utan att bevis om registrering i inflyttningslandet avvaktas.

En generell svaghet i det nordiska systemet är att flyttning till ett nordiskt land kan användas som led i en skenutvandring. En anmälan om flyttning till ett utomnordiskt land prövas av folkbokföringsmyndigheten i Sverige innan avregistrering sker. Den som enligt inkommet internordiskt flyttningsbevis har registrerats som bosatt i annat nordiskt land avregistreras däremot utan prövning eftersom bosättningen med

bindande verkan för utflyttningslandets myndigheter skall prövas i inflyttningslandet. En svensk medborgare som flyttar till exempelvis Danmark blir således avregistrerad i Sverige utan att en särskild prövning om utvandring enligt de svenska bosättningsreglerna har skett.

Frågan om revidering av den nordiska överenskommelsen togs upp vid Nordiska rådets vårsession år 1986. Rådet uttalade i rekommendation (33/86) till ministerrådet att sådan översyn borde ske. Överläggningar i ärendet påbörjades den 8 september 1987.

8.2 Behov av överenskommelser med länder utom Norden

Det som sägs i direktiven om eventuellt samarbete med andra länder än de nordiska genom utbyte av uppgifter om flyttning tar uppenbarligen sikte på den kategori av människor - i princip svenskar - som anmält flyttning till utlandet men där myndigheterna misstror riktigheten av uppgiften om bosättning i utlandet. Felaktigheterna i folkbokföringen när det gäller att redovisa bosättning i landet resp. att bosättningen upphört kan delas upp i följande kategorier med skilda förutsättningar i olika hänseenden:

- Svenska medborgare som anmäler flyttning till utlandet utan att faktiskt bosätta sig utomlands

Denna grupp antas bestå av personer som genom att felaktigt anmäla flyttning till utlandet försöker undgå beskattning. Hur stor denna grupp är kan av naturliga skäl svårligen anges. Antalet svenska medborgare som avregistrerades från kyrkobokföringen som utvandrade år 1985 uppgick till 8 022. Av dessa har ett okänt antal avregistrerats utan egen anmälan efter konstaterad bosättning i utlandet. Av de anmälda utflyttningsfallen torde det övervägande flertalet vara riktiga. I vart fall kan det uppskattningsvis antas att andelen

felaktiga anmälningar inte överstiger 5 %. Sannolikt är andelen väsentligt lägre. Kategorin felaktigt avregistrerade svenskar kan mot denna bakgrund högst uppgå till några hundra personer per år.

Fysiska personers skattskyldighet i riket regleras i 53 § kommunalskattelagen. I p. 1 3 st. av anvisningarna till denna paragraf sägs:

1. "Såsom bosatt här i riket räknas den, som här har sitt egentliga bo och hemvist. Med i Sverige bosatt skattskyldig likställes enligt 68 § den som, utan att vara bosatt i Sverige, stadigvarande vistats här.

En person som inte stadigvarande vistas i Sverige men som tidigare har haft sitt egentliga bo och hemvist i Sverige skall anses bosatt här om han har väsentlig anknytning till Sverige. Därvid skall beaktas sådana omständigheter som att han är svensk medborgare, den tidrymd under vilken han tidigare har haft sitt egentliga bo och hemvist i Sverige, att han inte har varaktigt bo och hemvist på viss utländsk ort, att han vistats utomlands för studier eller av hälsoskäl, att han har en bostad i Sverige inrättad för åretruntbruk, att han har familj i Sverige, att han bedriver näringsverksamhet i Sverige eller genom innehav av tillgångar som direkt eller indirekt ger honom ett väsentligt inflytande i sådan näringsverksamhet, är ekonomiskt engagerad i Sverige eller att han innehar fastighet här i riket och därmed jämförliga förhållanden.

En person som är svensk medborgare eller som under sammanlagt minst tio år haft sitt egentliga bo och hemvist i Sverige eller stadigvarande vistats här och som utreser från Sverige skall anses bosatt här intill dess fem år har förflutit från dagen för avresan från Sverige, såvida han inte visar att han under beskattningsåret inte har haft sådan väsentlig anknytning till Sverige som avses i andra stycket."

Förutsättningarna för att beskatta en person innehåller således ingen koppling till kyrkobokföringen. Skattskyldigheten sträcker sig enligt gällande rätt långt utöver kretsen av dem som skall vara kyrkobokförda. Möjligheterna att taxera en person för inkomst under de första fem åren efter utflyttning är i praktiken helt beroende av dels eventuella kontrolluppgifter, dels möjligheterna att kommunicera med den skattskyldige. Man kan något tillspetsat säga att en utflyttad person

som utan upptäckt kan undandra inkomster från beskattning, nära nog lika lätt skulle kunna göra detta även om han kvarstod i kyrkobokföringen. Den som utflyttat är skyldig att själv styrka att han inte haft väsentlig anknytning till Sverige under beskattningsåret eller på grund av regler i dubbelbeskattningsavtal inte är skattskyldig för inkomst. Något formellt hinder för att - i brist på deklaration - skönstaxera en utflyttad svensk föreligger inte.

- Svenska medborgare som flyttat utomlands men inte anmält utflyttning

Enligt 28 § folkbokföringslagen kan en svensk medborgare avregistreras som utflyttad - om anmälan inte gjorts - endast när stadigvarande bosättning i utlandet konstaterats vid två mantalsskrivningar i följd. Svenskar som kvarstår kyrkobokförda trots att de är bosatta i utlandet kan mot bakgrund av det nämnda stadgandet vara en inte obetydlig grupp.

Det bör observeras att bland svenska medborgare även inräknas den stora grupp som ursprungligen varit utlänningar och där benägenheten att flytta från Sverige till ursprungslandet torde vara mycket stor i förhållande till dem som från födelsen varit svenska medborgare (jämför vad som sägs om den sista "gruppen" utländska medborgare som flyttat från Sverige men inte anmält utflyttning).

För att få ett ungefärligt begrepp om storleksordningen hos det "fel" i folkbokföringen som består i att svenskar kvarstår kyrkobokförda trots känd bosättning i utlandet har uppgifter hämtats in från ett urval av 13 församlingar från hela landet. Den fråga som ställts är: Hur många svenska medborgare, kyrkobokförda i församlingen vistas enligt pastorsämbetets kännedom utomlands sedan mer än ett år (utom kontraktsanställda med tjänstgöringstid upp till 3 år)?

Storleken hos de undersökta församlingarna varierar från ca 5 000 till 33 000 inv. I urvalet ingår församlingar av olika karaktär. Församlingarna uppvisar mycket stora variationer i andelen kvarstående svenskar i förhållande till totalantalet kyrkobokförda personer. Ingen av de tre små (ca 5 000) tillfrågade församlingarna redovisade någon enda person. Den största församlingen hade 0,1. Högsta andelen kvarskrivna (0,17 %) hade en normalstor församling i en universitetsstad.

Medelvärde bland de uppgivna andelarna är 0,05 %. Medelvärdet i hela undersökningen är att 0,07 % av den kyrkobokförda befolkningen utgörs av svenska medborgare som konstaterats vara bosatta i utlandet. Vid en uppräknig av värdena till rikssiffror bör beaktas att urvalet av de tillfrågade församlingarna ger en underskattning av värdena i de församlingar som har det största antalet utomlands bosatta svenskar. Vidare bör beaktas att de sistnämnda församlingarna har en så stor andel utlänningar i befolkningen att detta påverkar resultatet.

Med utgångspunkt från den angivna andelen, 0,07 % kan antalet svenskar som kvarstår kyrkobokförda i Sverige trots känd bosättning utomlands totalt beräknas uppgå till ca 6 000.

Till den grupp svenskar som kvarstår kyrkobokförda trots känd utlandsvistelse kommer givetvis den grupp vars utlandsflyttning ännu inte blivit känd. Storleken av den sistnämnda gruppen är av naturliga skäl omöjlig att ange.

Utlandsflyttning torde i de flesta fall bli känd för taxeringsnämnden vid första taxeringen efter utflyttningen. En sådan uppgift kommer - om det författningsstyrda samarbetet mellan lokal skattemyndighet och pastorsämbete fungerar - att leda till att uppgiften även blir känd för pastorsämbetet.

- Svenska medborgare som flyttat åter till Sverige utan att anmäla inflyttning

Det har uppdagats att personer som tidigare utflyttat från Sverige återflyttat utan att anmäla inflyttning. Det förekommer dessutom fall då utflyttade personer successivt förlänger sin vistelse här så att bosättning till slut föreligger. Det är knappast möjligt att uppskatta hur stor gruppen dolda återflyttare är. Det rör sig av naturliga skäl om personer utan anställning i Sverige. Syftet med att dölja återflyttningen torde uteslutande vara att undgå beskattning. Skattskyldigheten inträder som nämnts redan då det föreligger väsentlig anknytning till Sverige eller stadigvarande vistelse här under beskattningsåret. Metoderna för att kontrollera att skattskyldigheten fullgörs måste därför ta sikte på de förhållanden som konstituerar väsentlig anknytning till Sverige såsom fastighets- eller bostadsinnehav, näringsverksamhet eller ekonomiskt engagemang i Sverige.

8.3 Förutsättningar i andra länder för folkbokföringsöverenskommelser

Det var ingen förutsättning för den nordiska folkbokföringsöverenskommelsen att samtliga avtalsslutande stater hade samma bosättningsregler. En naturlig grundförutsättning för en ömsesidig överenskommelse om samordnad folkbokföring med bindande verkan i det enskilda fallet är dock att de avtalsslutande länderna har en obligatorisk och heltäckande folkbokföring grundad på bosättning. För att få underlag för en bedömning av förutsättningarna för att få fungerande överenskommelser om folkbokföring har vi hämtat in vissa uppgifter om tillstånds- och registeringsförfarandet i vissa utomnordiska länder. De frågor som ställts är följande:

1. Vilket eller vilka tillstånd krävs för att en svensk skall få vistas i landet så lång tid att bosättning kan

anses föreligga? I vilken form utfärdas bevis om dessa tillstånd?

2. Vilken myndighet beviljar och registrerar uppehålls- och bosättningsstillstånd?
3. Registreras utlänningars faktiska vistelse och bosättning i landet? Om så är fallet hos vilken myndighet? Rapporteras dessa uppgifter till myndigheter för exempelvis socialförsäkring och beskattning?
4. Kan svensk myndighet få uppgifter och intyg direkt från berörda myndigheter med hänsyn till eventuella sekretessregler?

För att ge materialet ett lämpligt format utvaldes de 25 länder som mottog flest inflyttade svenskar enligt 1984 års statistik. Det förtjänar i sammanhanget särskilt noteras att det endast är ett mindre antal länder som har någon mer betydande invandring av svenskar. 10 länder har mottagit mer än 100 invandrade svenskar vardera enligt 1984 års statistik. Ett land som mottagit 20 inflyttade svenskar intar plats 25 i ordningen. Mer än en tredjedel av jordens länder förekom över huvud taget inte i statistiken för utflyttade svenskar.

Bland de nämnda 25 länderna finns Sydafrika. Vi bedömde det olämpligt att till detta land ställa frågor som syftar till en ev. kommande folkbokföringsöverenskommelse. Sydafrika togs därför inte med i enkäten. Av svaren framgår att alla tillfrågade länder tillämpar ett tillståndsförfarande för bosättning eller längre tids vistelse. Uppgifter om svensk medborgares ev. tillstånd kan endast i undantagsfall lämnas direkt till svensk myndighet. I samtliga fall har den inflyttade själv ett bevis om tillståndet.

En löpande registrering av personer - eller åtminstone av utlänningar - förekommer i de flesta länder (omkring två tredjedelar av nu aktuella). Endast i två länder (Israel och Schweiz) används uppgifter från denna registrering som "basregister" för beskattningen eller socialförsäkringen. I övriga länder får skattemyndigheterna uppgifter på andra vägar,

exempelvis genom kontrolluppgifter från arbetsgivare eller banker.

De ställda frågorna har syftat till att undersöka möjligheterna för andra länder att lämna uppgifter om svenskar som flyttat in till landet i fråga. Möjligheterna att lämna uppgifter om att någon av landets egna medborgare flyttat åter från Sverige har inte särskilt undersökts.

Den svenska folkbokföringen upptar åtskilliga svenska medborgare som i praktiken flyttat utomlands utan att detta upptäckts eller kunnat åtgärdas i folkbokföringen. Flera av de europeiska ländernas folkbokföringssystem bygger på en härstamningsprincip som innebär att registrering av civilståndshändelser sker i en fast registreringsort oavsett aktuell vistelse. Flera länder tillämpar därför ingen avregistrering vid utflyttning. Det finns knappast anledning att anta att länder som i och för sig har regler av samma typ som Sverige skulle ha bättre kännedom om sina utflyttade medborgare än de svenska folkbokföringsmyndigheterna. De praktiska möjligheterna för folkbokföringsmyndigheterna i andra länder att lämna underrättelser om att en medborgare flyttat åter torde därför i allmänhet vara mycket små.

8.4 Utbyte av uppgifter enligt dubbelbeskattningsavtal

I avtal för undvikande av dubbelbeskattning finns regelmässigt bestämmelser om utbyte av upplysningar som är nödvändiga för en riktig tillämpning av bestämmelserna i avtalet.

Informationsutbytet sker i tre former:

1. På begäran: Uppgifter kan utbytas på begäran i enskilda fall.

2. Automatiskt: Uppgifter om inkomster som härstammar från en stat men betalas ut i en annan stat kan regelmässigt utbytas mellan staterna.
3. Spontant: En stat kan på eget initiativ översända uppgifter om inkomster eller bosättningsförhållanden till den andra staten.

Allmänt gäller för informationsutbytet att det endast får ske beträffande uppgifter som är av intresse för fastställande av sådana skatter som avtalet omfattar. Vidare är uppgifterna underkastade sekretess och får inte utnyttjas för andra ändamål.

Riksskatteverket har med stöd av 44 § taxeringslagen föreskrivit en skyldighet för här bosatt person eller här verksamt företag att lämna kontrolluppgift för utbetalningar i vissa fall då mottagaren såvitt kan bedömas har skatterättsligt hemvist i vissa länder. De länder som omfattas är - förutom de nordiska länderna - Belgien, Nederländerna, Storbritannien och USA. Kontrolluppgiften skall lämnas till den lokala skattemyndighet där uppgiftslämnaren är registrerad eller bosatt. Kontrolluppgifterna vidarebefordras därefter via riksskatteverket till skatteförvaltningen i det berörda landet.

8.5 Överväganden och förslag

Vi anser att Sverige för närvarande inte bör försöka få till stånd folkbokföringsöverenskommelser med länder utanför Norden. Det är endast få länder som har administrativa förutsättningar för ett sådant samarbete. I förhållande till länder utanför Norden kan dessutom överenskommelser om utbyte av uppgifter om bosättning uppfattas som känsliga. Vad beträffar skatteförvaltningens behov av informationsutbyte mellan

Sverige och andra länder synes det bäst kunna lösas inom dubbelbeskattningsavtalens ram.

Överenskommelser mellan Sverige och andra länder om samordning av enskilda personers folkbokföring genom utbyte av flyttningsbetyg och -bevis med bindande verkan kan komma ifråga endast med länder som har en likartad uppbyggnad av sin samhällsadministration. Bl.a. bör en förutsättning vara att folkbokföringssystemet i landet förser den övriga samhällsadministrationen med uppgifter. Den genomförda undersökningen visar att dessa förutsättningar endast undantagsvis föreligger hos de länder som är aktuella i sammanhanget. Felaktigt anmäld flyttning till utlandet torde - när den förekommer - vanligen utgöra ett led i försök att undgå beskattning. Förutsättningarna för oinskränkt skattskyldighet går långt utöver folkbokföringens bosättningsbegrepp. Överenskommelser på folkbokföringsområdet torde därför inte vara något särskilt effektivt medel för att hindra sådan skatteflykt som sker genom faktisk eller fingerad flyttning till utlandet. Större effekt torde i detta avseende kunna fås genom informationsutbyte med stöd av de avtal som slutits på beskattningsområdet.

Det skulle givetvis vara värdefullt för folkbokföringsmyndigheterna att få uppgift om att en i Sverige kyrkobokförd person som inte anmält utflyttning blivit registrerad som bosatt i ett annat land. De länder som är av intresse i detta sammanhang kan indelas i två grupper. Den ena utgörs av länder som USA, Storbritannien, Spanien, Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike. Dessa länder mottar fler inflyttande svenskar än övriga ca 100 förekommande länder tillsammans. Den andra gruppen består av de länder som är ursprungsländer för de största invandrargrupperna exempelvis Jugoslavien, Grekland, Polen och Turkiet.

Överenskommelser förutsätter ömsesidighet. De länder som ingår i den förstnämnda gruppen får antas ha inget eller ringa intresse av att få uppgift om att en medborgare har bosatt sig här.

Åtskilliga invandrare från länderna i den senare gruppen är flyktingar eller har en på annat sätt känslig relation till sitt ursprungsland. Starka skäl talar därför mot överenskommelser om att löpande lämna information om vilka personer som invandrat till Sverige till dessa länders myndigheter.

9.1 Nuvarande ordning för registrering av utvandrade

Register hos pastorsämbetet

Från kyrkobokföringen i en församling avregistreras den som avlidit eller kyrkobokförts i annan församling eller inte längre skall kyrkobokföras (vissa anställda vid utländska ambassader, 28, 26 §§ folkbokföringslagen). Vidare avregistreras den som vid prövning av en anmälan anses ha flyttat till utlandet. Även utan anmälan avregistreras en utlänning som kan antas inte längre vara bosatt i Sverige och svensk medborgare som enligt säkra upplysningar vid två mantalskrivningar i följd är stadigvarande bosatt i utlandet. Till obefintligregistret överförs den som vid två mantalsskrivningar i följd befunnits sakna känt hemvist.

I folkbokföringskungörelsen föreskrivs vilka kyrkoböcker som skall föras hos pastorsämbetet och vilka personer som skall upptas i de olika böckerna. I församlingsboken upptas de som är kyrkobokförda i församlingen. Emigrantregistret består av personakterna för de personer som avregistrerats med stöd av 26 § folkbokföringslagen eller som flyttat till utlandet. Obefintligregistret består av personakterna för dem som överförts dit med stöd av 28 § folkbokföringslagen.

Register hos länsskattemyndigheterna

Länsskattemyndigheterna skall med hjälp av ADB föra register över befolkningen i länet. När en person upphört att vara

kyrkobokförd eller mantalsskriven i länet, redovisas han i registren, så länge riksskatteverket finner detta behövligt.

En person som avregistrerats av pastorsämbetet på grund av flyttning till utlandet utesluts omedelbart ur länsregistret enligt nuvarande rutiner.

Riksskatteverkets personnummerregister

Hos riksskatteverket förs ett centralt register över in- och utvandrare m.fl. Registret har förts manuellt med hjälp av kort sedan födelsenummersystemet infördes år 1947. Registret regleras i 73 § folkbokföringskungörelsen endast som "förteckning över födelsenummer". Registret innehåller dels uppgifter om alla personer som tilldelats personnummer av riksskatteverket eller de tidigare centrala folkbokföringsmyndigheterna, dels uppgifter om alla personer som sedan år 1947 avregistrerats från kyrkobokföringen som utvandrare eller obefintliga. Registret är nödvändigt för att exempelvis förhindra att en person tilldelas mer än ett personnummer vid olika vistelser här. Registret upplyser även om i vilken församling en utvandrad person senast var kyrkobokförd. Registret är huvudsakligen ett hjälp- och arbetsregister men har - i fråga om de personer som tilldelats personnummer utan att vara kyrkobokförda - även en viss karaktär av urkundsregister.

Arbete pågår nu att föra över det manuellt förda personnummerregistret till en databas med terminalåtkomst. Omläggningen kommer att pågå under ca 2 år. ADB-registret har delvis tagits i drift under år 1987.

Centrala skatterregistret

Innehållet i det centrala skatterregistret regleras i 5 § skatteregisterlagen (1980:343, ändrad senast 1986:1301).

Registret innehåller uppgifter om samtliga personer som är kyrkobokförda i riket. För en person som inte är kyrkobokförd i Sverige införs uppgifter i den mån det behövs för beskattning här i riket. Enligt nuvarande rutiner innebär detta att en person som avregistreras från kyrkobokföringen som utvandrad inte längre tas upp som presumtivt skattskyldig för året efter utflyttningsåret. De uppgifter som behövs för att registrera en utflyttad persons slutliga och eventuellt kvarstående skatt finns dock kvar så länge det behövs.

Den som utflyttat kommer in som skattskyldig i registret för aktuellt år endast efter en särskild registrering hos lokal skattemyndighet. Sådan registrering måste göras på nytt för varje år. Incitament till sådan registrering kan exempelvis vara att en kontrolluppgift kommit in eller att en utflyttad skattskyldig avlämnat självdeklaration.

Särskild röstlängd för utlandssvenskar

I 3 kap. 2 § regeringsformen sägs bl.a.: "Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svensk medborgare som är bosatt i riket. Om rösträtt för svensk medborgare som ej är bosatt i riket finns bestämmelser i lag". Sådana bestämmelser finns i vallagen (1972:620, omtryckt 1982:146). Enligt 4 kap. 11 § vallagen har svenska medborgare som inte är bosatta i riket rösträtt vid val till riksdagen om de varit kyrkobokförda här någon gång och inte på grund av 3 kap. 2 § regeringsformen är uteslutna från rösträtt. (Utesluten från rösträtt är den som inte uppnått 18 års ålder senast på valdagen och den som är omyndigförklarad av domstol.) Som förutsättning för rösträtt för utlandssvenskar gäller vidare att dessa skall vara upptagna i en särskild röstlängd efter ett ansökningsförfarande (4 kap. 12 och 13 §§ vallagen).

För att tas upp i den särskilda röstlängden måste utlandssvenskarna ansöka hos riksskatteverket inför varje ordinarie

val. Särskild röstlängd upprättas varje år, alltså inte bara under ordinarie valår. Röstlängdens giltighetstid är från den 1 september ena året till den 31 augusti året därpå. Den som ansökt till ett ordinarie valår tas upp även under de två mellanåren, vilket innebär att man inte behöver göra en särskild ansökan om det skulle bli aktuellt med ett eventuellt extra val eller en folkomröstning mellan de ordinarie valen. Ansökan om att bli upptagen i särskild röstlängd skall göras under tiden den 1 januari till den 1 juni och skall innehålla en försäkran på heder och samvete att sökanden är svensk medborgare.

9.2 Behov av register över utvandrare

Riksdagen beslutade våren 1985 (prop. 1984/85:175, SkU 59, rskr. 351, SFS 1985:362 och 363) att utvidga det skatterättsliga bosättningsbegreppet till att i princip omfatta alla fysiska personer som tidigare har haft sitt egentliga bo och hemvist i Sverige och som under beskattningsåret har väsentlig anknytning till Sverige (punkt 1 av anvisningarna till 53 § KL).

Samtidigt beslutade riksdagen att skärpa presumptionsregeln (den s.k. treårsregeln) för skattskyldighet i Sverige. En person som flyttar från Sverige och som är svensk medborgare eller under sammanlagt minst tio år har haft sitt egentliga bo och hemvist i Sverige eller stadigvarande vistats här skall anses vara bosatt i Sverige intill dess fem år förflutit från det han flyttat från Sverige, såvida han inte kan visa att han under beskattningsåret inte har haft väsentlig anknytning till Sverige. De nya reglerna innebär bl.a. att rekvisitet väsentlig anknytning till Sverige gjorts till självständig grund för skattskyldighet vid sidan av rekvisitet "egentligt bo och hemvist".

Det kan alltså enligt de nya reglerna bli fråga om skattemässigt "återbosättning" i Sverige även om kanske avsevärd tid

förflutit sedan den ursprungliga, faktiska bosättningen har upphört. Enligt tidigare regler ansågs kontinuitet föreligga i bosättningen när någon på grund av väsentlig anknytning behandlades som bosatt här. Det var då foljdriktigt att anse den skattskyldige som bosatt i den kommun som vid avresan var hans hemkommun. När skattemässig "återbosättning" kan ske långt efter utflyttningen och genom anknytningsmoment som kan ha uppstått efter denna är det inte längre naturligt att den skattskyldige anses bosatt i den kommun som var hans hemortskommun vid avresan. Riksdagen har därför vintern 1986 (prop. 1986/87:30, SkU 5, rskr. 40, SFS 1986:1113) beslutat att i 66 § kommunalskattelagen särskilt reglera hemortskommunen för dem som på grund av väsentlig anknytning skall anses bosatta här i riket. Den nya bestämmelsen innebär att hemortskommunen i detta fall skall anses vara den kommun till vilken anknyttningen varit starkast under året före taxeringsåret.

1983 års Röststrättskommitté föreslog i betänkandet Röststrätt och medborgarskap (SOU 1984:11 och 12) att röststrätten för utlandssvenskar skulle begränsas till dem som varit kyrkobokförda här någon gång under de senaste tio åren. Förslaget har emellertid inte lett till någon lagstiftning. I motion 1982/83:1139 till riksdagen yrkades bl.a. att tvånget att ansöka om upptagande i särskild röstlängd skulle slopas. Konstitutionsutskottet (KU 1983/84:13) avstyrkte bifall till motionen i denna del med hänvisning till att resultatet av 1983 års folkbokföringskommittés arbete först borde avvaktas.

Vi skall enligt våra direktiv överväga om det av hemvistsakkunniga föreslagna s.k. statsregistret bör förverkligas i någon form. Vi bör vid våra överväganden närmare pröva om ett sådant register bör regleras i en särskild lag eller om reglerna kan tas in i den nya folkbokföringslagen. I det ovan nämnda statsregistret borde de personer tas upp som uppbär lön av staten eller svensk kommun och som tjänstgör utom riket så lång tid att de - enligt det av hemvistsakkunniga föreslagna hemvistbegreppet - förlorat sitt hemvist i

Sverige. Registrering i statsregistret avsågs utgöra grund för att ge vissa utlandsboende en del av de rättigheter och förmåner som tillkommer en person på grund av kyrkobokföring i Sverige.

9.3 Överväganden och förslag

Vi föreslår att det skall finnas ett centralt register över utvandrade och obefintligregistrerade personer. Registret bör föras av riksskatteverket med hjälp av ADB. Registret bör möjliggöra registrering av de uppgifter som behövs för att kunna upprätta den särskilda röstlängden för utlandssvenskar utan ansökningsförfarande. Vidare bör registret utformas så att det kan fungera som basregister för de utflyttade skattskyldiga. Registret bör grundas på det personnummerregister som förs av riksskatteverket och - liksom detta - användas för att säkerställa att exempelvis invandrare registreras under samma personnummer i beskattnings- och pensionsregister vid olika vistelser här. Registrets innehåll och användning bör regleras i en lag.

Ett av folkbokföringens syften är att tillhandahålla uppgifter om befolkningens sammansättning och bosättning till samhällsadministrationens olika sektorer. Folkbokföringen tjänar dessutom som dokumentation av de enskildas personrättsliga förhållanden.

Hemvistsakkunniga föreslog att folkbokföringens hemvistbegrepp skulle bli grundläggande för socialförsäkrings-, sjukvårds- och barnbidragsområdet. För skattskyldigheten föreslog man begreppet "skatterättsligt hemvist", vilket skulle omfatta både här bosatta skattskyldiga och dem som var skattskyldiga på grund av "väsentlig anknytning".

Vi delar hemvistsakkunnigas uppfattning att det är av väsentlig betydelse att ett och samma bosättningsbegrepp kan användas inom så många rättsområden som möjligt. En fullständig samordning mellan å ena sidan socialförsäkrings-, barnbidrags-, befolkningsstatistik- och rösträttsreglerna och å andra sidan skattskyldighetsreglerna torde emellertid vara omöjlig att åstadkomma.

Enligt 20 § folkbokföringslagen skall den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst normalt kyrkobokföras i den församling i vilken han senast var eller hade bort vara kyrkobokförd. Regeln är ändrad fr.o.m. år 1979 (SFS 1978:924). Den tidigare regeln innebar att diplomater, SIDA-anställda, m.fl. under utlandstjänstgöringen kyrkobokfördes i Storkyrkoförsamlingen i Stockholm. Hemvistsakkunniga föreslog att regeln om kyrkobokföring i Storkyrkoförsamlingen skulle upphävas. Med den samtidigt föreslagna ettårsgränsen för hemvist i Sverige skulle de utsända statstjänstemännen i de flesta fall inte längre kyrkobokföras under sin utlandstjänstgöring. För att ge underlag för att ge dessa personer vissa förmåner som annars förutsatte kyrkobokföring föreslog man därför inrättande av ett särskilt statsregister.

Vi har erfarit att den nuvarande ordningen för kyrkobokföring, taxering m.m. av de utsända statsanställda inte medför några större problem. Inför den kommande översynen av bosättningsreglerna finner vi inte anledning att föreslå inrättande av ett statsregister för utsända som är anställda i svenska statens tjänst.

Vi föreslår i stället att det register som förs av riksskatteverket över personer som avförts från kyrkobokföringen som flyttade till utlandet eller har överförts till obefintlig-register får ett ökat innehåll och regleras i en lag. I registret bör en persons aktuella adress i utlandet registreras om den är känd. Registret bör även fortsättningsvis föras av riksskatteverket.

Registret skall i likhet med det nuvarande personnummerregistret utnyttjas bl.a. för att tilldela personnummer - i de fall detta ankommer på riksskatteverket - samt att bevaka att återinvandrare och personer som återförts från obefintligregistret får tillbaka sitt tidigare personnummer. Att en person vid återflyttningen till Sverige registreras med sitt ursprungliga personnummer är av stor betydelse för den enskilde bl.a. med hänsyn till exempelvis tillgodoräknande av tidigare intjänade pensionspoäng. Dessutom bör registret få användas för att ge skattemyndigheterna uppgifter om vilka utlandssvenskar som är presumtivt skattskyldiga på samma sätt som sker genom registren över den kyrkobokförda befolkningen.

Med hjälp av registret kan vidare den särskilda röstlängden för utlandssvenskar - om så bedöms lämpligt - upprättas utan att det behövs en ansökan inför varje val. I det nuvarande ansökningsförfarandet ingår visserligen att den sökande försäkrar att han fortfarande är svensk medborgare. Detta kan emellertid ersättas av krav på att det svenska passet skall visas upp vid röstningen.

Genom att uppgifterna i registret kan användas för framställning av särskild röstlängd utan ansökningsförfarande och också för att sända ut röstkort inför valen uppkommer det ett eget intresse för utlandssvenskarna att anmäla aktuell adress. Även om ansökningsförfarandet behålls skulle adressuppgifterna kunna användas för att förbättra informationen om att ett val förestår och att en ansökan måste göras.

Uppgift om aktuell adress kan givetvis vara värdefull även i andra sammanhang både för den enskilde och för samhället. Ett officiellt och heltäckande register över utlandssvenskarna skulle bl.a. ge en möjlighet till direktinformation vid särskilt viktiga lagändringar av intresse för dem och att framställa statistik över utlandssvenskarnas antal och bosättning.

Antalet personer som - oavsett medborgarskap - avregistrerats som utflyttade eller obefintliga sedan år 1947 och därefter inte åter kyrkbokförts uppgår enligt riksskatteverkets uppskattning till drygt 400 000.

För de personer som avregistrerats de senaste åren är de registrerade uppgifterna oftast av god kvalitet. För de personer som avregistrerats före år 1967 är uppgifterna ofullständiga. Aktualiseringen av uppgifterna har inte skett annat än i vissa avseenden. Bl.a. har dödsfall och förlust av svenskt medborgarskap antecknats då sådana uppgifter kommit in.

Registrets omfattning, innehåll och hur uppgifterna i detta får användas bör regleras i en särskild lag efter mönster av exempelvis skatteregisterlagen. Det bör ankomma på riksskatteverket att lägga fram förslag till en sådan lag.

10 AVREGISTRERING AV SVENSK MEDBORGARE FRÅN KYRKOBOK-
FÖRINGEN VID EJ ANMÄLD FLYTTNING TILL UTLANDET

10.1 Bakgrund

Enligt 28 § folkbokföringslagen kan en svensk medborgare, som enligt säkra upplysningar vid två mantalsskrivningar i följd är stadigvarande bosatt i utlandet, avregistreras som utflyttad även om anmälan ej gjorts.

En utlänning kan däremot enligt samma paragraf avregistreras redan då det kan antas att han inte längre är bosatt i Sverige.

För en svensk medborgare skall prövningen av om stadigvarande bosättning i utlandet föreligger göras vid mantalsskrivningen, alltså av den lokala skattemyndigheten. För de personer som konstateras vara stadigvarande bosatta utomlands skall den lokala skattemyndigheten enligt 69 § folkbokföringskungörelsen lämna underrättelse till pastorsämbetet. Pastorsämbetet skall anteckna en sådan underrättelse i församlingsboken. Först när en underrättelse för andra året i följd antecknas för en person får pastorsämbetet fatta beslut om avregistrering.

Bestämmelsen som enbart gäller svenska medborgare kom till genom 1946 års folkbokföringsförordning. Enligt tidigare lagstiftning (1894 års mantalsskrivningsförordning) skulle varje svensk medborgare mantalsskrivas med undantag för den som övergivit riket och bosatt sig i utlandet.

I praxis torde detta ha tolkats så att den som själv valde att lämna en uppgift till ledning för mantalsskrivningen inte ansågs ha övergett riket oavsett längden av utlandsvistelsen eller andra förhållanden.

Hemvistsakkunniga föreslog att särbestämmelsen för svenska medborgare skulle avskaffas. I sina allmänna överväganden anförde de sakkunniga följande:

I likhet med vad som gäller f.n. bör inte någon principiell skillnad göras mellan svenska medborgare och utländska medborgare. Som framgår av vad nyss nämnts används medborgarskapet i FBF som grund för en presumtion angående bosättningsavsikten. Vi delar den uppfattningen att medborgarskapet ofta är en hjälp för presumtion om en persons framtidsavsikter. Detta bör man dock kunna ta hänsyn till vid en vanlig fri prövning. Om kyrkobokföringen skall kunna antas utvisa bosättning, kan man inte bibehålla en bestämmelse som innebär att man medvetet låter svenska medborgare stå kvar i kyrkobokföringen också i fall då det kan utredas att bosättningen upphört. Personer, som lämnar landet eller om vilka upplysningar inte kan fås, bör inte få stå kvar såsom kyrkobokförda längre tid än som är förenligt med att förtroendet till registren bevaras. Enligt vår uppfattning bör den särskilda kvarskrivningsregeln i 28 § beträffande svensk medborgare som flyttat utrikes utan att ha gjort anmälan enligt 34 § avskaffas. Vi föreslår att inte heller svensk medborgare skall kvarstå som kyrkobokförd om han - oavsett anmälan - kan antas ej längre vara bosatt i Sverige. Härigenom minskas antalet fall där det föreligger skillnad mellan kyrkobokföring och bosättning.

10.2 Överväganden och förslag

Förfarandet vid avregistrering från kyrkobokföringen av svensk medborgare som flyttat utomlands utan att anmäla detta förenklas. Svensk medborgare skall - i likhet med vad som nu gäller för utlänning - kunna avregistreras från kyrkobokföringen när han kan antas inte längre vara bosatt i Sverige.

Bestämmelsen om när en svensk medborgare får avregistreras kom till för fyrtio år sedan. Vid denna tid torde det ha framstått som rimligt att ha en relativt lång "karenstid" för att få ett säkert underlag för avregistrering av en svensk medborgare från kyrkobokföringen. En faktor som måste tas med i bedömningen när det gäller att avgöra om det är befogat att göra skillnad mellan svenska medborgare och utlänningar vid avregistrering från kyrkobokföringen är det faktum att många av de svenska medborgare som numera flyttar från Sverige inte är födda i Sverige. En avsevärd del av de utflyttande är nämligen naturaliserade invandrare som i själva verket flyttar åter till "hemlandet". I vissa fall rör det sig dessutom om personer som jämte sitt svenska medborgarskap även behållit sitt ursprungliga medborgarskap. De presumtioner som de gällande reglerna bygger på torde därmed inte längre vara självklara.

Vi avser inte för närvarande att föreslå några ändringar i de egentliga bosättningsreglerna i folkbokföringslagen. En total översyn av dessa avser vi att redovisa i vårt slutbetänkande.

Regeln i 28 § folkbokföringslagen om konstaterande av stadigvarande bosättning i utlandet vid två mantalsskrivningar i följd är ingen egentlig bosättningsregel utan får ses mer som en spärr mot förhastade avregistreringar.

Förfarandet är emellertid tungrott och fungerar i praktiken på vissa håll mindre bra. Den skillnad som görs i gällande regler mellan svensk medborgare och utlänning kan dessutom uppfattas som diskriminerande. Som redovisats ovan finns numera inte anledning att tillämpa helt olika regler för svenska medborgare och utlänningar. De nuvarande reglerna kan även i vissa situationer leda till ett direkt olämpligt resultat. Om en familj flyttar från Sverige utan att anmäla detta kan exempelvis familjemedlemmar, som är utlänningar, avregistreras från kyrkobokföringen när utflyttningen blivit

känd. En familjemedlem som blivit svensk medborgare kan däremot avregistreras först efter att stadigvarande bosättning i utlandet konstaterats vid två mantalsskrivningar i följd.

Det finns - bl.a. mot bakgrund av den förbättrade registreringen av utvandrade personer som vi föreslår - inte längre samma skäl att ha en särskild spärr mot avregistrering av svenska medborgare. Avregistreringsregeln i 28 § folkbokföringslagen bör därför ändras så att samma regel gäller för både svenskar och utlänningar. Även med en sådan regel kommer naturligtvis den bortavaranandes bakgrund att ha betydelse för bedömningen av om det kan antas att han inte längre är bosatt i Sverige. En infödd svensk torde normalt inte utan vidare kunna antas ha bosatt sig stadigvarande i utlandet när folkbokföringsmyndigheten får kännedom om att han vistas utomlands. I ett sådant fall torde det finnas grund för antagande om att bosättningen upphört först sedan viss tid av utlandsvistelsen förflutit eller när omständigheterna kring utlandsvistelsen närmare utretts. En utlänning, som varit bosatt i Sverige en kortare tid och därefter åter lämnar Sverige torde däremot - liksom nu sker i praxis - omedelbart kunna antas ej längre vara bosatt i Sverige.

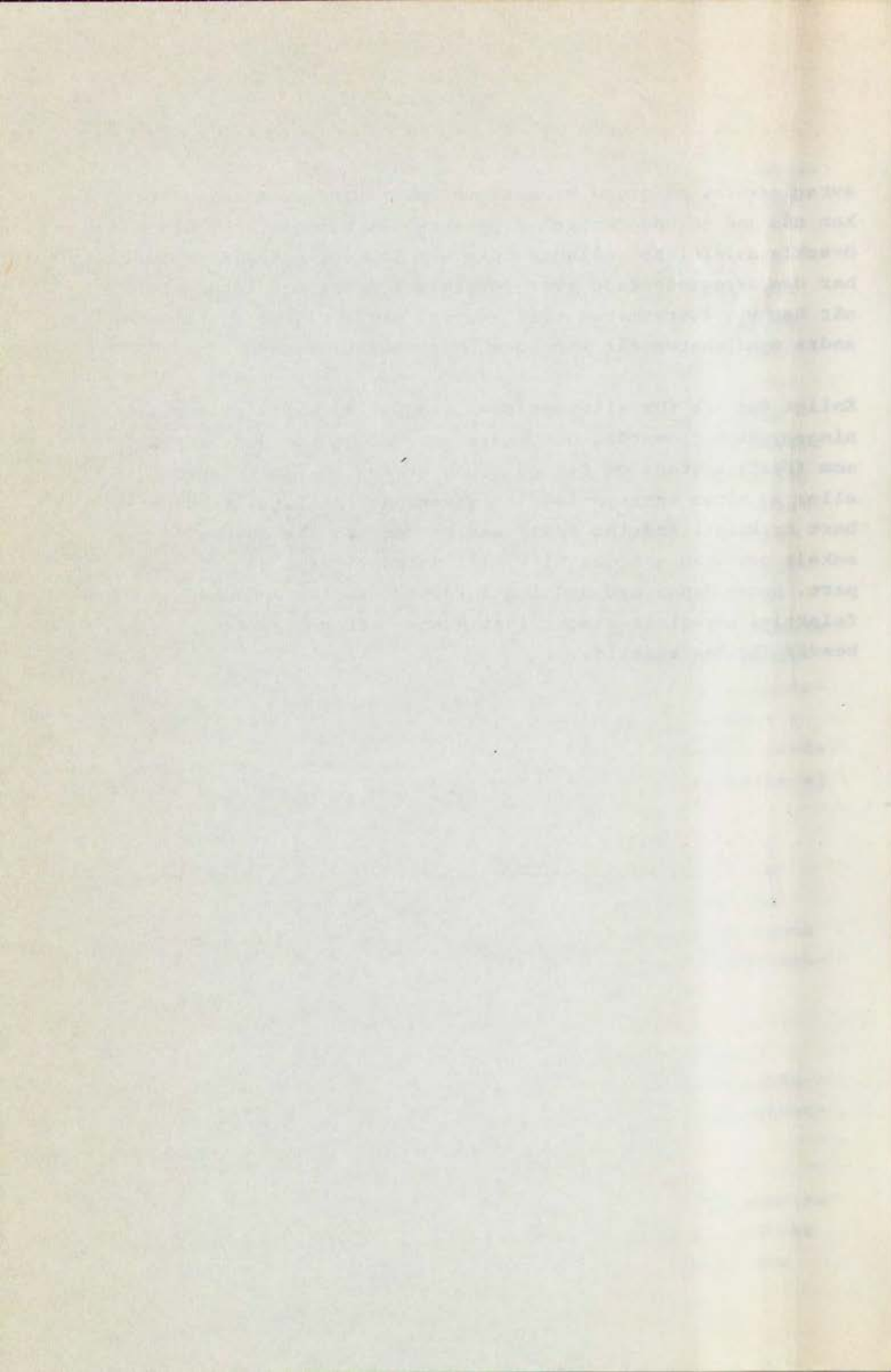
Är personens adress i utlandet känd skall det givetvis om möjligt ske en kommunikation med personen innan beslut om avregistrering fattas. Rättssäkerheten torde därigenom kunna anses vara tillfredsställande tillgodosedd så att avregistrering inte kommer att ske på lösa grunder.

Den regel om samråd mellan pastorsämbetet och den lokala skattemyndigheten som nu gäller vid avregistrering av utlänning utan anmälan (34 § folkbokföringskungörelsen) bör givetvis ändras till att även avse svensk medborgare.

Den som avregistreras från kyrkobokföringen utan egen anmälan skall underrättas om beslutet. Tiden för överklagande räknas från den dag personen delgetts beslutet. Om en person, som

avregistreras på grund av antagen bosättning utomlands, inte kan nås med en underrättelse om avregistreringen, börjar överklagandefristen således inte att löpa. I ett sådant fall har den avregistrerade kvar rätten att överklaga, exempelvis när han vid återkomsten till Sverige eller vid kontakter med andra myndigheter får kännedom om avregistreringen.

Enligt den nya förvaltningslagen (1986:223) skall en förvaltningsmyndighet ompröva och ändra ett beslut som den fattat som första instans om den på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning finner att beslutet är uppenbart oriktigt. Ändring skall ske om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Genom denna nya ordning torde eventuella uppenbart felaktiga avregistreringar lätt kunna rättas utan större besvär för den enskilde.



11.1 Nuvarande ordning

I vårt föregående betänkande (Ds Fi 1983:31). Allmänt ombud inom folkbokföringen föreslog vi inrättandet av en central funktion som allmänt ombud för folkbokföringen. Förslaget har lett till lagstiftning (prop. 1985/86:56, SkU 18, rskr 57) och ett allmänt ombud är sedan den 1 juli 1986 förordnat. Uppgiften som allmänt ombud har organisatoriskt knutits till riksskatteverket och inordnats i verkets enhet för allmänna ombud. I betänkandet beräknade vi att en centralt placerad funktion som allmänt ombud skulle kräva ett resurstillskott motsvarande två årsarbetskrafter. Funktionen infördes emellertid utan att några extra resurser tilldelades riksskatteverket. Arbetsuppgifterna som centralt ombud för folkbokföring har i praktiken utförts av en handläggare på deltid. I vårt förslag förutsatte vi att ombudets verksamhet i första hand skulle inriktas på sådana fall då det är tveksamt om en person har hemvist i Sverige eller inte. Hittills har emellertid det allmänna ombudet inte överklagat något beslut som avsett avregistrering från kyrkobokföring eller vägrad kyrkobokföring av invandrare. Det allmänna ombudets verksamhet har av resurskäl i huvudsak begränsats till att på begäran lämna yttranden till läns- och kammarrättarna. De insatta resurserna har således inte medgett en offensiv bevakning.

11.2 Överväganden och förslag

Vi föreslår att en funktion som allmänt ombud för folkbokföringen inrättas på regional nivå. Funktionen bör läggas på länsskattemyndigheterna som en myndighetsuppgift. Ledning och samordning på området utövas av den centrala folkbokföringsmyndigheten, dvs. riksskatteverket.

Den särskilt inrättade funktionen som centralt allmänt ombud upphör.

Det nuvarande, centralt placerade allmänna ombudet för folkbokföringen har som nämnts av resursskäl inte haft möjlighet att fullgöra den aktiva bevakning som förutsattes i vårt föregående betänkande.

Enligt vår mening är det nödvändigt att verksamheten utvidgas och breddas regionalt för att de åtgärder till förbättrad folkbokföring som vi föreslår skall kunna bevakas och bli verkställda på ett sätt som medför enhetlighet i förfarandet och tillgodoser rättssäkerhetens intresse.

På länsnivå finns för närvarande allmänna ombud vid länsskattemyndigheten enligt lagen (1968:480) om mervärdeskatt, uppbördslagen (1953:272), lagen om uppbörd av sociala avgifter från arbetsgivare (1984:668), och lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. De allmänna ombuden förordnas av länsskattemyndigheten.

Genom en ändring i taxeringslagen (1956:623), prop. 1986/87: 47, SkU 11, rskr. 95) avvecklas den mellankommunala skatterätten. Överklaganden skall fr.o.m. 1987 års taxering handläggas vid länsrätterna. Verksamheten vid den mellankommunala skatterätten skall vara helt avvecklad den 1 juli 1988. Uppgiften att föra det allmännas talan i de mål som nu handläggs i mellankommunala skatterätten läggs i princip på länsskattemyndigheterna. Det nuvarande allmänna ombudet för mellankommunala mål har följaktligen avskaffats.

I prop. 1986/87:47, s. 138 anförde departementschefen om det allmännas processföring på skatteområdet:

Att föra det allmännas talan i skattemål skall i princip vara en uppgift för beskattningsmyndigheterna som sådana.

När den enskilde har överklagat ett skatteärendet där beslut meddelas av länsskattemyndighet eller lokal skattemyndighet skall länsskattemyndigheten vara hans motpart i domstolen. Länsskattemyndigheten får om det är lämpligt utse tjänsteman hos den lokala skattemyndighet som har meddelat det överklagade beslutet att såsom ombud företräda det allmänna.

En överordnad myndighet skall få föra talan om ändring i en lägre myndighets beslut. Detta innebär att länsskattemyndigheten skall få överklaga beslut av de lokala skattemyndigheterna medan RSV skall få överklaga beslut av länsskattemyndigheterna.

Länsskattemyndigheterna är även regionala folkbokföringsmyndigheter. Vi finner det därför mest ändamålsenligt att uppgifterna att företräda det allmänna på folkbokföringsområdet läggs på länsskattemyndigheterna som en myndighetsuppgift.

I sin egenskap av central folkbokföringsmyndighet ankommer det naturligen på riksskatteverket att svara för ledning och samordning av verksamheten.

Inledningsvis kan konstateras att våra förslag inte innebär några större förändringar av de nu gällande rutinerna. Våra förslag medför därför inga stora kostnadskonsekvenser.

12.1 Flyttningsanmälan

Vårt förslag att lagreglera vilka uppgifter som skall ingå i en anmälan om flyttning eller ändrad adress medför i sig inga särskilda kostnader. Kostnaderna för en förändring av postens eftersändningsrutiner och-blanketter finner vi inte skäl att räkna in i detta sammanhang eftersom en sådan förändring ändå avses ske av andra skäl.

12.2. Bostadsupplåtares uppgiftsskyldighet

Vi föreslår att den skyldighet som nu åligger en fastighetsägare att lämna uppgifter om bostadsupplåtelser upphör. Härigenom bortfaller kostnaderna både för fastighetsägarna för att lämna uppgifterna och kostnaderna hos pastorsämbetena för att kontrollera dessa anmälningar mot flyttningsanmälningarna. Hur stor denna inbesparing blir kan vi - mot bakgrund av att den nuvarande skyldigheten fullgörs i mycket varierande utsträckning - inte närmare ange.

I stället för systemet med bostadsanmälningar föreslår vi en skyldighet för fastighetsägarna att på begäran lämna uppgif-

ter om sina hyresgäster och andra boende. Avsikten är att förfrågningar till fastighetsägarna skall utnyttjas vid behov och att ADB-utskrifter skall utnyttjas för att hålla ner kostnaderna. Hur stora kostnader den nya rutinen för att hämta in uppgifter om hyresgäster från fastighetsägarna kan medföra är det inte möjligt att uppskatta eftersom antalet frågor inte kan beräknas på förhand. De totala kostnaderna för den föreslagna ordningen torde dock inte bli högre än för nuvarande hantering - i vart fall inte annat än hos de myndigheter där kontrollbehovet är störst.

12.3 Folk- och bostadsräkningar och adressinformation mellan myndigheter

Enligt vårt förslag skall den kontroll av folkbokföringen som skett med hjälp av visst material från folk- och bostadsräkningarna upphöra. Bortfallet av kontrollunderlag skall kompenseras genom bättre utnyttjande av andra uppgifter exempelvis från andra myndigheter.

Den stora kontrollapparatur som en folk- och bostadsräkning vart femte år medfört har inneburit att vissa större pastorsämbeten har varit tvungna att anlita extra arbetskraft för att klara uppgifterna. Den föreslagna ordningen kommer att medföra en jämnare och mer förutsebar arbetsbelastning. En ökad kostnad för adressbevakning bör mer än väl motsvaras av minskade kostnader för hantering av returnerade postförsändelser.

12.4 Utvandrarregister

Vi föreslår att det register över utvandrade och obefintligregistrerade, som nu förs av riksskatteverket, regleras i lag och får ett utvidgat registerinnehåll. En omläggning av registret till en databas pågår. Det utvidgade registerinnehåll

som vi föreslår innebär ett visst programmeringsarbete samt att registret i framtiden kommer att kräva ett marginellt utvidgat utrymme. Den engångsinsats som krävs för att genomföra vårt förslag kan uppskattas till högst 100 dagars programmerings- och systemeringsarbete.

De årliga kostnaderna bedöms bli marginella.

12.5 Regionalt allmänt ombud

Vi föreslår att uppgiften att företräda det allmännas intresse på folkbokföringsområdet läggs på länsskattemyndigheterna. Vi anser att denna uppgift bör kunna sammankopplas med länsskattemyndigheternas funktion som regionalt lednings- och tillsynsorgan på folkbokföringsområdet. Merbelastningen av arbetsuppgifter är i hög grad beroende av detaljutformningen av den framtida folkbokföringsorganisationen. Resursbehovet på en medelstor länsskattemyndighet kan röra sig om någon eller några personmånader. Vi anser det inte meningsfullt att i nuvarande läge försöka att göra en närmare precisering.

Folkbokföringslagen

Ändringarna föreslås träda i kraft så snart det kan ske med hänsyn till remissförfarande m.m.

3 a § Det allmännas talan i ärenden om kyrkobokföring eller mantalsskrivning enligt denna lag förs av länsskattemyndigheten.

Länsskattemyndigheten får även föra talan till enskilds eller kommuns förmån.

I paragrafen ges länsskattemyndigheten rätt att föra det allmännas talan i ärenden om kyrkobokföring eller mantalsskrivning. Skälen för detta behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 12). Med länsskattemyndigheten avses här den eller de länsskattemyndigheter som berörs i ärendet.

8 § I denna lag förstås med en persons

kyrkobokföringsort: den församling i vilken han är kyrkobokförd,

kyrkobokföringsfastighet: den fastighet på vilken han är kyrkobokförd,

bostadsadress: den adress som avser bostaden på den fastighet där han skall vara kyrkobokförd,

postadress: den adress till vilken hans post skall delas ut för att regelmässigt nå honom.

I paragrafen definieras de nyinförda begreppen bostadsadress och postadress. Bostadsadress är den uppgift som nu normalt anges i folkbokföringens register. I allmänhet överensstämmer denna med postadressen. Ibland har en person emellertid - permanent eller för viss tid - en annan adress för adressering av postförsändelser. Med definitionen av begreppet post-

adress avses att precisera den adress som en person verkligen kan nås med post under. Denna definition ger en möjlighet att konstatera när någon försummat att anmäla ny postadress. Om en postförsändelse inte kommer adressaten tillhanda under den registrerade adressen har anmälningsskyldigheten uppenbarligen inte fullgjorts. Därigenom indikeras ofta att även kyrkobokföringsorten och bostadsadressen kan vara fel.

8 a § Vad som i denna lag sägs om make skall gälla även den, som utan att vara gift lever tillsammans med någon med vilken han tidigare varit gift eller med vilken han har eller har haft barn.

I paragrafen har intagits en regel som jämställer vissa sammanboende med makar enligt kommunalskattelagens principer. Definitionen får sin huvudsakliga tillämpning på den uppgiftsskyldighet som regleras i 34 och 34 a §§ och medför vidare att den särskilda bestämmelsen i 20 § för sammanboende kan utgå.

9 § Har beslut om kyrkobokföring på grund av inflyttning meddelats efter anmälan enligt 33 §, gäller kyrkobokföringen från och med den dag anmälan kom in, dock tidigast från och med angiven inflyttningsdag.

Har beslutet meddelats utan föregående anmälan, gäller kyrkobokföringen från och med beslutets dag.

Anmälan om flyttning görs ofta före flyttningen. För närvarande råder en viss oklarhet om hur en flyttningsanmälan, som kommer in långt före flyttningsdagen, skall hanteras. Ändringen innebär närmast en kodifiering av praxis.

20 § Den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst kyrkobokföres under denna tjänstgöring jämte medföljande make samt barn under aderton år i den församling i vilken den utsände senast var eller hade bort vara kyrkobokförd. De kyrkobokföres då på den fastighet där den utsände förut var bokförd eller om ändrade förhållanden det föranleder under rubrik på församlingen skrivna.

Riksskatteverket kan också medge den utsände att med medföljande make samt barn under aderton år kyrkobokföres på viss fastighet i församling där han eller maken äger eller innehar fast egendom.

Vad som sägs om medföljande barn skall gälla även barn under aderton år som för sin skolgång vistas i utlandet på annan ort än den där den utsände stationerats.

Bestämmelsen som jämställde vissa sambor med makar har här utgått eftersom en allmän regel om detta har införts i 8 a §.

28 § Från kyrkobokföringen avregistreras den som:

1. avlidit,
2. har kyrkobokförts i annan församling,
3. enligt 26 § inte längre skall vara kyrkobokförd,
4. vid prövning av anmälan enligt 33 a § anses ha flyttat till utlandet,
5. kan antas inte längre vara bosatt i Sverige, även om anmälan enligt 33 a § inte har gjorts, eller
6. vid två mantalsskrivningar i följd har befunnits sakna känt hemvist.

Skälen till ändringen av reglerna för avregistrering av en utflyttad svensk medborgare redovisas i den allmänna motiveeringen (avsnitt 10). I övrigt har paragrafen redigerats om. Den som vid två mantalsskrivningar i följd befunnits sakna känt hemvist överförs enligt gällande regler till obefintligregister. Detta innebär att en sådan person avregistreras från kyrkobokföringen. Den ordningen klargör bättre att den som enligt nuvarande terminologi överförts till obefintlighetsregister inte längre är kyrkobokförd. Regler om vilka personer som ingår i obefintligregistret ges i förordning.

28 a § 28 § 5 och 6 gäller inte sådan svensk missionär eller präst som är anställd i utlandet, och inte heller medföljande make eller barn under 15 år.

Innehållet i 28 § fjärde stycket har av redaktionella skäl överförts till en ny paragraf.

29 § Anmälan enligt denna lag skall göras skriftligen, om inte annat anges.

Genom denna paragraf föreskrivs att anmälningar enligt folkbokföringslagen normalt skall göras skriftligen. Undantag från kravet på skriftlig form görs i 31 § för anmälan om dödsfall. Den skriftliga formen är nödvändig för tillämpningen av sanktionerna för försenad anmälan eller uppgift och för oriktiga uppgifter i en sådan anmälan eller uppgift.

29 a § För barn under 18 år skall anmälan enligt 33 eller 33 a § göras av barnets vårdnadshavare. Barn som har fyllt 16 år äger dock rätt att själv göra sådan anmälan.

Skälen till att en anmälan för barn under 18 år skall göras av vårdnadshavare redovisas i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3). Enligt fast praxis anses den som fyllt 16 år även ha rätt att själv anmäla sin flyttning. Denna ordning bör behållas. I praxis förutsätts nu att en make, som anmäler hela familjens flyttning, har ställningsfullmakt att göra anmälan för den andre maken. Det får även i fortsättningen ankomma på rättstillämpningen att avgöra om den ena maken i ett enskilt fall kan förutsättas ha ställningsfullmakt att göra anmälan för den andre maken. För ett barn som har en vårdnadshavare som inte flyttar med barnet bör - liksom nu sker i praxis - den vårdnadshavaren anmanas att anmäla barnets flyttning. Om denne inte anmäler flyttningen måste rutinerna som gäller för kyrkobokföring utan att anmälan skett följas. Detta innebär att reglerna i förvaltningslagen (1986:223, ändrad senast 1986:1196) om kommunikation och underrättelse om myndighetens beslut träder in.

30 § Barns födelse anmäles till pastorsämbetet i födelsehem-orten, om det är fött inom riket eller fött utom riket av kvinna som är kyrkobokförd här eller är bosatt här och upptagen i obefintligregister.

Föds barnet på ett sjukhus eller enskilt sjukhem gör inrättningen anmälan. Biträder en barnmorska vid födelsen i annat, fall gör hon födelseanmälan. Anmälan skall ske ofördröjligen.

I andra fall skall barnets vårdnadshavare göra anmälan enligt första stycket inom en månad från födelsen.

Med barn avses nyfödd, som efter födelsen andats eller visat annat livstecken, samt dödfödd som avlidit efter utgången av tjuugoåttonde havandeskapsveckan.

Den särskilda föreskriften om skriftlig form för anmälan om födelse i 30 § har tagits bort eftersom skriftlig anmälan enligt 29 § skall göras om inte annat anges.

Föreskriften om föreläggande att göra anmälan om ett barns födelse ersätts av de allmänna bestämmelserna om anmaningar i 34 a §.

31 § Ett dödsfall skall skyndsamt anmälas till pastorsämbe- te. Anmälan får göras muntligen. Anmälan skall göras av an- hörig eller annan som finns på platsen.

För anmälan om dödsfall finns inte bärande skäl att föreskri- va skriftlig form. Ändringen innebär därutöver att beskriv- ningen av kretsen av anmälningsskyldiga har moderniserats. Anmälningsskyldigheten för "husvärd" m.fl. har utgått då dessa inte längre kan anses ha särskilda förutsättningar att fullgöra skyldigheten.

33 § Den som får en ny bostads- eller postadress skall inom en vecka från adressändringen anmäla adressen till pastors- ämbetet i den rätta kyrkobokföringsorten.

Första stycket gäller inte ny postadress för kortare tid än tre månader, inte heller om bostads- eller postadressens be- nämning ändras genom beslut av en myndighet.

Den som flyttat in från utlandet eller är upptagen i obe- fintligregister och skall kyrkobokföras gör anmälan enligt första stycket till pastorsämbetet i den församling där han är bosatt.

För närvarande gäller att flyttningen skall anmälas inom 14 dagar. Tidsåtgången för aktualisering av adresser är en vik- tig faktor vid bedömningen av folkbokföringsuppgifternas kvalitet. En ny adress skall därför anmälas inom en vecka. Detta torde inte medföra någon förändring för den enskilde eftersom en anmälan normalt görs före flyttningen.

För att ge folkbokföringen fullgod aktualitet som adress- register skall den som får en ny postadress som avses att gälla för minst tre månader anmäla detta. Denna postadress skall även registreras i folkbokföringen. Ändringar av post- nummer och liknande rapporteras enligt nuvarande rutiner direkt av de beslutande instanserna till folkbokföringen varför anmälningsskyldigheten inte bör gälla för dessa änd- ringar. För postadresser som skall gälla kortare tid än tre månader finns inte skäl att ändra nuvarande ordning. Anmäl-

ningsskyldigheten för en ny postadress blir tillämplig även på en adress i utlandet om vistelsen där inte är avsedd att bli en sådan stadigvarande bosättning som avses i 33 a §.

33 a § Den som är kyrkobokförd och avser att bosätta sig stadigvarande i utlandet skall anmäla detta till pastorsämbetet i kyrkobokföringsorten. Anmälan skall göras senast en vecka före utresan och skall innehålla uppgift om utresedagen. Om utresan ställs in eller skjuts upp skall detta anmälas till pastorsämbetet senast den tidigare uppgivna utresedagen.

Anmälan om bosättning i utlandet skall göras senast en vecka före utresan för att ge myndigheten en möjlighet att komma i kontakt med den flyttande för eventuella kompletteringar före utresan.

34 § 1 mom. Anmälan enligt 33 § skall innehålla:

1. namn, personnummer och civilstånd,
 2. datum för ändring av bostads- eller postadress,
 3. tidigare kyrkobokföringsort,
 4. tidigare bostads- och postadress,
 5. ny bostads- och postadress samt dess beräknade giltighetstid,
 6. namn, personnummer och civilstånd för make och barn under 18 år som samtidigt ändrar till den nya bostads- eller postadressen eller som tidigare innehar denna adress,
 7. registerbeteckning för den fastighet som den nya bostadsadressen avser,
 8. uppgift om vem som upplåtit den fastighet eller bostadslägenhet som den nya bostadsadressen avser,
- För den som flyttar in från utlandet skall anmälan dessutom innehålla uppgift om inflyttningsdag till Sverige, avsikten med vistelsen här och dess beräknade varaktighet samt därutöver de uppgifter som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer och som krävs för upprättande av personakt.

2 mom. Anmälan enligt 33 a § skall innehålla:

1. namn och personnummer,
2. bostads- och postadress i Sverige,
3. datum för utresan,
4. bostads- och postadress i utlandet samt uppgift om bostadstyp,
5. avsikten med vistelsen och dess beräknade varaktighet,
6. arbetsgivare under vistelsen i utlandet,
7. fastighet eller bostad i Sverige som efter utresan fortfarande ägs eller förhyrs.

3 mom. Uppgift om bostads- eller postadress enligt 1 mom. 5 som avser en lägenhet i flerfamiljshus bör innehålla den beteckning för lägenheten som fastighetsägaren använder.

För närvarande är det inte närmare föreskrivet vilka uppgifter som skall ingå i en flyttningsanmälan. I 1 mom. anges de uppgifter som bedömts nödvändiga för att ge folkbokföringsmyndigheterna det underlag som behövs för att bedöma anmäla-rens bosättning.

Det bör få ankomma på riksskatteverket att efter samråd med postverket fastställa en blankett som så mycket som möjligt underlättar för de enskilda att fullgöra uppgiftsskyldigheten vid ändring av adress inom Sverige.

Uppgiftsskyldigheten enligt 2 mom. vid bosättning i utlandet överensstämmer i huvudsak med de uppgifter som nu inhämtas vid anmälan om flyttning till utlandet.

I 3 mom. anges att lägenhetsbeteckning bör anges i en adress som avser lägenhet i flerfamiljshus. En ovillkorlig skyldighet att ange lägenhetsnummer kan inte stadgas eftersom det inte är obligatoriskt för fastighetsägarna att numrera eller på annat sätt beteckna sina lägenheter. Stadgandet är avsett att ge stöd för riksskatteverket att utforma berörda blanketter så att lägenhetsbeteckning normalt anges även om inga tvångsmedel kan användas om så inte sker. Om lägenhetsbeteckningen anges i adressanmälan ges underlag för att registrera en exaktare adress och möjligheter att upprätta och aktualisera hjälpregister över lägenheter för flyttningskontroll (jfr. allmänna motiveringen avsnitt 4.5).

34 a § 1 mom. Om det kan antas att en person är skyldig att göra anmälan enligt denna lag får pastorsämbetet anmana honom att göra en sådan anmälan eller lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av hans kyrkobokföring. I anmaningen skall anges vilka uppgifter som skall lämnas. Sådana uppgifter skall lämnas skriftligt om inte annat har angetts i anmaningen.

2 mom. Har ett barns vårdnadshavare försummat att inom föreskriven tid enligt 30 § namnlagen (1982:670) anmäla barnets förnamn får pastorsämbetet anmana barnets vårdnadshavare att inom viss tid fullgöra denna skyldighet.

3 mom. Pastorsämbete får begära att anmälan eller uppgift skall lämnas vid personlig inställelse.

Rätten för en myndighet att förelägga en person att göra en anmälan eller lämna uppgifter för bedömningen av hans kyrkobokföring har utformats så att den skall vara lätt för myndigheten att hantera. Den normala situationen då anmaning enligt 1 mom. används är då det efter utredning eller på annat sätt kommit in uppgifter som tyder på att en person är bosatt någon annanstans än där han är kyrkobokförd. Personen anmanas då att antingen göra en anmälan enligt 33 eller 33 a §§ eller - om han inte anser sig skyldig att göra anmälan - lämna vissa i anmaningen specificerade uppgifter. Ansvar för en felaktig uppgift kan då inträda då enligt 57 a §. Anmaningen bör kunna sändas ut i lösbrev. Om försändelsen inte kommer i retur men svar ändå uteblir bör personen utan ytterligare åtgärd kunna föreläggas vid vite att lämna erforderliga uppgifter. Ett vitesföreläggande skall delges. Personen får därigenom tid på sig att utan vitespåföljd lämna de uppgifter som myndigheten har begärt.

35 § En fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet, som upplåter bostad åt annan, skall på förfrågan av folkbokföringsmyndighet uppge till vem han upplåter bostad och om denne med hans medgivande upplåter bostaden åt annan samt vilka personer som enligt hans kännedom bor i fastigheten respektive lägenheten. För en person som bor flerfamiljshus skall uppgift även lämnas om den beteckning som fastighetsägaren använder för bostadslägenheten.

Skälen till att förändra fastighetsägarnas uppgiftsskyldighet utvecklas i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.1.2).

41 § Ansökan om mantalsskrivning med avvikelse från vad som upptagits i stamme till mantalslängd får göras av enskild person i fråga om hans mantalskrivning och av kommun i fråga som rör kommunen samt av länsskattemyndigheten.

45 § Ett beslut i kyrkobokföringsärende som underställs länsrätt eller domkapitel får inte överklagas.

Beslut i annat kyrkobokföringsärende överklagas genom besvär

a) hos länsrätten om beslutet meddelats av pastorsämbete och avser fråga om kyrkobokföringsort, kyrkobokföringsfastig-

het, kyrkobokföring under viss rubrik eller registrering i obefintlighetsregister,

b) hos domkapitel om beslutet meddelats av pastorsämbete och avser annan fråga,

c) hos länsrätten om beslutet meddelats av den lokala skattemyndigheten i Stockholm eller Göteborg.

Frågor om kyrkobokföringsort, kyrkobokföringsfastighet, kyrkobokföring under viss rubrik eller registrering i obefintlighetsregister får överklagas av den vars kyrkobokföring berörs av beslutet, av kommunen och av länsskattemyndigheten. Besvär av länsskattemyndigheten skall anföras inom tre veckor från den dag då det överklagade beslutet meddelades.

I annan fråga än som avses i tredje stycket får talan föras av den som beröres av beslutet. Talan i sådan fråga får föras utan inskränkningar i tiden.

46 § Lokal skattemyndighets beslut i ärende om mantalsskrivning som underställs länsrätt får inte överklagas.

Beslut av lokal skattemyndighet i annat mantalsskrivningsärende får överklagas genom besvär hos länsrätt. Talan får föras av den vars mantalsskrivning berörs av beslutet, av kommunen och av länsskattemyndigheten.

Besvären skall ha inkommit senast den 15 april mantalsåret.

47 § Innan underställt ärende avgörs, skall person, kommun och länsskattemyndighet som får föra talan i målet beredas tillfälle att yttra sig över det som är av betydelse för avgörandet.

Ändringarna i 41, 45, 46 och 47 §§ innebär att länsskattemyndigheten inträder i det allmänna ombudets ställe.

Ansökan om mantalsskrivning med avvikelse från stommen bör därvid få göras både av länsskattemyndigheten i det län där personen är upptagen i stomme till mantalslängd och där han begärs bli mantalsskriven.

56 § Den som inte kommer in med en anmälan enligt 33 eller 33 a § eller en uppgift enligt 35 § senast vid den tidpunkt då sådan skulle ha lämnats påförs en särskild avgift (förseningsavgift). Förseningsavgiften är 500 kronor.

Förseningsavgift får efterges om underlåtenheten kan antas ha sådant samband med den anmälnings- eller uppgiftsskyldiges ålder, sjukdom, bristande erfarenhet eller därmed jämförligt förhållande att den kan anses ursäktlig eller underlåtenheten är att anse som ringa.

I paragrafen regleras den administrativa avgiften för en försenad eller utebliven anmälan om ny adress, bosättning i

utlandet eller begärd uppgift om bostadsupplåtelse. I andra stycket anges på vilka grunder avgiften kan efterges efter modell av taxeringslagens (1956:623, omtryckt 1971:399, ändrad senast 1987:1209) motsvarande bestämmelser för eftergift av förseningsavgift för försenad självdeklaration.

56 a § Frågor om förseningsavgift prövas av länsskattemyndigheten.

Frågor om förseningsavgift skall prövas av länsskattemyndigheten. Fall av försenad anmälan eller uppgift måste således anmälas till länsskattemyndigheten av den lokala folkbokföringsmyndigheten. Det får ankomma på riksskatteverket att utforma ett smidigt och praktiskt förfarande för detta. Den lokala myndigheten har i detta skede möjlighet att underlåta att rapportera vissa fall av försening, exempelvis sådana som varit kortvariga. Det får därför förutsättas att endast klara fall av försening som varit av betydelse för folkbokföringens aktualitet lämnas vidare för påföring av förseningsavgift.

56 b § Beslut om påförande av förseningsavgift överklagas hos länsrätten. Besvären skall ha kommit in till länsskattemyndigheten senast två månader efter det den anmälnings- eller uppgiftsskyldige fått del av beslutet.

Enligt 23 § förvaltningslagen (1986:223, ändrad senast 1986:1196) skall ett överklagande ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. För överklagande av beslut om förseningsavgift finns det skäl att avvika från detta och i stället ansluta till den längre besvärstid som tillämpas inom skatteprocessområdet (jfr. 96 § taxeringslagen 1956:623, omtryckt 1971:399, ändrad senast 1987:1209).

56 c § Ett beslut eller en dom att påföra någon förseningsavgift får verkställas genast, om inte annat förordnas.

Verkställighet enligt utsökningsbalken får ske.

Om uppbörd och indrivning av förseningsavgift gäller uppbördslagen (1953:272) i tillämpliga delar. Införsel enligt 15 kap. utsökningsbalken får ske vid indrivning av förseningsavgift.

Ett beslut om att påföra en förseningsavgift får verkställas utan att beslutet vunnit laga kraft om inte myndigheten som skall pröva ett överklagande bestämmer annat (s.k. inhibition).

Det får ankomma på länsskattemyndigheten att upplysa den avgiftsskyldige om hur och när avgiften skall betalas. Det är därvid rimligt att betalningsfristen görs lika lång som överklagandetiden.

56 d § Förseningsavgift påförs inte den som gemensamt med make ändrat bostads- eller postadress eller bosatt sig stadigvarande i utlandet om ändringen framgår av den andra makens anmälan enligt 33 eller 33 a §.

Förseningsavgift påförs inte heller ett barns vårdnadshavare om den andre vårdnadshavaren gjort anmälan enligt 33 eller 33 a § för barnet.

Anmälningsskyldigheten enligt 33 och 33 a §§ gäller "den som" får en ny bostads- eller postadress resp. bosätter sig stadigvarande utomlands. En anmälan skall enligt 34 § bl.a. innehålla uppgifter om make som samtidigt ändrar adress eller bosättning. En make som inte själv fullgör sin anmälningsskyldighet men vars nya adress eller bosättning sålunda framgår av makens anmälan bör därför inte påföras förseningsavgift även om folkbokföringsmyndigheten finner anledning att infordra en egen uppgift från denne.

För ett barn under 18 år skall anmälan enligt 33 eller 33 a § göras av vårdnadshavare. Om ett barn har två vårdnadshavare är således båda i princip anmälningsskyldiga. Det kan dock inte skäligen krävas av en vårdnadshavare, som inte bor med barnet, att i rätt tid göra anmälan när barnet får ny adress. I andra stycket stadgas därför undantag från reglerna om förseningsavgift för bl.a. sådana fall.

57 § Vite kan av länsskattemyndigheten föreläggas den som inte efterkommer en anmaning enligt 34 a § eller den fastighetsägare som underlåter att lämna uppgift enligt 35 §.

Vite får inte fastställas till lägre belopp än 500 kronor. Mot beslut att förelägga vite får talan inte föras annat än i samband med talan mot beslutet att döma ut vitet. Frågor om utdömande av vite prövas av länsrätten. I övrigt gäller bestämmelserna i lagen (1985:205) om viten.

Föreskrifterna om viten enligt folkbokföringslagen har kommenterats utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 6).

57 a § Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift vid fullgörandet av sin anmälningsskyldighet enligt 33, 33 a eller 34 a § 1 mom. döms till böter.

I ringa fall döms inte till ansvar enligt första stycket.

Med "oriktig uppgift" avses varje oriktig uppgift som lämnas vid fullgörandet av uppgiftsskyldigheten enligt 33, 33 a eller 34 a § folkbokföringslagen. Detta innebär således att ansvar inte inträder enbart för exempelvis sådana felaktiga uppgifter som är ägnade att påverka ett beslut om personens kyrkobokföringsort. Även en felaktig uppgift om t.ex. civilstånd eller namn som en invandrare lämnar vid sin första kyrkobokföring medför således att ansvar kan inträda enligt första stycket.

I andra stycket undantas ringa fall från ansvar. Härmed avses i första hand sådana fall då uppgiften i fråga är av mindre betydelse.

57 b § Allmänt åtal för brott enligt 57 a § får väckas endast efter medgivande av länsskattemyndigheten.

För att endast verkligt straffvärda gärningar skall leda till åtal föreskrivs i paragrafen att åtalsmedgivande av länsskattemyndigheten skall krävas för åtal. Denna ordning medför även att den lokala folkbokföringsmyndigheten befrias från skyldigheten att bedöma vilka fall som skall beivras när en felaktig uppgift har lämnats. Myndighetens uppgift blir att utan värdering eller bedömning vidarebefordra alla fall av objektivt felaktiga uppgifter som lämnats vid fullgörandet av uppgiftsskyldigheten. Det ankommer därefter på länsskattemyn-

digheten att avgöra vilka fall som med hänsyn till förhållanden skall föras vidare till åtalsprövning.

Bilaga

Utdrag ur statskontorets promemoria Drn 160/75-5. Utnyttjande av information från vissa centrala personregister - en kartläggning.

PROMEMORIA

1975-04-01

Dnr 160/75-5

4.5 Tidsåtgången vid vissa aviseringar till länsstyrelsens personband

4.5.1 Allmänt

Två separata undersökningar har under senaste tiden genomförts med anknytning till folkbokföringen för att klargöra hur lång tid som åtgår från att det har inträffat en händelse som skulle påverka registerinnehållet, t.ex. att en person blivit född, till dess att informationen finns tillgänglig i länsstyrelsernas personband. I vissa fall har det vid undersökningarna emellertid varit nödvändigt att utgå ifrån den tidpunkt då händelsen anmälts. De händelser som kartlagts är:

- flyttning
- vigsel
- födelse
- äktenskapsskillnad
- dödsfall.

Den ena undersökningen har utförts av folkbokföringssektionen vid RSV i samarbete med utredningsgruppen. Det har undersökts hur aviseringen gått till och hur lång tid som krävts vid alla händelserna.

Den andra undersökningen har genomförts av folkbokföringsdelegationen i Stockholms kommun. En sådan delegation finns i vardera Stockholms och Göteborgs kommun. Delegationen skall vara rådgivande i folkbokföringsfrågor som är gemensamma för den lokala skattemyndigheten och pastorsämbetena. I denna undersökning har tidsåtgången studerats vid flyttningar inom och till Stockholms kommun.

4.5.2 Undersökningarnas uppläggning

För att i den första undersökningen kartlägga tidsåtgången vid olika aviseringar har RSV sänt en enkät till 40 pastorsämbeten. Tio län har valts ut och inom vart och ett valdes fyra pastorsämbeten, en stor pastorsexpedition med över 20 000 innevånare, en medelstor med cirka 10 000 innevånare och två små med under 3 000 innevånare. Följande län ingick i undersökningen:

- Stockholms län
- Södermanlands län
- Jönköpings län
- Kalmar län

- Malmöhus län
- Göteborgs- och Bohus län
- Skaraborgs län
- Värmlands län
- Västernorrlands län
- Norrbottens län.

RSV:s och utredningsgruppens undersökning har omfattat aviseringar som registrerats i länsstyrelsernas personband veckorna 50 och 51 under 1974. Det förhållandet att den valda tidsperioden ligger nära årsskiftet har av olika skäl påverkat resultaten - särskilt för vecka 50 - så att dessa i huvudsak blivit något bättre än vad de annars skulle ha blivit. Det är dock inte fråga om några särskilt betydelsefulla förbättringar.

När det gäller födselar, vigslar, äktenskapsskillnader och dödsfall har datumuppgifter för att beräkna tidsåtgången för aviseringar hämtats från kyrkoböckerna. Uppgifter om flyttning har hämtats från det tidigare nämnda flyttningsanmälningarna.

Folkbokföringsdelegationen undersökte ett antal flyttningsärenden under augusti-oktober 1974. I de fall då pastorsämbetet fått personakten senare än personavin har sluttiden utgjorts av det datum när pastorsämbetet fått personakten från utflyttningsförsamlingen. RSV:s undersökning hade däremot som sluttid när länsstyrelsen uppdaterat sitt register.

4.5.3 Aviseringsförfarande

I appendeix B finns en detaljerad beskrivning av delar av rutinerna för dessa typer av aviseringar.

4.5.3.1 Flyttning

Om en flyttning inom landet föranleder ändring i kyrkobokföringen skall, enligt folkbokföringsförordningen 33 §, den flyttande anmäla den inom två veckor till pastorsämbetet på den nya kyrkobokföringsorten. Vid muntlig anmälan per telefon kan myndigheten begära skriftlig bekräftelse eller, om särskilda skäl föreligger, personligt besök (29 §).

Anmälan sker normalt på postens blankett nr 2050.01 i samband med att den flyttande begär eftersändning av sin post (definitiv flyttning). Anmälan sker med ett blankettset om två blanketter och benämns "postal flyttningsanmälan". Den skall sändas portofritt till avflyttningsortens postanstalt, som behåller kopian (del 2) för eftersändningsändamål och vidarebefordrar originalet (del 1) till inflyttningsortens postanstalt. Enligt poststyrelsens allmänna cirkulär 1972-09-05 skall del 1 vidarebefordras senast andra vardagen efter ankomsten.

Inflyttningsortens postanstalt antecknar den nya adressen i sitt fastighetsregister och sänder blanketten vidare till pastorsämbetet på inflyttningsorten. (I Stockholm och Göteborg till den lokala skattemyndigheten). Enligt cirkulär från poststyrelsen skall postanstalten sända blanketten snarast möjligt, dock senast fjärde vardagen efter det att eftersändning av post har börjat.

När pastorsämbetet på inflyttningsorten fått anmälan om flyttning rekvideras personakten från pastorsämbetet på utflyttningsorten, som även aviserar länsstyrelsen.

Samtidigt som länsstyrelsernas personband aktualiseras trycks personavier. På dessa anges tryckvecka. Personbandet uppdateras en gång per vecka.

I de fall flyttning ägt rum mellan olika län vidarebefordras uppgifterna via magnetband till länsstyrelsen i Stockholms län, som efter viss bearbetning skickar ett magnetband med korrekta uppgifter till inflyttningslänet, där en ny personavi trycks.

I Stockholms och Göteborgs fögderi är aviseringsförfarandet delvis annorlunda. Inflyttningspostanstalten sänder flyttanmälan till den lokala skattemyndigheten i Stockholms respektive Göteborgs fögderi. Denna rekviderar personakten från utflyttningspastorsämbetet. Aviseringsförfarandet kan följas i detalj i appendix B rutin 7 och rutin 8.

4.5.3.2 Vigsel

Rutinen för avisering av vigsel styrs av 31 § folkbokföringskungörelsen (FBK). Vigselförrättaren skall genast sända underrättelse till pastorsämbetet i den församling där vigseln skall antecknas, dvs. normalt den församling där hindersprövning skett (=kvinnans kyrkobokföringsort). Annan vigselförrättare än präst i den församlingen lämnar sådan underrättelse enligt formulär till vigselattest (RSV 7056).

4.5.3.3 Födelse

Ett barns födelse anmäls till pastorsämbetet i födelsehemorten, dvs. normalt den församling där modern var kyrkobokförd vid nedkomsten. Anmälan skall ske ofördröjligen och vara skriftlig. Om barnet föds på sjukhus eller sjukhem är det inrättningen som gör anmälan. Om födelsen sker på annan plats och barnmorska biträder gör hon anmälan (30 § folkbokföringsförordningen).

4.5.3.4 Äktenskapsskillnad

Äktenskapsskillnad skall enligt KK den 7 mars 1952, nr 87, om äktenskapsregister i dess lydelse genom SFS 1973:623 registreras i äktenskapsregistret hos SCB. Registret är manuellt och har förts sedan 1921.

SCB aviserar därefter snarast till pastorsämbetena i mannens och kvinnans kyrkobokföringsort. Denna underrättelse utgörs av en kopia av den uppgift om äktenskapsskillnad m.m. som kommit från domstolen till äktenskapsregistret. Uppgiften innehåller upplysningar bl.a om de förutvarande makarnas namn, personnummer, kyrkobokföringsfastighet och bostadsadress samt domstolens namn och dagen för dess dom. Enligt 3 § i kungörelsen skall uppgifterna som avser dom eller beslut insändas till SCB senast tredje dagen från den dag då tiden för fullföljande av talan utgått.

SCB antecknar på uppgiften när domen har vunnit laga kraft och bifogar en missivskrivelse som innehåller denna uppgift och en begäran att pastorsämbetet skall kontrollera namn- och adressuppgifterna. Om pastorsämbetet upptäcker något fel returneras missivskrivelsen till SCB med rätta uppgifter. Anledningen till denna kontroll är att rätt pastorsämbete skall aviseras om förändringen. I vissa fall kan SCB se att bostadsorten och kyrkobokföringsorten ej överensstämmer. SCB kontaktar då pastorn i kyrkobokföringsorten och erhåller den nya församlingen. Denna rutin underlättar för SCB, men kan i vissa fall fördröja behandlingen. Pastorsämbetet underrättar slutligen länsstyrelsen om förändringen av civilstånd och dag för ändringen.

4.5.3.5 Dödsfall

Dödsfall skall enligt folkbokföringsförordningens 31 § anmälas skyndsamt till pastorsämbetet. Anmälan görs som regel av efterlevande make eller annan anhörig som sammanbott med den döde eller av annan anledning finns på platsen. När anmälan har gjorts aviserar pastorsämbetet länsstyrelsen.

4.5.4 Resultatet av undersökningen som genomförts av folkbokföringssektionen på RSV och utredningsgruppen

4.5.4.1 Allmänt

Vid en första analys av det insamlade materialet visade detta sig vara knapphändigt för de pastorsämbeten som hade under 3 000 innevånare. Det uppvisade i de fall det var mätbart samma tendens som för de pastorsämbeten som hade cirka 10 000 innevånare. Vid den fortsatta bearbetningen har därför uppgifterna från de små pastorsämbetena slagits samman med upp-

gifterna från de medelstora. Denna sammanslagna grupp betecknas i fortsättningen som små pastorsämbeten.

Tidsåtgången vid olika aviseringar i ett normalfall framgår av appendix B rutin 1 - rutin 6. De framräknade värdena från enkäten skall alltså jämföras med dessa värden. Vid denna jämförelse bör man beakta de förbättringar som kan ha inträffat beroende på den valda undersökningsperioden.

Av de 40 pastorsämbeten som berörts av enkäten har 35 lämnat in sina svar. Svaren från 5 pastorsämbeten har varit av sådan kvalitet (beroende på missuppfattningar) att utredningsgruppen inte har kunna använda dem. Som underlag för de framräknade värdena finns det sålunda uppgifter från 30 pastorsämbeten, fördelade på (enligt den ursprungliga indelningen):

9 st stora	pastorsämbeten
8 st medelstora	" "
13 st små	" "

De 30 pastorsämbetena har rapporterat in 1 689 aviseringar som har fördelats i nedanstående tabell.

Antal aviseringar	Stora pastors-	Små pastors- ¹
	ämbeten	ämbeten
flyttning	940	359
födelse	68	21
vigsel	62	43
äktenskapsskillnad	56	31
dödsfall	78	31
	1 204	485

De tabeller som redovisas i avsnitt 4.5.4.2 - 4.5.4.6 visar tidsåtgången för olika aviseringsförfaranden. De värden som framräknats är antalet aviseringar, det aritmetiska medelvärdet på tidsåtgången i dagar, medianvärdet och variationsvidden (kortaste och längsta tiden i varje fall) på tidsåtgången.

4.5.4.2 Flyttning

På grund av olikheter i aviseringsförfarandet har flyttningarna uppdelats i följande typer:

flyttning inom församling
flyttning mellan församlingar inom samma län
flyttning mellan församlingar i olika län

¹Motsvarar medelstora och små pastorsämbeten ovan.

De 940 aviseringarna över flyttning i stora pastorsämbeten fördelade sig på:

- 539 st (57 %) flyttningar inom församling
- 270 st (29 %) flyttningar mellan församlingar inom samma län
- 131 st (14 %) flyttningar mellan församlingar i olika län.

Fördelningen av de 359 aviseringarna i de små pastorsämbetena var:

- 160 st (45 %) flyttningar inom församling
- 140 st (39 %) flyttningar mellan församlingar inom samma län
- 59 st (16 %) flyttningar mellan församlingar i olika län.

Flyttningar inom församlingar övervägde således, och flyttning mellan olika län uppgick endast till ca 15 % av alla aviseringar. Denna fördelning är likartad både för stora och små pastorsämbeten.

Ca 85 % av alla flyttningsanmälningar i undersökningen gick via posten, medan resten (ca 15 %) lämnades direkt till pastorsämbetet.

En annan jämförelse berör frågan om personerna lämnade in flyttningsanmälan före flyttdagen eller inte. Från enkäten kan följande värden utläsas:

	<u>Stora pastorsämbeten</u>				<u>Små pastorsämbeten</u>			
	Före %		Ej Före	%	Före %		Ej Före	%
Flyttning inom församling	260	48	279	52	49	31	111	69
Flyttn. mellan församlingar i samma län	120	44	150	56	75	54	65	46
Flyttn. mellan församlingar i olika län	47	36	84	64	22	38	37	62

Härav framgår att i något mer än 50 % av fallen lämnar personer in flyttningsanmälan dagen före flyttningen eller senare. Detta var något mera framträdande i stora pastorsämbeten. De flyttande har emellertid enligt folkbokföringsför-

ordningen 14 dagar på sig från flyttningsdagen att lämna in flyttningsanmälan.

Det är möjligt att utifrån grundmaterialet undersöka hur många som lämnat in anmälan senare än 14 dagar efter flyttdagen. Men då syftet med denna utredning endast varit att undersöka den totala tidsåtgången har någon sådan utvärdering inte gjorts.

Tidsåtgången vid anmälan till posten före flyttdag
(Det framräknade avståndet avser tiden från flyttdagen till uppdateringstillfället).

<u>Stora pastors</u> <u>ämbeten</u>	Antal fall	Medel värde	Median värde	Vidd
--	---------------	----------------	-----------------	------

Flyttning inom församling

vecka 50	113	11	7	1-35
vecka 51	119	13	12	5-39

Flyttning mellan församlingar
i samma län

vecka 50	53	19	21	5-41
vecka 51	52	21	16	9-72

Flyttning mellan församlingar
i olika län

vecka 50	28	22	20	6-38
vecka 51	19	24	22	10-41

Små pastors
ämbeten

vecka 50	33	12	12	3-24
vecka 51	39	14	11	7-52

Flyttn. mellan församlingar
i olika län

vecka 50	9	25	24	10-35
vecka 51	7	14	11	11-26

Av tabellen framgår att det - helt korrekt - tog längre tid att uppdatera registren vid flyttning mellan olika län än vid övrig flyttning. Någon klar skillnad mellan vecka 50 och 51 fanns ej om man betraktar medianvärden. Om man däremot jämför medelvärden för vecka 50 och vecka 51 tog det för vecka 51 en något längre tid för stora pastorsämbeten. Däremot var förhållandet omvänt för små pastorsämbeten.

Tidsåtgången vid anmälan direkt till pastorsämbeten före flyttning

(Det framräknade avståndet avser tiden från flyttdagen till uppdateringstillfället).

<u>Stora pastors- ämbeten</u>	Antal fall	Medel värde	Median värde	Vidd
-----------------------------------	---------------	----------------	-----------------	------

Flyttning inom församling

vecka 50	26	9	8	6-16
vecka 51	2	8	8	8-8

Flyttning mellan församlingar
i samma län

vecka 50	7	10	6	5-21
vecka 51	8	11	10	10-13

Flyttning mellan församlingar
i olika län

vecka 50	-	-	-	-
vecka 51	-	-	-	-

<u>Små pastors- ämbeten</u>	Antal fall	Medel värde	Median värde	Vidd
---------------------------------	---------------	----------------	-----------------	------

Flyttning inom församling

vecka 50	3	6	6	5-7
vecka 51	-	-	-	-

Flyttning mellan församlingar
i samma län

vecka 50	3	6	5	5-8
vecka 51	1	13	13	13-13

Flyttning mellan församlingar
i olika län

vecka 50	5	25	25	25-25
vecka 51	1	11	11	11-11

En tendens från sammanställningen är att registreringen var snabbare om den flyttande vände sig direkt till pastorsämbetet än om postens adressändringsblankett utnyttjades. Detta kan vara naturligt, eftersom aviseringar som lämnades in vid posten, passerar två extra led jämfört med sådana som lämnades till pastorsämbetet direkt. Eftersom tidsåtgången har räknats fr.o.m. flyttningsdagen men tiderna trots detta blev längre vid avlämnande av flyttningsanmälan till posten, torde

man kunna dra slutsatsen, att posten för sin del oftast inte sände aviseringarna vidare förrän efter flyttdagen.

Antalet aviseringar som legat till grund för de framräknade värdena är mycket litet, vilket medför att man ej kan dra några mer definitiva slutsatser av ovanstående värden.

Tidsåtgången vid anmälan till posten flyttdagen eller senare
Det framräknade avståndet avser tiden från anmälningsdagen
till uppdateringstillfället).

<u>Stora pastors-</u> <u>ämbeten</u>	Antal fall	Medel värde	Median värde	Vidd
---	---------------	----------------	-----------------	------

Flyttning inom församling

vecka 50	119	14	12	2-35
vecka 51	125	15	12	6-64

Flyttning mellan församlingar
inom samma län

vecka 50	80	17	15	5-41
vecka 51	35	18	16	7-55

Flyttning mellan församlingar
i olika län

vecka 50	25	25	22	12-58
vecka 51	32	28	26	18-42

<u>Små pastors-</u> <u>ämbeten</u>	Antal fall	Medel värde	Median värde	Vidd
---------------------------------------	---------------	----------------	-----------------	------

Flyttning inom församling

vecka 50	60	18	18	2-62
vecka 51	43	11	10	1-25

Flyttning mellan församlingar
i samma län

vecka 50	26	21	18	7-53
vecka 51	16	16	16	4-29

Flyttning mellan församlingar
i olika län

vecka 50	11	36	32	18-58
vecka 51	5	27	29	13-44

Tidsåtgången vid anmälan direkt till pastorsämbeten
flytt dagen eller senare

(Det framräknade avståndet avser tiden från anmälningsdagen till uppdateringstillfället.)

<u>Stora pastors- ämbeten</u>	Antal fall	Medel värde	Median värde	Vidd
-----------------------------------	---------------	----------------	-----------------	------

Flyttning inom församling

vecka 50	24	9	6	2-35
vecka 51	11	8	9	1-12

Flyttning mellan församlingar
i samma län

vecka 50	21	13	11	3-32
vecka 51	14	13	12	8-26

Flyttning mellan församlingar
i olika län

vecka 50	12	23	22	15-31
vecka 51	15	17	16	12-25

<u>Små pastors- ämbeten</u>	Antal fall	Medel värde	Median värde	Vidd
---------------------------------	---------------	----------------	-----------------	------

Flyttning inom församling

vecka 50	7	4	3	2-9
vecka 51	1	5	5	5-5

Flyttning mellan församlingar
i samma län

vecka 50	11	22	18	7-39
vecka 51	12	12	12	6-22

Flyttning mellan församlingar
i olika län

vecka 50	12	20	16	15-25
vecka 51	9	28	28	14-39

Ovanstående sammanställningar visar att aviseringen för stora pastorsämbeten gick 0-11 dagar snabbare om den flyttande vände sig direkt till pastorsämbetet än om denne gick via posten.

Om det förutsätts att eftersändningen av posten började gälla från flytt dagen, skulle detta innebära att posten har maximalt 7 dagar på sig för att hinna distribuera blanketten till rätt pastorsämbete när anmälan sker på flytt dagen eller sena-

re. Posten klarade detta i vissa fall, medan det i andra fall tog några extra dagar.

För små pastorsämbeten är bilden än mer osäker beroende på det begränsade underlaget. I vissa fall gick aviseringen via posten ca 1 dag snabbare än via pastorsämbetet direkt, medan det i andra fall kunde ta upp till 16 dagar längre tid via posten än via pastorsämbetet. Denna stora differens skulle eventuellt kunna tyda på att posten i vissa fall fungerar sämre i glesbygden vid distribution av flyttningsanmälningar än i de större centralorterna.

De jämförelsevärden som är framräknade för att gälla en normalvecka och som redovisas i appendix B rutin 1 och rutin 2 visar att tidsåtgången för flyttning mellan församlingar i samma län är ca 3 veckor. Då flyttning sker mellan olika län, tar det i normalfallet ca 4 veckor. I de framräknade normalfallen sker aviseringen alltid via posten. En jämförelse mellan utredningsgruppens framräknade värden och de framräknade normalvärdena ger ganska god överensstämmelse. Det framgår dock att normalvärdena är någon/några dagar för korta.

En jämförelse mellan anmälan före flyttdagen och anmälan på flyttdagen eller senare visar inga stora skillnader. De flyttande vann inte på att lämna in anmälan före flyttdagen. I de fall anmälan skickades in via posten är en trolig förklaring att posten "ligger på" blanketterna.

Enligt sina instruktioner (poststyrelsens cirkulär 1974-04-10, 62-64) skall den nya postanstalten sända anmälan till pastorsämbetet snarast möjligt, dock senast fjärde vardagen efter det flyttning har skett. I de fall anmälan har skett direkt till pastorsämbetet varierar tiden men någon klar tendens är ej märkbar. Materialet är för litet för att några slutsatser med säkerhet skall kunna dras.

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A.
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kulturutbyte. UD.
10. Rätt adress. Fi.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]

Frihet från ansvar. [7]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]

Sverigeinformation och kulturutbyte. [9]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

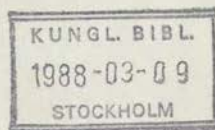
Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]

Kortare väntan. [2]

Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott [3]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]



the 1990s, the number of people in the UK who are employed in the public sector has increased by 1.5 million, from 2.5 million in 1980 to 4 million in 1995 (Department of Health 1996).

There is a growing emphasis on the need to improve the efficiency of the public sector, and to ensure that the public sector is able to deliver the services that are required by the public. This has led to a number of initiatives, including the introduction of competition, the restructuring of public sector organisations, and the introduction of new management practices. The aim of these initiatives is to ensure that the public sector is able to deliver the services that are required by the public, in a cost-effective and efficient manner.

One of the key challenges facing the public sector is the need to ensure that the services that are provided are of high quality. This is a challenge that is being met by a number of initiatives, including the introduction of new standards, the introduction of new management practices, and the introduction of new technologies. The aim of these initiatives is to ensure that the services that are provided are of high quality, and that the public sector is able to deliver the services that are required by the public, in a cost-effective and efficient manner.

Another key challenge facing the public sector is the need to ensure that the services that are provided are accessible to all members of the public. This is a challenge that is being met by a number of initiatives, including the introduction of new standards, the introduction of new management practices, and the introduction of new technologies. The aim of these initiatives is to ensure that the services that are provided are accessible to all members of the public, and that the public sector is able to deliver the services that are required by the public, in a cost-effective and efficient manner.

A third key challenge facing the public sector is the need to ensure that the services that are provided are sustainable. This is a challenge that is being met by a number of initiatives, including the introduction of new standards, the introduction of new management practices, and the introduction of new technologies. The aim of these initiatives is to ensure that the services that are provided are sustainable, and that the public sector is able to deliver the services that are required by the public, in a cost-effective and efficient manner.

Finally, a fourth key challenge facing the public sector is the need to ensure that the services that are provided are of value to the public. This is a challenge that is being met by a number of initiatives, including the introduction of new standards, the introduction of new management practices, and the introduction of new technologies. The aim of these initiatives is to ensure that the services that are provided are of value to the public, and that the public sector is able to deliver the services that are required by the public, in a cost-effective and efficient manner.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10125-4
ISSN 0375-250X