

Nr 7.

Ankom till riksdagens kansli den 30 april 1926 kl. 2 e. m.

*Första kammarens andra tillfälliga utskotts utlåtande, nr 7,
i anledning av väckt motion, II: 332, angående åtgärder
för en effektivare personalbokföring i riket m. m.*

I en inom andra kammaren väckt motion, nr 332, har herr *Månsson* *Motionen.* i Erlandsro hemställt, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t täcktes låta verkställa en allsidig utredning rörande åtgärder i syfte att ernå en effektivare personalbokföring i riket och i samband därmed av frågan om införande av personliga identitets- eller medborgarböcker.

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen.

Med i huvudsak enahanda syfte som den ovan nämnda motionen väckte *Motion vid* herr *Månsson* i Erlandro m. fl. vid 1925 års riksdag inom andra kamma- *1925 års* ren en motion, nr 197, vari föreslogs utredning rörande lämpligheten av *riksdag.* ändring i kyrkobokförings- och mantalsskrivningsförordningen i syfte att införa särskilda s. k. kyrkoskrivningsböcker. Motionen åsyftade i första hand att ernå större effektivitet i fråga om personalbokföringen i riket. Men jämväl i andra avseenden förmenades införandet av dylika personliga registreringsböcker komma att visa sig förenat med betydande fördelar.

Motionen hänvisades för förberedande behandling till kammarens fjärde *Motionen.* tillfälliga utskott, som inhämtade yttranden över den av statistiska centralbyrån, pensionsstyrelsen, Allmänna svenska prästföreningens centralstyrelse, styrelsen för Svenska landskommunernas förbund samt Föreningen Sveriges städers kronouppbördstjänstemän.

Statistiska centralbyrån framhöll, att en anordning med personliga s. k. *Yttranden.* kyrkoskrivningsböcker skulle i viss mån motsvara det i Stockholm brukliga systemet med s. k. flyttningsbetyg, som av personerna själva förvarades, vilket system i stort sett fungerat rätt tillfredsställande. Den allvarligaste invändning man enligt statistiska centralbyråns mening kunde rikta mot det föreslagna nya systemet, vore att det skulle i ganska hög grad öka prästerskapets skrivgöromål för kyrkobokföringen. Huruvida motio-

närernas förhoppning, att utskrivningen av åldersbetyg icke skulle efter de nya kyrkoskrivningsböckernas införande behöva ofta förekomma, vore riktig, ansåge statistiska centralbyrån ganska ovisst; ifall man i detta avseende vågade döma efter erfarenheter från Stockholm, så talade denna erfarenhet snarast i annan riktning. Statistiska centralbyrån funne emellertid de sannolika fördelarna av det föreslagna systemet i alla fall så pass stora, att frågan väl förtjänade en utredning, vilken utredning dock måste bliva rätt omfattande, då åtskilliga delar av såväl kyrkobokföringsförordningen som mantalsskrivningsförordningen därav berördes.

Pensionsstyrelsen framhöll, att med hänsyn till de arbetsuppgifter, som åvilade pensionsstyrelsen, varje åtgärd, som kunde tänkas medföra en förbättring av ifrågasvarande missförhållanden, måste hälsas med tillfredsställelse. Beträffande förslaget om införande av särskild s. k. kyrkoskrivningsbok för varje person anförde styrelsen härefter, att det visserligen syntes styrelsen föga sannolikt, att detsamma i och för sig skulle i större utsträckning kunna leda till ett avhjälpande av berörda missförhållanden, såvida icke samtidigt infördes tämligen stränga ordningsföreskrifter, exempelvis stadgande, att ingen finge i sin tjänst anställa person med mindre denne genom företeende av sin kyrkoskrivningsbok kunde styrka, att han fullgjort vad honom i kyrko- och mantalsskrivningshänseende ålegat. Då emellertid den föreliggande frågan enligt styrelsens mening vore av stor vikt och då det givetvis vore tänkbart, att en grundlig utredning i ämnet skulle kunna anvisa lämpliga utvägar för en tillfredsställande lösning, hade styrelsen ansett sig böra tillstyrka den ifrågasatta utredningen. Pensionsstyrelsen underströk vidare vikten av att en eventuell utredning i ämnet toge sikte jämväl på frågan, huruvida de föreslagna böckerna lämpligen skulle kunna tjäna andra ändamål än det i motionen i första hand åsyftade. I sådant hänseende erinrade styrelsen särskilt om frågan om införande av s. k. försäkringsböcker i samband med den allmänna pensionsförsäkringen, vilken fråga tidigare vid olika tillfällen varit föremål för riksdagens prövning. Medel för ändamålet hade anvisats av såväl 1918 som 1919 års riksdagar, men saken hade kommit att av särskilda skäl förfalla. Nu hade förslag om införande av försäkringsböcker framlagts även av statens besparingskommitté i dess den 19 februari 1925 avgivna betänkande angående socialförsäkringens organisation. Då dessa försäkringsböcker måste innehålla åtskilliga av de identifieringsuppgifter, som skulle förekomma i de föreslagna kyrkoskrivningsböckerna, borde vid den ifrågasatta utredningen jämväl tagas under överbägande, huruvida icke försäkringsbok och kyrkoskrivningsbok lämpligen borde kunna sammanslås till en bok.

Sveriges allmänna prästförenings centralstyrelse ansåg, att ett sådant identitetsbevis, som den föreslagna kyrkoskrivningsboken skulle utgöra,

tvivelsutan vid många tillfällen vore av obestriddigt värde, men framhöll samtidigt, att dess erfarenhet gäve vid handen, att kyrkoskrivningsböckerna icke torde komma att medföra de förmåner, som motionärerna antoge. Man hade anledning befara, att böckerna skulle i så stort antal fall förstöras, slarvas bort eller icke komma till någon användning, särskilt icke vid besök å pastorsexpedition, och hela syftet skulle förfelas. Så t. ex. uppvisades ytterst sällan enligt föreskrift värnpliktigs inskrivningsbok för stämpling vid in- och utflyttning. Till och med flyttningsbetyg förkomme och plägade ofta, efter att helt kort tid ha innehafts av vederbörande, inlämnas i illa medfaret skick. — Första utskrivandet av sådana böcker för hela riket skulle, tryckkostnaden oräknad, medföra högst väsentliga utgifter, enär detta omfattande arbete icke kunde utföras av de redan mycket betungade krafter, över vilka expeditionerna förfogade. — Man kunde med skäl frukta, att ett införande av de föreslagna kyrkoskrivningsböckerna skulle medföra en avsevärt ökad belastning av pastorsexpeditionerna genom ständigt förnyad utskrivning av sådana böcker och att dessa likväl icke skulle bevaras och användas. Centralstyrelsen avstyrkte på anförda skäl motionen.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund framhöll för sin del, att behovet av ett mera tillfredsställande mantalsskrivningsförfarande gjorde sig mycket starkt gällande, sedan hemortsrätten blivit beroende på den faktiska mantalsskrivningen, men ansåg att kyrkoskrivningsböckerna knappast kunde i och för sig åstadkomma så väsentlig ändring i bestående förhållanden, då några ändringar i författningen ej ifrågasatts för själva mantalsskrivningen. Svårigheterna beträffande fastställande av hemortsrätten i fattigvårdshänseende vore störst i fråga om personer, som icke hade någon fast vistelseort. För utrönande av deras hemortsrätt skulle det givetvis vara av stor betydelse om de hade en "medborgarbok", som utvisade deras verkliga mantalsskrivningsort. Det vore emellertid att befara, att i de fall, där behovet av dessa böcker vore som störst, skulle de mera sällan finnas. För andra människor, som kanske i hela sitt liv vistades i samma kommun för att ej säga samma gård, skulle ett sådant dokument sakna varje praktisk nytta. Anordningen skulle emellertid medföra en kostnad för hela riket, som knappast kunde förbises, då det gällde att bedöma systemet. Med införandet av dylika böcker måste vidare följa ett visst ansvar för böckernas bevarande samt fordras någon straffpåföljd för försummelse häremot. Det ifrågasattes, huruvida en åtgärd av berörda slag vore till så stor nytta, att den kunde berättiga en anordning med ett så allmänt riskmoment för stora delar av befolkningen, som åtgärden skulle innebära. — Det skulle emellertid kunna tänkas, att behovet av en dylik medborgarbok kunde föreligga eller uppkomma för andra ändamål än själva civilbokföringen och samtidigt fylla mera reella behov. Men då av

motionärerna endast ifrågasatts kyrkoskrivningsböcker och då dessa ingalunda kunde sägas erbjuda några avsevärda fördelar, avstyrktes den föreslagna utredningen.

Föreningen Sveriges städers kronouppbördstjänstemän var av den uppfattningen, att införandet av särskilda s. k. kyrkoskrivningsböcker i ringa grad komme att öka effektiviteten av kyrko- och mantalsskrivningsförfarandet men däremot icke oväsentligt tynga arbetet för medborgarens registrering samt avsevärt stegra kostnaderna härför. — Det vore att antaga, att de föreslagna kyrkoskrivningsböckerna i stor utsträckning komme att slarvas bort och efter hand oupphörligen få ersättas med nya, vilket kunde förutses bliva besvärligt och tidsödande för pastorsämbetena. Motionärernas tanke, att kyrkoskrivningsboken skulle innehålla upplysningar även om sambandet mellan kyrko- och mantalsskrivning, vore givetvis mycket önskvärd att kunna realisera. Här mötte dock praktiska svårigheter, som ingalunda vore lätt överkomliga. De s. k. förskrivningarna (kyrkoskrivningarna) ägde sålunda rum i november, medan mantalsskrivningarna hänförde sig till förhållandena den 1 januari eller eventuellt senare. Upplysning om sambandet mellan kyrko- och mantalsskrivning torde med hänsyn tagen även till andra omständigheter icke kunna meddelas av pastorsämbete i annat fall än att mantalslängden i sin helhet utgjorde en avskrift av församlingsboken. Att mantalslängden nu ofta upptog personer, som icke låtit sig kyrkoskrivas, d. v. s. sådana, som slarvade med inlämnandet av sina flyttningsbetyg, vore ingalunda något ovanligt. Denna avigsida av folkregistreringen torde emellertid icke få sin lösning enbart genom utfärdandet av kyrkoskrivningsböcker. — En utredning i motionens huvudsyfte förefölle föreningen väl motiverad, men denna borde ej läggas riktigt så snävt, som motionärerna enligt sitt förslags formulering tänkt sig, utan omfatta ordnandet i stora drag av folkregistreringen på ett för framtiden mera betryggande sätt. — En fråga, som kanske i viss grad kunde komma att stå i samband med en effektiv folkregistrering, vore det under utredning varande spörsmålet om rationell skatteuppbörd.

Utskottet
vid 1925 års
riksdag.

Fjärde tillfälliga utskottet anförde i sitt utlåtande, nr 3, i anledning av motionen följande:

”Föreliggande motion berör en synnerligen viktig fråga, då som bekant personalbokföringen i riket är av grundläggande betydelse inom ett stort antal grenar av det moderna samhällslivet. Och det torde få anses ofrånkomligt, att brister vidlåda det för ifrågavarande ändamål nu tillämpade systemet. I de yttranden i anledning av motionen, som utskottet inhämtat, har även framhållits önskvärdheten ur olika synpunkter av att förbättringar kunde komma till stånd på här ifrågavarande område. Utskottet är

jämväl för sin del övertygat om att åtgärder i syfte att öka effektiviteten av vårt personalbokföringssystem skulle vara av behovet påkallade.

Såsom en lämplig åtgärd i berörda syfte föreslås nu i förevarande motion utredning angående införande av s. k. kyrkoskrivningsböcker, och förmena motionärerna, att ett mera tillfredsställande mantalsskrivningsresultat härigenom skulle ernås. Med allt erkännande åt motionens syfte kan utskottet dock ej dela denna motionärernas uppfattning, att någon mera nämnvärd förbättring uti ifrågavarande avseende vore att förvänta genom införandet av dylika böcker. Härtill kommer, att det föreslagna systemet säkerligen skulle visa sig förenat med rätt betydande olägenheter, framför allt för pastorsämbetena. I nu berörda hänseenden får utskottet hänvisa till ovan refererade yttranden i frågan av Sveriges allmänna prästförenings centralstyrelse, styrelsen för Svenska landskommunernas förbund samt Föreningen Sveriges städers kronouppbördstjänstemän. Däri anförda skäl mot det framlagda förslaget har utskottet funnit tungt vägande.

I samband med frågan om införandet av kyrkoskrivningsböcker har framförts den tanken, att en personlig registreringsbok kunde vara av behovet påkallad ur andra synpunkter än de i motionen framförda. Sålunda har erinrats om förslaget om försäkringsböcker för införande av anteckningar rörande erlagda avgifter till den allmänna pensionsförsäkringen, vilket förslag tidigare biträtts av riksdagen men sedermera kommit att av särskilda skäl förfalla. Utskottet har givetvis haft blicken öppen för att något slag av medborgarebok skulle kunna vara ur flera synpunkter lämplig och ändamålsenlig, men utskottet har icke ansett sig kunna utan att gå utöver motionens ram ingå på en behandling av denna fråga. Vad särskilt angår frågan om försäkringsböcker må dock erinras, att förslag i ämnet ånyo framlagts av statens besparingskommitté i dess betänkande den 19 februari 1925 angående socialförsäkringens organisation. Denna fråga har för övrigt förelagts nu pågående riksdag genom en av herr Johansson i Edsbyn inom andra kammaren väckt motion, nr 375, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 91, med förslag till lag om ändrad lydelse av 14 § i lagen den 30 juni 1913 om allmän pensionsförsäkring.

Av vad sålunda anförts framgår, att utskottet visserligen anser en utredning i motionens syfte önskvärd, men att motionärerna så snävt begränsat sitt förslag, att ett bifall till motionen enligt utskottets mening icke skulle kunna leda till avsett resultat."

Utskottet hemställde, att motionen icke måtte till någon andra kammarens åtgärd föranleda, vilken hemställan blev av kammaren bifallen.

Nu förevarande motion hänvisades av andra kammaren till dess fjärde tillfälliga utskott, som i anledning härav anförde i sitt utlåtande nr 2 följande:

*Andra kam-
marens utskott
1926.*

I nu föreliggande motion har motionären utvidgat sitt föregående år framställda yrkande, så att det nära ansluter sig till den ståndpunkt, som kommit till uttryck i utskottets ovan återgivna utlåtande till 1925 års riksdag. Huvudvikten har sålunda nu lagts vid frågan om utredning angående åtgärder, som över huvud taget kunna leda till en effektivare personalbokföring i riket.

Vad då först denna fråga angår, hyser utskottet nu samma åsikt som föregående år eller att åtgärder i syfte att öka effektiviteten av vårt personalbokföringssystem skulle vara av behovet påkallade. Utskottet vill härvid särskilt peka på det stora antal fattigvårdprocesser, som årligen förekomma och vålla såväl fattigvårdssamhällena som de dömande myndigheterna ett synnerligen betungande arbete jämte ej oväsentliga kostnader, utan att de kunna anses medföra motsvarande reell nytta. Samtidigt utgöra dessa ständiga processer ett betydande irritationsmoment de olika kommunerna emellan. Att en av de viktigaste orsakerna till nu berörda processer är att söka i brister, som vidlåda nuvarande mantalsskrivningsförfarande, torde vara obestridligt, då frågan om hemortsrätt i fattigvårdshänseende som bekant numera är beroende av den faktiska mantalsskrivningen.

Men även i andra avseenden gör sig behovet av större säkerhet och effektivitet i fråga om personalbokföringen starkt gällande. Utvecklingen av det moderna samhällslivet och särskilt de åtgärder, som på senare år genomförts på det sociala området, utgå ifrån en tillfredsställande registrering av befolkningen i riket. Såsom exempel må nämnas den allmänna pensionsförsäkringen. Då denna bygger på att såsom allmän regel varje svensk medborgare skall genom erläggande av avgifter tillförsäkra sig rätt att vid invaliditet och senast vid fyllda 67 år erhålla en mot det erlagda avgiftsbeloppet svarande pension, måste pensionsstyrelsen årligen verkställa en individuell bokföring av samtliga erlagda avgifter. Och utskottet har sig bekant, att betydande svårigheter förorsakas nämnda myndighet vid handhavandet av det mer än 4 miljoner kort omfattande register, som föres för ändamålet, på grund av bristande säkerhet med avseende på mantalsskrivningen.

Det må även framhållas, att icke oväsentliga skattebelopp säkerligen för varje år undandragas såväl staten som kommunerna, därigenom att mantalsskrivningen ej är tillräckligt effektiv.

Att anvisa några särskilda åtgärder för avhjälpande av de påtalade bristerna är ej för utskottet möjligt och torde ej heller vara behövt, utan synes det böra ankomma på den ifrågasatta utredningen att söka utfinna de lämpligaste vägarna för vinnande av det avsedda syftet.

Utskottet anser alltså i likhet med motionären, att en blivande utredning av den föreliggande frågan ej bör i förväg bindas genom angivande av

särskilda direktiv eller gränser, inom vilka den bör hållas. Utskottet vill dock framhålla, att utredningen givetvis måste komma att omfatta såväl kyrkobokförings- som mantalsskrivningsförordningen. Vad den förstnämnda angår, torde det vara av stor vikt, att det tillses, att den omarbetning av denna, som må bliva nödvändig, samtidigt tager hänsyn till innehållet i vissa på senare år tillkomna lagar, varvid såsom exempel må nämnas lagen den 6 juni 1924 om samhällets barnavård.

Vad härefter angår den senare delen av det i föreliggande motion gjorda yrkandet, eller att i samband med den ovan ifrågasatta utredningen måtte utredas jämväl frågan om införande av personliga identitets- eller medborgarböcker, ställer sig utskottet liksom föregående år tveksamt i fråga om möjligheterna att genom dylika böcker ernå en bättre personalbokföring. Tanken synes dock innebära ett uppslag värt att närmare undersökas i samband med en eventuell utredning av folkregistreringsfrågan i dess helhet. Måhända kan därvid visa sig, att de ifrågasatta böckerna, samtidigt som de utgöra ett led i registreringen, kunna tjäna andra ändamål och därigenom bliva av större värde.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa, att andra kammaren måtte för sin del besluta att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t täcktes låta verkställa en allsidig utredning rörande åtgärder i syfte att ernå en effektivare personalbokföring i riket och i samband därmed av frågan om införande av personliga identitets- eller medborgarböcker.

Utskottets hemställan blev av andra kammaren bifallen, och första kammaren, som delgivits detta beslut, har hänvisat ärendet till sitt andra tillfälliga utskott, som i anledning härav får anföra följande.

Andra kammarens beslut.

Utskottet har icke känt sig övertygat därom att trängande skäl för det närvarande påkalla en riksdagens skrivelse om utredning rörande ändrad personalbokföring i riket. Den svenska folkbokföringen, som regleras av kyrkobokförings- och mantalsskrivningsförordningarna, fyller i allmänhet otvivelaktigt, därest dessa förordningar rätt tillämpas, högt ställda krav på tillförlitlighet och ordning. Emellertid framföras mot folkbokföringens effektivitet anmärkningar från huvudsakligast två håll. Dels framhåller pensionsstyrelsen, att med hänsyn till de arbetsuppgifter, som åvila densamma, missförhållanden i nu omhandlade fråga förefinnas. Det synes emellertid utskottet att, därest från pensionsstyrelsens synpunkter, vilka undandraga sig en mera ingående granskning från utskottets sida, allvarigare brister i folkbokföringen äro tillfinnandes, det lärer ankomma på detta ämbetsverk att gå i författning därom att ändringsförslag, som tillgodoser ämbetsverkets krav, underställes Kungl. Maj:ts prövning. Vidare anmärkes från skatteuppbördshåll, att olägenheter för skatteuppbörden

Utskottet.

vållas genom bristande effektivitet i personalbokföringssystemet. Vad ändring i systemet från denna synpunkt beträffar, synes denna nära sammanhånga med de frågor, som för närvarande underkastas granskning av 1924 års uppördssakkunniga. Efter vad utskottet inhämtat, hava även nämnda sakkunniga upptagit personalbokföringen till undersökning från de synpunkter de hava att beakta. Det synes därför utskottet lämpligt att avvakta resultatet av denna utredning, innan en skrivelse i frågan avlättes från riksdagens sida. Den utredning, som i motionen ifrågasattes, skulle slutligen i och för sig draga avsevärda kostnader, och därest en fullständig omläggning av nu gällande personalbokföringssystem med anledning av utredningen möjligen skulle komma till stånd, torde denna omläggning i sin tur åsamka stat och kommuner betydande utgifter. Med hänsyn härtill och då utskottet på ovan anförda skäl icke finner anledning för det närvarande föreligga till en skrivelse om utredning i frågan, får utskottet hemställa,

att första kammaren icke måtte biträda andra kammarens i ärendet fattade beslut.

Stockholm den 29 april 1926.

På utskottets vägnar:

IVAR ÖSTERSTRÖM.

Närvarande: herrar *Österström, Rooth, Julin, Larsén,* Abrahamsson,* Dahl, G., och Nilsson, Alexander.*

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.