

LANDSARKIVETS I UPPSALA SMÅSKRIFTSERIE NR 5

FOLKBOKFÖRINGEN

–

HISTORIA OCH REFORM

Karl-Gustaf Andersson

UPPSALA 2006

Landsarkivets i Uppsala småskriftserie utges av:
Landsarkivet i Uppsala, Box 135, 751 04 Uppsala

Tel.: 018-652100

E-post: landsarkivet@landsarkivet-uppsala.ra.se

Hemsida: <http://www.ra.se/ula>

Omslagsbild: Den äldsta svenska folkbokföringsnotisen finns i Helga Trefaldighets församlings i Uppsala dödbok för år 1608 (Helga Trefaldighets kyrkoarkiv volym, L Ia:1)

© 2006 Landsarkivet i Uppsala
Tryck: TrycksaksMäklaren, Uppsala 2006
ISSN: 1651-369X

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	5
FOLKBOKFÖRINGENS HISTORIA	8
Tidig kyrkobokföring i Europa	8
Tidig kyrkobokföring i Sverige	11
Kyrkolagen 1686 och dess föreskrifter om kyrkobokföringen	17
Kyrkobokföringen 1686-1894	18
<i>Kyrkolagens föreskrifter i praktisk tillämpning</i>	18
<i>Kyrkobokföringshandlingarnas innehåll</i>	21
Kyrkobokföringen 1895-1946	26
Mantalsskrivningen före 1947	33
<i>Inledning</i>	33
<i>Tiden före 1812</i>	33
<i>Tiden 1812-1946</i>	37
Folkbokföringen 1947-1967	40
Folkbokföringen 1968--1991-06-30	44
Folkbokföringen i Stockholm och Göteborg	47
<i>Tiden 1861-1946</i>	47
<i>Tiden 1947--1991-06-30</i>	50
FOLKBOKFÖRINGSREFORMEN	52
Utredningar före reformens genomförande	52
Riksdagsbehandling och organisationsutredning	56
<i>Regeringens proposition</i>	56
<i>Reaktioner på propositionen</i>	58
<i>Utskottsbehandling</i>	60
<i>Riksdagsdebatt och beslut</i>	61
<i>Organisationsutredning</i>	62

FOLKBOKFÖRINGEN I DAG	64
Folkbokföringens regelverk	64
Folkbokföringens organisation	67
<i>Inledning</i>	67
<i>Folkbokföringsdatabasen</i>	67
<i>Referensregistret</i>	69
<i>Aviseringsregistret</i>	70
Folkbokföringens innebörd	72
Folkbokföringsreformen och arkivfrågorna	76
RIKSARKIVETS FOLKBOKFÖRINGSPROJEKT	80
Projektets bakgrund	80
Projektstart och försöksverksamhet	82
Produktionsskedet	83
APPENDIX	
Folkbokföringens historia i de övriga nordiska länderna	
Kortfattad översikt	89
NOTER	93
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	97

FOLKBOKFÖRINGEN – HISTORIA OCH REFORM

INLEDNING

Den 1 juli 1991 överfördes folkbokföringen i Sverige från pastorsämbetena till skatteförvaltningen. Kyrkans mer än 300-åriga huvudmannaskap för folkbokföringen upphörde. Det blev nu de lokala skattekontoren som med viss medverkan från försäkringskassorna tog över verksamheten. Den skrift om folkbokföringen som nu presenteras i Landsarkivets i Uppsala småskriftserie bygger till största delen på undertecknads artikel i Riksarkivets årsbok Arv och anor 1996. Viss omarbetning och kompletteringar har gjorts.

Den svenska folkbokföringens historia, folkbokföringsreformens genomförande och folkbokföringens organisation i dagsläget är centrala avsnitt i denna skrift. Alla förekommande arkivfrågor i samband med att reformen genomfördes gavs i årsboksartikeln av naturliga skäl ett stort utrymme. I denna skrift berörs dessa frågor mera översiktligt. I de avsnitt som beskriver folkbokföringen i dagsläget har självfallet kompletteringar gjorts, när det gäller de förändringar som skett, sedan årsboksartikeln publicerades för ett decennium sedan.

Avsnitten i årsboksartikeln om den kyrkobokföring som inrättades i församlingarna efter folkbokföringsreformen och de speciella kyrkliga arkivproblemen har här utelämnats. När det gäller förändringarna för de kyrkliga arkiven skulle ju folkbokföringsreformens följder snart överskuggas av dem som relationsändringen mellan kyrkan och staten resulterade i, såväl för arkiven före som efter denna ändring. Allt detta kräver egentligen en alldeles särskild behandling i ett annat sammanhang.

Denna skrift är utgiven i samband med att Landsarkivet i Uppsala anordnar en särskild utställning om folkbokföringen i Norden. Detta görs med anledning av De Nordiska Arkivdagarna som hålls i Uppsala i augusti 2006. Därför ingår även en översiktlig redogörelse om folkbokföringen i de övriga nordiska länderna. För denna redogörelse och för redogörelsen beträffande det moderna folkbokföringssystemet har författaren haft hjälp av handläggare i landsarkivets folkbokföringssektion och av andra tjänstemän inom Skatteverket och arkivverket, vilket närmare redovisas i anslutning till notapparaten och käll- och litteraturförteckningen. Särskilt bör nämnas byrådirektör Marianne Druid på landsarkivets folkbokföringsavdelning, som givit värdefulla synpunkter på innehållet och också korrekturläst hela småskriften. Jag vill rikta ett varmt tack till alla som bidragit.

Kyrkobokföringens historia beskrivs i denna skrift med början ute i Europa och fortsättning i Sverige. Utvecklingen i vårt land mot den kvalitativt högtstående folkbokföring som kyrkan lämnade över beskrivs från 1600-talets begynnande intentioner till slutfasen med åtminstone vissa datoriserade inslag.

Folkbokföringens beståndsdelar vid överlämnandet 1991 var kyrkobokföringen och mantalsskrivningen. Dessa bägge grenar knöts under århundradenas lopp allt närmare samman. En beskrivning av något mera översiktlig art ges även av mantalsskrivningens historia.

Besläktade med folkbokföringen, kanske rentav grenar på samma träd, är även befolkningsstatistiken och folkräkningarna, som dock har lämnats utanför denna framställning.

I ett särskilt avsnitt beskrivs folkbokföringsreformen med början i en exposé över frågans tidigare behandling i Sverige. Redan i

samband med kyrkobokföringsreformen i slutet av 1800-talet förekom funderingar om överföring till borgerligt organ och åtskilliga utredningar gjordes sedan under 1900-talet.

Författaren har valt att beskriva reformens genomförande genom att referera riksdagsbehandlingen. Frågan väckte stor uppmärksamhet och torde på många sätt ha kommenterats och debatterats ute i landet. En fullständig kartläggning av opinionsyttringarna ryms dock inte inom ramen för denna framställning.

Arkivfrågorna i sammanhanget får som ovan nämnts en mera kortfattad beskrivning än i årsboksartikeln.

Den mest handgripliga påföljden av reformen för arkivverkets del torde vara det gigantiska projekt som innebar mikrofilmning och leverans till landsarkiven av kyrkobokföringshandlingarna före 1991-06-30. Projektet beräknades pågå under en tjugofemårsperiod. Fr.o.m. 2003 gjordes ett teknikbyte, så att mikrofilmningen ersattes av digital bildfångst genom skanning. Projektet beskrivs i ett särskilt, något omarbetat och kompletterat avsnitt, som sedan följs av den ovan nämnda översiktliga redogörelsen avseende folkbokföringen i de övriga nordiska länderna.

Avslutningsvis finns en notförteckning, där författaren har valt att överskådligt men inte helt detaljerat notera de källor och den litteratur som kommit till användning. Särskild käll- och litteraturförteckning får avsluta artikeln.

FOLKBOKFÖRINGENS HISTORIA ¹⁾

Tidig kyrkobokföring i Europa

I det romerska riket fanns en folkregistrering som utövades av censorerna. Denna blev i tillämpliga delar en förebild för den äldsta kristna kyrkan, när man där började registrera församlingsmedlemmar. En sådan registrering, bestående av listor över döpta, vigda och avlidna påbörjades under 200-talet. Denna första början till en kyrklig bokföring upphörde, sedan den kristna kyrkan blivit statskyrka i det romerska riket. Detta skedde genom kejsar Theodosius den stores edikt 380 och det kyrkomöte som hölls i Konstantinopel året därpå.

Under fortsatt forntid och tidig medeltid förekom föreskrifter från civilt och kyrkligt håll om viss typ av folkbokföring, dock snarast av den art som gör att dessa föreskrifter inte kan ses som föregångare till den kyrkliga bokföring som sedan började uppträda med början på 1300-talet.

Under detta sekel uppkom på nytt behovet av en kyrklig bokföring. I början fördes på vissa håll register genom initiativ av enskilda präster. Det får förmodas att de äldsta bevarade registren uppkommit på det sättet. Dessa härrör från 1300-talets Italien och Frankrike. I början av 1400-talet tillkom föreskrifter, som inte åtlyddes i någon större utsträckning och för övrigt endast hade giltighet i den kyrkliga provins där de utfärdades. De äldsta registren i norra och västra Europa är från slutet av 1400-talet. Det finns i Tyskland dopregister bevarade från den perioden. Från det nordiska området finns inga register från medeltiden bevarade.

Vid senmedeltidens slut förelåg alltså ett allt större behov av en kyrklig registrering. Att man skulle kunna lämna skriftliga be-

vis på sina levnadsförhållanden blev ett allt vanligare krav. En orsak till att kontroller av släktskapsförhållanden behövde göras var för att undvika giftermål i s. k. förbjudna led. En annan var prästernas behov av att kunna redovisa inkomster vid exempelvis vigslar och begravingar, då en viss avgift skulle erläggas. En bok som fördes för ett sådant ändamål kunde betraktas som en räkenskapsbok snarare än en kyrkobok. För övrigt fanns det helt enkelt bättre förutsättningar för att kunna få skriftliga register upprättade, därför att prästerna i högre utsträckning än tidigare blivit skrivkunniga.

Under 1500-talet tillkom bestämmelser av mera allmängiltig karaktär, såväl inom den protestantiska som inom den katolska kyrkan. Kyrkorna var i detta fall tämligen oberoende av varandra, även om den protestantiska kyrkans intresse för att föra kyrkoböcker påverkade den katolska. Den typ av register som upplades var dop-, vigsel- och dödregister.

Inom den protestantiska kyrkan spred sig bruket från de reformerta områdena i Schweiz och södra Tyskland norrut till de lutherska länderna, där det först slog igenom i Sachsen. Bruket var i början ett resultat av enskilda prästers initiativ, men snart började föreskrifter om kyrkoböcker att införas i respektive länders kyrkoordningar. Så skedde först i de små stadsstaterna i södra Tyskland och Schweiz och sedan längre norrut. Den äldsta lutherska kyrkoordningen med föreskrifter i detta ämne är den nürnberg-brandenburgska, som utfärdades 1533. I den ena efter den andra kyrkoordningen infördes sedan bestämmelser om kyrkobokföring. Omkring 1600 fanns föreskrifter i sjutton sådana förordningar. Vid 1600-talets början följde Mecklenburg och Pommern efter år 1602 respektive 1617.

Inom den katolska kyrkan utfärdades de första för hela kyrkan gällande föreskrifterna under det Tridentinska mötet 1563. Fö-

reskrifterna gällde för övrigt endast dop- och vigselregister, medan föreskrifter om dödregister kom först femtio år senare. Sådana register förekom i enskilda fall även tidigare.

Det bör uppmärksammas att registreringen under denna tid gjordes av kyrkan. Någon form av civil folkbokföring saknades i stort sett helt, även om ansatser i form av en parallell bokföring fanns i de italienska stadsstaterna. Senare under 1500-talet förekom även civil registrering av äktenskap i Nederländerna. De statliga myndigheterna kom dock att utöva ett mer eller mindre stort inflytande på kyrkobokföringen, då de insåg dess betydelse och att den kunde komma till nytta för civila ändamål. Av den anledningen kom de kyrkliga förordningarna om folkbokföring att stadfästas av staten. I England var det exempelvis en av Henrik VIII utfärdad förordning som efter brottet med den katolska kyrkan gav föreskrifter för upprättande av de tre nämnda registertyperna. Den förordningen gällde bara för den anglikanska kyrkan. Även i Frankrike kom kyrkobokföringen att vid sidan av de tridentinska bestämmelserna regleras av kungliga förordningar.

Vilka orsakerna var till behovet av kyrkoböcker framgick inte alltid i förordningarna, där man ofta inte angav några direkta skäl. Ovan har som en tidig orsak nämnts kontrollen av att förbjudna äktenskap inte skulle kunna ingås, eller att kyrkoboken skulle kunna tjäna som en redovisning för prästernas inkomster i samband med kyrkliga förrättningar. Den kanske viktigaste orsaken var förmodligen den att man med kyrkobokföringens hjälp bättre skulle kunna upprätthålla kyrkodisciplinen. Man kan inte heller bortse från att det på flera håll införts kyrkobokföring som ren efterrapning från andra områden, utan att man lagt några direkta nyttoaspekter på den.

Ett mera udda skäl, som direkt angavs i Zürich år 1525, var att

man genom dopregistret skulle kunna bekräfta en persons dop som barn och att något nytt dop alltså inte behövde genomgås i vuxen ålder, detta med anledning av den då verksamma sekten vederdöparna, vilka förkastade barndopet till förmån för vuxendopet. Orsaken är intressant, då det finns anledning att återkomma till den längre fram i samband med redogörelsen för den svenska kyrkobokföringens framväxt.

I början av 1600-talet fanns alltså ända uppe i norra Tyskland kyrkoordningar som föreskrev kyrkobokföring, och det var också vid den tiden som kyrkobokföringens historia kan sägas ha börjat i de nordiska länderna. De första föreskrifterna i Danmark påträffas i synodalakter för Fyens stift år 1607. Det rörde sig även här om de tre typer av anteckningar som var vanliga på kontinenten. Från Själlands stift finns föreskrifter från 1620-talet och senare från år 1641. Det rörde sig för detta stift endast om dopanteckningar.

Statliga föreskrifter genom kungliga reskript tillkom för Själlands stift 1645 och för Jylland, Skåne och Fyen 1646. Det föreskrevs nu om förande av både dop-, vigsel- och dödböcker. För norskt område finns ett synodalbeslut avseende Bergens stift först från år 1668. Det gällde dop- och vigsellängder. Gemensamma föreskrifter för hela det danska statsområdet tillkom först genom Kristian V:s lag (den danska 1683 och den norska 1687) och det s k Kirkeritualet 1685. Lagen föreskrev förändret av dop- och vigselböcker, ritualet även av dödböcker.

Tidig kyrkobokföring i Sverige

Den kyrkoordning som tillkom i Sverige 1571 hade inga föreskrifter om kyrkobokföring, vilket kanske kan förvåna. Detta har förklarats med att dess förebilder i första hand har var

kyrkoordningarna i Mecklenburg och Würtemberg, vilka tillkom 1552 respektive 1553. Dessa saknade nämligen sådana föreskrifter. Under 1600-talet kom kyrkobokföringen ändå att växa fram även i Sverige. Vid seklets början hade den som nämnts nått det lutherska området i norra Tyskland, och det var rätt naturligt att den efterhand även skulle sprida sig till det nordiska området. Det gick till på liknande sätt som på kontinenten. Först påbörjades kyrkoboksförande på initiativ av enskilda präster. Därefter tog intresserade biskopar hand om initiativet, och föreskrifter skapades för ett flertal av de svenska stiftet med mer eller mindre god efterföljd. Slutligen grep staten in, och genom tillkomsten av 1686 års kyrkolag blev kyrkobokföring föreskriven för hela riket. Statens påverkan på den framväxande kyrkobokföringen under tidigt 1600-tal tog sig även uttryck som närmare skall redogöras för längre fram.

De första kyrkoböckerna som spontant skapades av enskilda präster kan snarast ses som resultatet av ett prästerligt behov av bokföring över de avgifter och gåvor som förekom i samband med kyrkliga förrättningar. Dessa böcker som snarast hade en kameral funktion, går sedan över till att bli rena ministerialböcker, en utveckling som sker under påverkan från förhållandena ute i Europa. Från kyrkans sida fanns även i Sverige de kyrkodisciplinära skälen, behovet av att hålla reda på församlingsborna. Detta får även ses som en viktig orsak till kyrkobokföringens framväxt. Olika aspekter med avseende på detta behov kommer tydligt fram i de föreskrifter som såg dagens ljus under 1600-talet.

De första föreskrifter som är kända inom det svenska statsområdet ingår i den instruktion för Revals stift som tillkom 1586. Där föreskrevs att prästerna skulle föra register över bl. a. dop, vigslar och dödsfall. Inom det egentliga Sverige kom de första bestämmelserna på detta område att utfärdas inom ärkestiftet i

den synodalordning som tillkom genom ärkebiskopen Olaus Martini år 1608. Här föreskrevs register över dop, vigslar och trolovningar. Samma år utarbetades även ett kyrkoordningsförslag, där det liksom i ett senare sådant år 1619 enbart talades om dopregistrering. Den orsak som angavs för detta behov var bekant. Det var skyddet mot bland annat vederdöparna som återropades, ett knappast aktuellt hot vid denna tidpunkt, men som visade på en påverkan från äldre tyska förordningar. Tidigare har nämnts den från Zürich. Synodalordningen av år 1608 angav däremot endast den praktiska nyttan som en motivering för längdernas förande.

Synodalordningen tycks inte har vunnit någon större efterföljd, även om den gav upphov till vad som brukar benämnas vår äldsta bevarade kyrkobok, en dödbok från Helga Trefaldighets församling i Uppsala som börjar just året 1608. Med början år 1609 finns även en bevarad vigselbok från S:t Nikolai församling i Stockholm. De bägge kyrkoordningsförslagen 1608 och 1619 blev aldrig mera än förslag.

Äldre kyrkoböcker än den från 1608 finns alltså inte bevarade, vilket inte behöver utesluta att sådana har funnits. I forskningen har påtalats att prästerskapets längder kan ha gått tillbaka till medeltiden. De har då avsett olika kyrkliga förrättningar, men även kunnat ha någon form av räkenskapsmässig anknytning. Den har kunnat gälla prästerna själva och deras behov av att kontrollera sina inkomster i samband med prästerliga tjänster. Primärt kan dessa längder ha betraktats som prästernas egendom och därför inte bevarats åt eftervärlden.²⁾

De två biskopar, som under 1620- och 1630-tal kom att spela en stor roll inom kyrkobokföringens område var Johannes Rudbeckius i Västerås och Johannes Botvidi i Linköping. Deras betydelse återspeglas närmast i det förnämliga äldre kyrko-

boksbestånd som åtskilliga kyrkoarkiv inom dessa stift kan uppvisa.

Rudbeckius föreskrifter för Västerås stift tillkom 1622. I dessa ingick ett mycket utförligt system för kyrkliga anteckningar. När det gällde ministerialanteckningarna fanns förutom dop- och vigselanteckningar även för första gången i Sverige en direkt föreskrift om förande av begravningsböcker. Av detaljerna kan exempelvis nämnas anteckningen om faderns bostadsort och utmärkandet av ”oäkta” barn i dopböckerna samt angivande av dödsorsaken i begravningsböckerna. En verklig innovation i Rudbeckius föreskrifter var de s k ”folkalängderna”, vilka får ses som en föregångare till vad som sedan kom att kallas husförhörlängder.

Bakgrunden till ”folkalängder” var behovet av att kontrollera församlingsmedlemmarnas kunskap i den kristna tros läran. Religionsundervisningen intog en viktig plats i den lutherska läran. Föreskrifter om religionsundervisning fanns i de lutherska kyrkoordningarna, så också i den svenska av år 1571. Den första nattvardsgången föregicks av ett förhör. I Tyskland fanns exempel från 1500-talet på längder över dem som gått till sin första nattvard, vad vi senare kallade konfirmationsböcker. Några sådana exempel från 1500- och 1600-talen har inte påträffats i Sverige.

Personförteckningar i någon form som en hjälp för att även kontrollera kunskaperna hos andra medborgare än ungdomen eller för att åtminstone kontrollera deras närvaro vid särskilt anställda förhör finns bevarade från tyskt område. Även i Sverige, exempelvis i Strängnäs stift, förekom föreskrifter under tidigt 1600-tal om kristendomsförhör, där man med hjälp av personlängder skulle kontrollera kunskaper och utvärdera nit och skicklighet hos dem som hade undervisats. Föreskriften

tycks dock ha stannat på papperet.

Rudbeckius arbetade hårt för katekesundervisningen och ville till sin ledning vid förhören ha en form av personlängd, som han kallade "folkalängd", där alla över tio års ålder skulle antecknas. Längderna skulle vara topografiskt uppställda och redovisade efter familjer. Betygssättningen av kunskaperna skulle göras i "folkalängden". Några genealogiska uppgifter ingick inte, utan längden var helt avsedd för undervisningens ändamål.

Johannes Botvidi i Linköping utfärdade sina föreskrifter 1633. Dessa fick stor efterföljd i stiftet. Någon personlängd finns inte föreskriven. Längder skulle föras över födda, döpta, vigda, fästade (trolovade), döda och begravna. Att märka är att bägge föräldrarnas namn skulle anges i dopboken, inte bara faderns som hos Rudbeckius. Botvidii föreskrifter hade betydelse även därför att de kan sägas ha varit förebild för de finska föreskrifterna i Åbo stift och i Viborgs stift, bägge tillkomna under 1640-talet.

Ytterligare en av stiftsförordningarna är värd ett omnämnande. Det gällde en senare förordning i Åbo stift, utfärdad 1673 av biskopen Johannes Gezelius. Förordningen, som kallades Perberes Commonitiones, var mycket utförlig, även om den inte gav någonting direkt nytt vad gäller ministerialanteckningarna. En nyhet var dock att även den dödes ålder och ståndstillhörighet skulle anges i begravningsanteckningarna. Förordningen var av intresse, då den även innehöll föreskrifter om en förhörlängd, kallad "skriftebok". Genom föreskrivna anteckningar om födelseår, död och utflyttning blev denna skriftebok lik den senare husförhörlängden. Gezelius förordning låg till grund för senare förordningar i Växjö och Västerås stift i slutet av 1670-talet.

Även i andra stifts förordningar fanns föreskrifter om kyrkobokföring och sådana förekom även i det kommissionsarbete, som efterhand skulle leda fram till kyrkolagen. I kommissionsförslagen fanns liknande föreskrifter som man tidigare mött i de olika stifteten. Först i Erik Emporagrius förslag 1664 ingick alla ministerialböcker liksom husförhörslängden.

I forskningen har även diskuterats sambandet mellan den framväxande kyrkobokföringen och stormaktstidens krigspolitik. För att genomföra denna krävdes utskrivning av krigsfolk och medel i form av extra skatter. Längder upprättades både för utskrivningen och som underlag för skatterna. Utgångspunkten för utskrivning och skatter blev inte som tidigare de kamerala gårdarna utan under 1600-talets förra del i stället individer och hushåll. Här blev prästernas roll mycket viktig, då de i viss utsträckning både i eget och kyrkligt intresse börjat föra personella längder. Prästernas medverkan i den statliga bokföringen blev alltså av stor vikt, vilket insågs från ledande håll. I bland annat Gustav II Adolfs krigsordning av år 1620 ville kungen bygga ut personlängdssystemet hos prästerna för att kunna kontrollera utskrivningslängderna. Det engagemang i kyrkobokföringsfrågorna som visades av biskoparna Rudbeckius och Botvidi bör ses i skenet av att bägge stod kungen nära och hade tjänstgjort som fältpredikanter i hans omedelbara närhet.

När man senare från omkring 1640-talet återgick till det äldre systemet med gårdarna som grund för boskapspengar och utskrivningar, blev inte behovet av prästernas medverkan lika stort. Prästerskapet, som inte torde ha sett med någon större entusiasm på sin situation som mellanhand mellan staten och församlingsborna, sökte då också befrielse från att delta i upprättande av statliga längder. Även när det gällde den personella skatt som blev kvar, nämligen mantalspenningarna, tillsattes, som skall redogöras för senare i denna artikel, särskilda man-

talskommissarier, och prästernas medverkan vid mantalsför-
rättningarna kom att inskränka sig till närvaroplikt. Kvarstod
gjorde dock den statliga insynen i den kyrkliga bokföringen
genom kontrollen av mantalsskrivningen. Den kommande be-
stämmelsen i kyrkolagen om flyttningslängderna skall ses som
en bit i denna kontrollverksamhet. Uttalanden från såväl bisko-
pen Johannes Botvidi 1633 som riksamiralen Karl Karlsson
Gyllenhielm ett decennium senare tyder på att tanken på någon
form av flyttningsregistrering funnits även före kyrkolagens
tillkomst.³⁾

Kyrkolagen 1686 och dess föreskrifter om kyrkobokföring- en

Vid riksdagen 1682 framlades ett förslag till kyrkolag, utarbe-
tat inom prästeståndet med tidigare kommissionsförslag som
grund. Förslaget granskades av en lekmannakommission, hu-
vudsakligen bestående av jurister. Denna tillsattes 1684, och
resultatet blev ett reviderat förslag, utarbetat av kommissionen
tillsammans med några präster. Förslaget stadfästes 1686 som
den nya kyrkolagen, för övrigt utan att prästeståndet fått tillfäl-
le att yttra sig.

Det viktiga med kyrkolagens bestämmelser om kyrkobokföring
var naturligtvis att de nu blev gällande för hela det svenska
statsområdet. Annars uppvisades inga nyheter med ett viktigt
undantag, nämligen föreskriften om flyttningslängder.

I kyrkolagen fanns bestämmelser om förhörlängden, som går
under beteckningen längd men även under namnet skriftebok.
Denna skulle uppvisas vid biskopsvisitation, vara förd över
socknens innevånare och ge besked om sockenbornas kunskap
i katekesen. Med ledning av den skulle förhör förrättas. För-

hörslängden räknades inte till kyrkoböckerna. Den kom också att benämnas katekisationsbok. Några särskilda kommunionlängder, med förteckningar över nattvardsgäster fanns inte föreskrivna men började på många håll ändå upprättas. Ibland fördes dessa anteckningar tillsammans med husförhörslängden.

”Kyrkoböckerna”, som termen löd, bestod av dop-, vigsel-, begravnings- och flyttninglängder, men dit räknades även kyrko- och prästgårdsinventarier, kyrkoräkenskaper, bänklängden, uppgifter om vad som beslutats i sockenstämma och händelser av sällsamt slag som inträffat i socknen samt visitationshandlingar. Det bör noteras att man trots lagtermen ”kyrkoböckerna” samlade alla dessa typer av handlingar i en enda bok, som i församlingen kallades ”kyrkoboken”. Detta enbokssystem var förhärskande och försvann sedan efterhand vid olika tidpunkter i olika församlingar.

Det kan här vara av intresse att återge föreskrifterna rörande innehållet i husförhörslängden, flyttninglängderna och de olika ministerialböckerna. Dopboken skulle innehålla uppgift om födelse och dopdag, om föräldrars och faddrars namn, om födelseort och om barnet var ”äkta” eller ”oäkta”. I vigselboken skulle antecknas vigselflag, kontrahenternas namn, varifrån de kom och ”hwad Witnessbörd de haft hafwa”. I dödboken skulle antecknas de dödas namn och även uppgift om deras ”Lägerställen, stånd, willkor, lefwerne och ålder”. Flyttninglängderna skulle innehålla namn på de in- och utflyttade, var de kom ifrån och vart de flyttade men även hur ”the sig förhållit”.

Kyrkobokföringen 1686-1894

Kyrkolagens föreskrifter i praktisk tillämpning

Det blev de kyrkliga myndigheternas uppgift att sedan svara för

den praktiska tillämpningen av lagens paragrafer. Riksdagens prästestånd intog närmast positionen av kyrklig centralmyndighet med rekommendationer utfärdade genom cirkulärskrivelser, s k clerus comitalis. Biskopar och domkapitel kunde ge rekommendationerna tyngd. För kyrkobokföringens praktiska genomförande spelade biskoparna men även prostarna en stor roll. Det bör dock noteras att de rekommendationer som utgick från biskopar och prostar sågs som råd snarare än som bestämmelser. Om bara kyrkolagen uppfylldes hade de enskilda prästerna stor frihet att i detaljerna utforma kyrkobokföringen. Detta fick till följd att utseendet på de förda böckerna varierade.

Under tiden från kyrkolagens införande och fram till dess vår första egentliga kyrkoboksförordning tillkom, år 1894, förstärktes efterhand kravet på en bättre kyrkobokföring. Orsakerna var flera. En viktig orsak var befolkningsstatistikens framväxt genom det s k ”Tabellverket” som tillkom genom förordning 1748 med giltighet från året därpå. Tabellverket organiserades sedan som en särskild myndighet, Tabellkommissionen från 1756. Kommissionen upphörde 1858 och dess arbetsuppgifter övertogs av den då nybildade Statistiska centralbyrån. Befolkningsstatistikens kvalitet var beroende av kyrkobokföringen. Prästernas medverkan vid mantalsskrivningsförfarandet, särskilt från tillkomsten av en ny mantalsförordning 1812, aktualiserade även en kvalitetsförbättring vad gällde kyrkobokföringen.

De skillnader som fanns mellan kyrkobokförd och mantalsskriven befolkning och som finns anledning att återkomma till i avsnittet om mantalsskrivningens historia nedan, sågs som en stor brist. En annan brist var avsaknaden av enhetliga formulär. Vidare saknades bestämmelser om tidpunkten för då anteckningar skulle införas i kyrkoböckerna, något som också förör-

sakade problem. Slutligen saknades den tillsyn som skulle ha kunnat förhindra de stora variationerna i böckernas förande.

Vad gällde formulären saknades alltså sådana från början. Ganska tidigt förekom försök till enhetlighet. Så framställde till exempel biskopen i Linköpings stift, Jacob Lang, redan år 1713 ett katekisations- och kommunionlängdsformulär, som varje församling i stiftet ålades att inköpa. Enhetligheten ökade efterhand som anvisningar och formulär kom att tryckas i de allmänt brukade samlingarna av lagar som rörde de kyrkliga förhållandena.

Tabellkommissionen föreslog år 1761 utan resultat att ett enhetligt formulär för husförhörlängden skulle införas som skulle vara anpassat för att bättre tillgodose de statistiska behoven. Det var också dessa behov som så småningom skulle resultera i en åtminstone nästan uppnådd enhetlighet. Den svenska statistiken sågs från 1800-talets början som otillfredsställande. Planer på inrättandet av ett nytt statistiskt ämbetsverk fanns, och en kommitté som skulle lägga fram ett förslag till ett sådant verk tillsattes 1854. I förslaget, som framlades 1856, betonades nödvändigheten av enhetlighet i kyrkobokföringen. Tabellkommissionen fick i uppdrag att utarbeta ett förslag till nya formulär. Förslaget godkändes av prästeståndet men mötte motstånd från prästerna ute i landet. Den fullständiga enhetligheten uppnåddes inte riktigt. Formuläret för flyttningslängderna blev enhetligt, medan man vad gällde husförhörlängden kunde välja mellan två formulär, ett som kunde användas i tio år och ett för femårigt bruk. Även för ministerialböckerna fanns två alternativa formulär, och prästerna gavs också rätten att göra mindre förändringar i formulären. Den egentliga enhetligheten kom först i och med kyrkobokföringsförordningen 1894.

Föreskrifter om när anteckningar skulle införas i kyrkoböckerna saknades som sagt i kyrkolagen, vilket gav upphov till det omfattande bruket av kladdböcker. Anteckningarna gjordes först som kladdanteckningar. Det kunde göras av prästen, men ofta sköttes kladdboken av klockaren. Så småningom renskrevs kladdanteckningarna, men uppenbara risker förelåg för att förrettningar i samband med renskrivningen blev överhoppade eller felaktigt återgivna. Bruket av kladdböcker fortsatte på många håll till in på 1800-talet.

En företeelse med tämligen kort varaktighet uppträdde under denna period med de s k duplettböckerna. På 1840/41 års riksdag beslutades att utdrag skulle göras av dop-, vigsel- och dödböcker. Anledningen var den att åtskilliga äldre böcker hade förstörts genom brand eller av annan anledning, och att man alltså ville skapa förutsättningar för en bevarad information, även om originalen skulle råka illa ut. Duplettböcker fördes fram till 1860. För att denna åtgärd skulle ha avsedd verkan borde naturligtvis dupletterna ha förvarats på annat ställe än originalen. En sådan bestämmelse fanns men kom aldrig att slå igenom.

Kyrkobokföringshandlingarnas innehåll

Biskoparnas och prostarnas betydelse för kyrkobokföringens utformande har nämnts, men en egentlig tillsynsfunktion saknades, vilket förorsakade variationer. Det finns här anledning att göra en översiktlig granskning av innehållet i kyrkoskrivningshandlingarna och de viktigaste förändringarna som ägde rum under den behandlade perioden.

Beträffande födelseanteckningarna fordrade kyrkolagen att såväl födelsedatum som datum för dop skulle anges. På många håll antecknades endast dopdag, ett bruk som höll i sig långt in på 1800-talet. Barnets namn var alltid utsatt. Av föräldrarna

var faderns namn alltid utsatt, medan moderns namn inte alltid fanns angivet i början av perioden. Beträffande dödfödda barn var anteckningsrutinerna olika. På vissa håll fördes de i födelse- och dopboken, på andra håll i död- och begravningsboken. Uppgifter om ”oäkta barn” fördes in i födelseboken. I allmänhet uppgavs endast moderns namn, medan fadern angavs som okänd. Exempel från större städer visar att även modern där kunde uppges som okänd. En tillkommande uppgift var moderns ålder som började införas i och med att man i de statistiska tabellerna från 1775 skulle ange denna.

En svårighet med födelse- och dopboken var att få den fullständig. Efterhand som frikyrkliga rörelser växte fram föddes många barn som inte kom att döpas inom svenska kyrkan och därmed inte infördes i födelse- och dopboken. Först 1887 utfärdades en förordning som föreskrev att barn skulle föras in i födelse- och dopboken, även om de inte skulle döpas inom svenska kyrkan. Det blev alltså födelseanteckningen och inte dopanteckningen som blev den viktigaste.

Dopförsamlingen var i äldre tider i allmänhet identisk med den församling där ett barn föddes. Det var alltså i denna församlings dopbok som anteckning skulle göras. Efterhand blev avvikelser vanligare, och 1860 tillkom föreskriften om den rätta ”anteckningsorten”. Det innebar att ett barn alltid skulle antecknas i födelse- och dopboken för den församling, där modern var kyrkoskriven. Om barnet döptes i annan församling skulle det dessutom införas även i den församlingens födelse- och dopbok.

Går man så till vigselboken föreskrev kyrkolagen att den anteckning som skulle införas var vigseluppgiften. Ganska snart blev det allt vanligare att även uppgifterna om lysning infördes. Lysningen kungjordes tre söndagar i rad i den församling, där

kvinnan var skriven. Av vigselboken blev en lysnings- och vigselbok. Var mannen skriven i en annan församling måste han kunna uppvisa ett s k hinderlöshetsbevis. Redan från 1773 fick man tillåtelse att för vigseln anlita vilken präst man ville. Anteckning om vigseln skulle göras i lysningsförsamlingens bok, men om vigseln skedde i annan församling än lysningsförsamlingen, skulle den antecknas även i denna församlings lysnings- och vigselbok.

En uppgift som enligt kyrkolagen skulle finnas i vigselboken var den om namnen på föräldrarna till parterna. Denna uppgift påträffas mycket sällan. En annan uppgift som däremot tillkom ganska tidigt var den om parternas ålder.

I sammanhanget kan nämnas att det var under den här behandlade perioden som civiläktenskapet med borgerlig vigsel tillkom, först 1863, då det avsåg vigsel mellan kristen och mosaisk bekännare. Från 1873 utvidgades rätten till borgerlig vigsel att i vissa fall gälla även vid äktenskap mellan kristna trosbekännare.

Beträffande död- och begravningsboken föreskrevs att datum för begravningsdatum skulle utsättas. Senare började man också sätta ut datum för dödsfallet. Den dödes namn skulle anges, och så skedde i stort sett från början. Tillkommande uppgifter blev stånd, ämbete, yrke och från 1860 även nationalitet och trosbekännelse. Mycket tidigt började man även anteckna den dödes ålder, en uppgift som kom till användning i befolkningsstatistiken. En annan uppgift som tillkom under påverkan från denna statistik var dödsorsaken, allmänt förekommande från mitten av 1700-talet. En uppgift som enligt kyrkolagen skulle finnas med men nästan aldrig gjorde det var uppgiften om ”lägerställe”. Uppgiften kom senare att föras i särskilda gravböcker.

I kyrkolagen fanns en annan föreskrift som länge bidrog till död- och begravningslängdens ofullständighet. De som skulle antecknas var endast de som begravdes i kyrkan eller på kyrkogården. De som inte begravdes i vigd jord kom inte med i begravningsboken, inte heller de som begravdes på annan ort än hemorten, exempelvis soldater i krig. Först 1860 bestämdes att dödsfallet skulle antecknas i den församling, där den döde senast varit kyrkobokförd. Om begravning skett i annan församling skulle anteckning göras även i denna församlings död- och begravningsbok.

Den längd som så småningom skulle utvecklas till den för folkbokföringen viktigaste var förhörslängden. Förhören, som kyrkoherden skulle hålla för att ta reda på hur det låg till med församlingens bornas kunskap i den kristna läran, hölls i kyrkan. Som en slags förberedelse kunde kyrkoherden även avlägga hembesök. Dessa utvecklade sig så småningom till husförhör, som länge förekom parallellt med kyrkoförhören, innan de senare försvann. Kampen mot pietismen, kodifierat i det s k konventikelplakatet 1726, fick till följd att hembesöken övergick till regelrätta husförhör. Det fanns straffbestämmelser för uteblivande vid husförhör. En författning med skärpta bestämmelser på detta område hade sin giltighet under tiden 1765-1888. Hotet om påföljd torde inte ha avskräckt från hög frånvaro vid husförhören.

Förhörslängden skulle enligt kyrkolagen omfatta alla prästens åhörare, vilket innebar att alla församlingens innevånare inte fanns upptagna i den. Ståndspersoner och deras anhöriga deltog inte så ofta i förhören och finns följaktligen inte antecknade i längderna. Barn antecknades i olika utsträckning. Ofta infördes de först sedan de kunde läsa.

Troligen blev bruket av förhörslängder allmänt, men från 1700-

talets första hälft finns ändå inte så många bevarade. Detta berodde på att längden ansågs ha ett värde endast för den korta tid som den användes. Sedan upprättades en ny längd, och den gamla kunde förstöras.

Det avgörande för husförhörslängdens utveckling var Tabellverkets inrättande vid mitten av 1700-talet. Längderna skulle i och med detta tjäna som ett viktigt underlag för befolkningsstatistiken. Då krävdes självfallet att de i fortsättningen skulle omfatta samtliga innevånare i församlingen. Enligt den föreskrift i frågan som tillkom 1748 skulle även löpande anteckningar om förändringar införas, som uppgifter om födelser, vigslar, dödsfall och flyttningar. Detta blev början till husförhörslängdens centrala ställning i kyrkobokföringen. Dess betydelse förstärktes ytterligare genom 1812 års mantalsskrivningsförordning, då längderna fick en central roll vid kontrollen av mantalslängderna.

Husförhörslängderna upplades i början årsvis, senare kunde de användas under längre perioder. Genom 1860 års reform tillkom som nämnts två alternativa formulär, ett för tio och ett för fem års bruk. Längderna var i städerna upplagda efter rotar och på landsbygden efter rotar, byar, gårdar och hemman. Ordningföljden på landet var vanligen den att man började med prästgården och de centrala gårdarna för att sedan flytta sig ut mot periferin. Även upplägning i jordebokens ordning kunde förekomma. I början saknades register, vilket försvårade vid sökningen. Från 1800-talets början finns föreskrifter om att längderna skulle föras med alfabetiskt register. I längderna förtecknades innevånarna familjevis med fadern först, sedan modern och barnen i kronologisk ordning. Ibland skrevs sönerna före döttrarna. Sist antecknades tjänstefolket.

Enligt ett särskilt beslut av Kungl. Maj:t år 1865 skulle även i

slutet av husförhörslängderna ingå en särskild längd över de personer som vid kyrkoskrivningstillfället var obefintliga.

I husförhörslängden fanns även redovisning för församlingsbornas kunskaper. I korthet kan konstateras att denna redovisning var mera omfattande i början av perioden för att från 1700-talets mitt bli tämligen summarisk. I 1860 års formulär fanns två huvudkolumner "Läser" och "Förstår". "Läser" är uppdelat på tre delkolumner. De har rubrikerna "Innantill", "Luthers Cateches" och "Förklaringen". I husförhörslängden fanns också uppgift om nattvardsgång.

Slutligen kan sägas att husförhörslängderna även kom att innehålla en mängd andra typer av anteckningar, som uppgifter om uppförande och anseende (frejd), sjukdomar, lyten, vaccination, militärtjänstgöring och mycket annat.

I denna översikt skall slutligen sägas några ord om flyttningslängderna. I föreskrifterna i kyrkolagen nämndes inte de flyttatester som redan fanns. Dessa var en förutsättning för att längderna skulle föras. Attesterna var det praktiska hjälpmedlet vid flyttningen. Längderna betraktades därför av prästerna som onödiga, vilket visas av att det i många församlingar dröjde mycket länge, innan man började föra några flyttningslängder. Då längder lades upp blev det i form av särskilda längder för inflyttning och särskilda för utflyttning, om än förda i samma bok. Enhetliga formulär tillkom alltså först 1860.

Kyrkobokföringen 1895-1946

Bestämmelser rörande kyrkobokföringen återfanns fram till 1800-talets slut i kyrkolagen. Först 1894 utfärdades en särskild förordning. Denna vår första egentliga kyrkobokföringsförordning gav kyrkobokföringen en struktur som den i stort sett be-

höll fram till 1946. Ytterligare två förordningar kom visserligen att utfärdas år 1910 och 1915, men dessa kom att förändra kyrkobokföringen bara när det gällde vissa detaljer.

Den värnpliktslag, som utfärdades 1885 blev den främsta anledningen till en översyn av kyrkobokföringen. Lagen fordrade lättillgängliga uppgifter om landets värnpliktiga. Det kunde man bäst få, om sådana uppgifter infördes i kyrkoböckerna. Chefen för Statistiska centralbyrån fick i uppdrag att utforma ett nytt formulär, vilket han även gjorde men samtidigt föreslog en vidare översyn av kyrkobokföringen. Hans yrkande ledde till att en särskild kyrkobokföringskommitté tillsattes för detta ändamål och resultatet blev den förordning som utfärdades i augusti 1894.

Genom förordningen avskaffades husförhörslängden och ersattes av församlingsboken. Uppgifterna om obefintliga skulle nu föras i en särskild bok över obefintliga. Uppgifterna fanns, som tidigare nämnts sedan en tid tillbaka i husförhörslängderna. I dessa hade i allmänhet även först uppgifter om konfirmander. Nu inrättades en särskild konfirmationsbok. Som tidigare skulle föras in- och utflyttningslängder, födelse- och dopböcker, lysnings- och vigselböcker, död- och begravningsböcker och kommunionlängder. Vissa förändringar gjordes också, när det gällde de vanligast förekommande prästbetygen. Nya formulär infördes även för utdrag ur de olika ministerialböckerna.

Den största betydelsen för kyrkobokföringen fick förmodligen den nya förordningen, genom att likformighet och enhetlighet skapades i kyrkobokföringen. De formulär som man nu hade till förfogande var de enda som fick användas. Det enda dispensförfarande som tilläts var att husförhörslängden fick föras under en övergångsperiod av sex år, och ny församlingsbok skulle alltså vara upprättad senast år 1901. I kyrkoböckerna

fick inget införas som den som förde böckerna inte visste var med sanningen överensstämmande. Inga raderingar fick göras. Överstrykningar i kyrkoböcker skulle göras, så att det överstrukna förblev läsligt.

En sak som inte tillgodosågs var beständigheten. Det fanns inga bestämmelser rörande skrivmedel, varken om papper eller om bläck i kyrkoboksförordningen. Detta reglerades senare genom den s k normalpappersförordningen år 1907.

Den som inte skötte kyrkobokföringen på rätt sätt kunde bestraffas. Någon föreskrift om detta fanns inte i förordningen av år 1894 men däremot i en särskild lag om straff för ämbetsbrott av präst som tillkommit redan 1889.

Det som skulle ge upphov till vissa ändringar i kyrkobokföringen, främst med avseende på kyrkoskrivningsort och behandlingen av flyttningsbetygen, var de ändringar som gjordes i gällande mantalsskrivningsförordning år 1909. Behovet av revideringar resulterade i en ny kyrkolag 1910. Den blev inte mer än fem år gammal. Än en gång var flyttbetygens hantering en orsak till att en ny revision skedde 1915, men även förändringar i äktenskapslagstiftningen medverkade och detta år kom så ännu en kyrkobokföringsförordning, som sedan utan ändringar var i bruk till år 1946.

Från 1910 var förandet av kommunionlängd frivilligt. En ny längd från 1915 var förteckningen över inkomna aviser över inflyttade. I de två senare förordningarna av år 1910 och 1915 föreskrevs även att domkapitlet skulle vara den instans som skulle lösa eventuella tvister rörande kyrkobokföringen.

Några viktiga påpekanden beträffande kyrkoskrivningen och dess handlingar under denna period skall i korthet göras.

I förordningen av år 1894 nämndes för första gången den s k ”för-skrivningen”. Denna hade uppkommit tidigare under 1800-talet i takt med att husförhören upphörde eller blev mycket dåligt besökta. Vid husförhören skulle nämligen också en befolkningskontroll göras. För denna ordnades då i stället särskilda möten, som alltså kallades för-skrivningar. För undersökning om kyrkobokföringen överensstämde med verkliga förhållanden hölls sedan så dessa för-skrivningar så länge mantalsskrivningsförrättningarna pågick, d v s till och med utgången av år 1966.

Beträffande födelse och dop accentuerades födelsen i direkt anslutning till den föreskrift som ovan nämnts från år 1887. Födelsen blev den händelse till vilken föreskrifterna relaterades, medan dopet behandlades mera kortfattat. Först genom 1894 års förordning infördes ett enhetligt formulär för födelse- och dopbok och först då kunde man vara säker på att såväl uppgifter om födelse som om dop infördes. Begreppet ”oäkta” om barn som föddes utom äktenskapet fanns med i förordningarna 1894 och 1910 men hade 1915 ersatts med begreppet ”barn utom äktenskap”. Pastor fick från 1917 skyldighet att anmäla födelse av barn utom äktenskapet till barnavårdsnämnden i kommunen.

Efterhand blev det vanligare att barn föddes utanför hemmet, d v s på sjukhus, barnbördshus eller andra allmänna inrättningar, som kunde ligga i annan församling än den där modern var kyrkobokförd. Om inrättningen då hade egen kyrkobokföring med bl. a en födelse- och dopbok antecknades födelsen i denna, och en avisering gjordes till moderns födelseförsamling. Om ingen egen kyrkobokföring fanns skulle däremot födelsen anmälas till pastorsämbetet i den församling där inrättningen låg och föras in i denna församlings födelse- och dopbok för att därefter aviseras till moderns kyrkobokföringsförsamling. Ge-

nom en ändring 1901 skulle därefter födelse vid allmän inrättning anmälas av denna direkt till moderns kyrkobokföringsförsamling. En följd av detta blev att man vid många allmänna inrättningar började lägga upp egna födelse- och dopböcker. De allt ovanligare hemförlossningarna skulle för övrigt från år 1925 anmälas av barnmorskorna, vilka redan från 1917 haft skyldigheten att anmäla sådana förlossningar som avsåg barn födda utom äktenskapet.

När det gällde lysning och vigsel gjordes inga större förändringar. Rätt församling för antecknande av vigsel var den där lysning hade skett. Genom förändrad lagstiftning 1915 uppenbarade sig en ny typ av handling, vigselbeviset, som vigselför rättaren skulle lämna till de nygifta. Uppgifter om parternas ålder ersattes från 1894 med deras födelsedatum. Från 1908 blev den borgerliga vigseln tillgänglig för alla.

Beträffande avlidna skedde i stort ingen förändring mot tidigare. Uppgifter om dödsfall och begravning skulle antecknas i den församling, där den döde var kyrkobokförd. Från 1894 angavs såväl dödsdatum som begravningsdatum, vilket inte skett på alla håll tidigare. Den dödes ålder, som tidigare angivits i år, månader och dagar, antecknades nu genom angivande av den dödes födelsedatum. Under perioden utfärdades bestämmelser om borgerlig begravning år 1926. Anteckningar om eldbegängelse och gravsättning av aska skulle föras i död- och begravningsboken. År 1943 kompletterades kyrkobokföringsförordningen med uppgifter om detta.

I 1894 års förordning gavs för första gången detaljföreskrifter för kyrkoskrivningen. Tidigare tog man för givet att en person skulle antecknas i husförhörlängden för den församling där han eller hon var bosatt. Detta blev också den grundregel som nu sattes på pränt ”Alla som inom församlingen bo och hava

sitt hemvist” skulle föras in i församlingsboken. I de senare förordningarna 1910 och 1915 blev innehållet detsamma, även om formuleringen förändrades något för att överensstämmelse skulle nås med den som fanns i mantalsskrivningsföreskrifterna.

Det normala uppläggnings sättet för församlingsboken skulle i en territoriell församling vara det topografiska, alltså en uppläggning efter bostad. Med domkapitlets tillåtelse kunde man även lägga upp församlingsboken på annat sätt. Främsta anledningen till en sådan begäran var att befolkningsrörligheten inom församlingen var stor. Uppläggningsen fick då göras alfabetisk efter familjenamn eller kronologisk efter inflyttningsår. Om en sådan uppläggning gjordes skulle även en fastighetslängd, alltså ett register fört efter bostad finnas.

Församlingsböckerna innehöll som bekant en del uppgifter som för vår samtid ter sig malplacerade, som till exempel uppgiften om den antecknade var av ”främmande stam”. Härmed avsågs i första hand ”finne, lapp eller zigenare”. Vissa lyten antecknades också i församlingsböckerna, som skulle innehålla särskilda register över sinnessjuka och dövstumma.

Kunskapsredovisningen inskränkte sig från och med 1894 till ett betyg i kolumnen ”Kristendoms kunskap”, givet bara till dem som hade konfirmerats inom svenska kyrkan. I 1894 års formulär för församlingsbok fanns även en kolumn med rubriken ”Bevistat husförhör år”.

Flyttningslängderna skulle från 1894 föras på likartat sätt som tidigare. Från 1910 kunde längderna föras kronologiskt eller alfabetiskt. In- och utflyttningsböcker fick föras i skilda band, något som från 1915 blev ett måste. Utflyttningslängden fick i förordningen från detta år en särskild kolumn, där datum för

avis om inflyttning skulle införas. Orsaken skall här förklaras.

En stor folkbokföringsmässig förändring under perioden återspeglades i 1915 års kyrkoboksförordning. Det rörde sig om ett helt annat sätt att handlägga flyttningsärenden, aktualiserat redan i 1910 års förordning men fullbordat 1915. Kontrollen över flyttningarna hade alltid vållat problem. Sedan en person uttagit attest för flyttning hade personen i fråga tidigare även direkt avförts genom en anteckning som utflyttad i utflyttningslängden. Först när han lämnat in attesten i inflyttningsförsamlingen och förts in i denna församlings inflyttningslängd var flyttningen så att säga verkställd. Det säger sig självt att detta kunde ta tid, och mycket annat kunde hända på vägen. Det rörde sig helt enkelt om en uppbar felkälla.

Från 1915 skedde flyttningen genom att attest för utflyttning uttogs, och uppgiften om att attest hade utfärdats infördes i församlingsboken. Anteckning om utflyttning gjordes även i utflyttningslängden. När attesten inlämnats i inflyttningsförsamlingen, skulle denna till utflyttningsförsamlingen avisera om attestens ankomst genom att till utflyttningsförsamlingen skicka en s k avi om inflyttning. Datum för attestens ankomst antecknades i utflyttningsförsamlingens flyttningslängd och den tidigare anteckningen i församlingsboken ströks. Där infördes i stället som utflyttningsdag datum på ankomstavin, alltså det datum som räknades som inflyttningsdag i den nya församlingen. På det sättet sammanföll inflyttnings- och utflyttningsdag och det s k slutna flyttningssystemet, genom vilket ingen skulle kunna undgå att vara kyrkobokförd, var ett faktum. Förfaringsättet medförde för övrigt att en ny typ av kyrkobok infördes, den tidigare omnämnda förteckningen över inkomna aviser om inflyttning.

Mantalskrivningen före 1947

Inledning

Mantalskrivning och kyrkobokföring i Sverige har alltid haft ett samband och påverkat varandra. Författningsmässigt har de reglerats i olika lagar och förordningar. Först folkbokföringsförordningen 1946 blev gällande för såväl kyrkobokföringen som mantalskrivningen. I denna artikel har därför valts att i ett särskilt avsnitt översiktligt redovisa mantalskrivningens historia fram till och med detta år, medan den avslutande delen fram till folkbokföringsreformens genomförande 1991 befunnits lämplig att låta ingå i de efterföljande kapitlen om folkbokföringen 1947--1991-06-30.

Tiden före 1812

Begreppet mantal betydde ursprungligen antal man, människor, innevånare. I den betydelsen förekommer det i den äldsta urkund som kan sägas utgöra en grund för mantalskrivningen. Det rör sig om en fogdeordning för Finland av år 1556. I den föreskrevs att fogdarna skulle låta förteckna hur mycket mantal som fanns i varje by och gård.

Under 1600-talets första hälft förändrades betydelsen av begreppet mantal till att i stället avse beteckningen för storlek på ett hemman. Mantalet beräknades på grundval av storleken på den sk grundskatten men mättes inte direkt i areal utan snarare i avkastning. En gård med en viss ränta, alltså grundskatt, kunde få beteckningen 1 mantal, en annan med sämre avkastning värderades lägre och erhöll ett lägre mantal exempelvis 1/2 mantal eller ett mantal angivet i mindre bråkdelar. Under 1600-talet förekom mantalsförändringar uppåt eller nedåt. Under 1700-talet låg mantalet fast men kunde förändras genom exempelvis avstyckningar. Sin kamerala betydelse förlorade mantalet i stort sett 1903 till följd av grundskatternas avskaffande.

Viss användning fanns ända till 1939, då mantalssättning av jord definitivt upphörde.

En tidig typ av längder, där mantalet hade sin ursprungliga betydelse av antal människor, var, som ovan nämnts, de längder som användes för militära ändamål. De kallades utskrivningslängder eller enbart mantalslängder. På grundval av dessa upprättades sedan roteringslängder för indelningen i rotar och knektutskrivningen inom rotarna. Genom indelningsverkets införande på 1680-talet försvann utskrivningslängderna.

Andra längder kunde upprättas för skatteändamål. Det rörde sig då om personella skatter, och förteckningar över dessa kom att kallas mantalslängder med begreppet mantal i sin ursprungliga betydelse av antal människor. De personella skatterna hade i allmänhet kort livslängd, men en av dem kom att utgå under lång tid. Det var den avlösning av den s k kvarntullen som kom att erläggas allmänt från 1630-talets mitt.

Kvarntullen infördes 1625. Den utgick med en viss summa för varje tunna som maldes vid kvarn. Kvarnägaren eller särskilda uppbördsmän skulle uppbära avgiften. I hushållen fanns ofta handkvarnar. Man behövde alltså inte mala vid kvarn men skulle ändå genom någon form av självdeklaration erlægga kvarntull. Möjligheter till skatteflykt fanns onekligen. Förbud infördes mot handkvarnarna, men det kunde knappast genomföras i praktiken. Resultatet blev i stället en fast avgift, där kvarntullen utbyttes mot s k kvarntullsmantalspenningar, som senare kallades enbart ”mantalspenningar”. Dessa skulle få lång livskraft och avskaffades först 1938.

Mantalsskrivningen reglerades först genom en förordning av år 1635. Mantalslängder skulle upprättas vid särskilda förrättningar, där kyrkoherden i början spelade en stor roll och i realiteten var sekreterare. Hans kunskap om församlingens innevä-

nare skulle ge en garanti för att längderna blev riktiga.

År 1652 tillsattes särskilda ämbetsmän för mantalsskrivningsförfarandet. De kallades mantalsskrivningskommissarier. Genom dessa nya tjänster ville man få ett effektivare förfaringsätt och uppbörd än vad som hittills varit fallet. Prästerna skulle även i fortsättningen vara med och skriva under längderna. Instruktioner för mantalsskrivningskommissarierna kom år 1673. Klarare regler beträffande skyldigheten att erlägga mantalsskatt gjorde att ny instruktion kom redan 1693. Den kom att vara i kraft ända till år 1812.

Till och med 1724 upprättades längderna i början av det år som de avsåg, från 1725 i stället i slutet av året före det år som de avsåg. Man räknade då med att skrivningen skulle kunna vara slutförd i december.

Av mantalsskrivningsförrättningarnas aktörer har hittills präster och kommissarier nämnts. Prästernas mellanställning, där solidaritet med församlingsborna ställdes mot lojalitet gentemot överheten, gjorde att prästerna önskade slippa ta befattning med förrättningarna. Genom prästerskapets privilegier 1723 befriades de från skyldigheten att närvara under resten av perioden fram till 1812. Därefter motsatte sig prästerskapet under 1700-talet kraftigt att husförhörslängderna användes som kontrollmedel vid förrättningarna.

Landshövdingens närvaro, i egen hög person eller genom ombud, föreskrevs 1725 men återkom inte i landshövdingeinstruktionen 1734. Kronofogden skulle enligt häradsfogdeinstruktionen 1688 vara med, med detta blev inte särskilt vanligt. Länsmannen var självskriven vid förrättningen under hela perioden, och det fästes stor vikt vid att han var närvarande. I städerna skulle borgmästare och råd delta. Kommunala förtroendemän

som fjärdingsmän, nämndemän, sexmän, kyrkovärddar och rotemästare var med sin kännedom om befolkningen ovärderliga.

En annan typ av ämbetsmän som sällan deltog vid förrättningen men medverkade i efterkontroller var landsfiskalerna, ett ämbete som inte hade något att göra med den landsfiskal som fanns mellan åren 1918-1964. Den äldre landsfiskalen var snarast en typ av åklagare med länet som verksamhetsområde, och han hade även övervakningen av mantalsskrivningarna som ett arbetsområde.

Mantalspenningar skulle rent principiellt erläggas av alla. Så blev inte fallet, vilket man bör ha i åtanke, då man studerar längderna. Olika kategorier var befriade under olika tidsperioder. Det kunde till och med, särskilt i äldre tider, råda olika bestämmelser från landsända till landsända. Någon mera specialiserad redogörelse kan inte här ges. I korthet kan konstateras att man kunde skilja på två olika typer av befrielse, dels sådan som kom alla till del, dels sådan som var knuten till ett visst stånd, vissa yrkesutövare eller andra specialkategorier. Det första slaget hänförde sig till vederbörandes ålder. En nedre åldersgräns fanns, som steg från 12 år 1635 till 18 år från 1857 och till dess att mantalspenningarna avskaffades. Någon övre åldersgräns fanns inte till att börja med men sattes 1652 till 63 år. I 1600-talets senare instruktioner fanns ingen åldersgräns, och även i fortsättningen rådde oklarhet om var den skulle sättas. 1857 föreskrevs 60 år som en gräns, men genom förordningen om mantalspenningarnas erläggande 1863 försvann den övre åldersgränsen.

Från 1779 påbörjades en avveckling av mantalskommissarietjänsterna, och häradskrivarna övertog efterhand ansvaret för mantalsskrivningen. Man tänkte sig att dessa genom vanan av att ha befattning med uppbörden skulle kunna bidra till en för-

höjd effektivitet. Så blev inte fallet. Vid 1800-talets början fanns ett utbrett missnöje med mantalsskrivningen av olika skäl. Så var till exempel skillnaderna mellan tabellverkets siffror över befolkningen och mantalslängdernas uppgifter stora, vilket till viss del förklarades av skillnader i judiciell och katedral indelning men även av rent missbruk genom missvisande uppgifter från såväl ståndspersoner som allmoge. Mängder av personer torde på det sättet ha hade blivit olagligen befriade från skatt. Det förekom även allvarliga tjänstefel från en mängd ämbetsmän. Allt sammantaget medförde att kraven på en ny författning växte.

Tiden 1812-1946

Året 1812 kan betraktas som en skiljelinje i mantalsskrivningens historia med en ny förordning om mantalsskrivning och skattskrivning som på flera sätt skilde sig från den tidigare instruktionen av år 1693.

Enligt 1812 års förordning skulle mantalsskrivningen förrättas i november och december för det påföljande året. Bland de närvarande märktes åter såväl landshövding som pastor. Den förre, eller hans ställföreträdare, skulle dessutom vara ansvarig för själva förrättningen. Pastor, eller företrädare för denne, skulle alltså återigen vara närvarande efter att sedan privilegiebeslutet 1723 ha varit befriad från närvaroplikten. Nu var pastors roll inte längre den gamla, d v s att ge upplysningar, utan snarare sågs han som förvaltare av de kyrkliga handlingar, som till exempel husförhörslängden, som nu alltså fick stor betydelse som kontrollmedel och skulle medföras av pastor till förrättningarna. Pastors skyldighet att vara med vid mantalsskrivningsförrättningarna kom sedan att finnas kvar ända till förrättningarna upphörde från och med år 1967.

Länsman, fjärdingsman, sexmän och rotemästare skulle även

närvara. En extra kommunal kontroll tillkom genom att mantalslängden skulle uppläsa på allmän sockenstämma, sedan den färdigställt efter förrättningen, närmare bestämt den första söndagen i mars, och dess riktighet då skulle bekräftas av pastor och två sockenmän.

En nyhet var att skriftliga uppgifter enligt särskilda formulär nu skulle inlämnas av dem som ägde, brukade eller förestod hemman eller lägenheter. Muntliga uppgifter kunde också godkännas av allmogen eller den som var mindre skrivkundig. Mantalsskrivningsorten skulle vara den där vederbörande var bosatt eller vistades större delen av året.

Förordningen av år 1812 visade att mantalsskrivningen överhuvudtaget fått en annorlunda roll. Längderna skulle inte bara användas för fördelningen av en viss skatt, mantalspenningarna, utan även för andra personella skatter. Den kom mera att knytas till förordningarna som avsåg den allmänna bevillningen.

En utveckling som accentuerades under 1800-talet men som hade påbörjats redan under föregående sekel var längdernas betydelse som ett medel för den sociala kontrollen. För försörjningen av fattiga blev till exempel mantalsskrivningen av betydelse, då socknarnas underhållsskyldighet grundade sig på var en person var mantalsskriven. Genom restriktioner kunde församlingarna hindra inflyttning av sådana som kunde tänkas bli föremål för fattigvård.

Beträffande året 1812 kan även nämnas att tre städer tidigare inte hade erlagt så kallade mantalspenningar utan i stället en kvarntull. Detta förhållande hade rått sedan 1650-talet. Kvarntullen ersattes med en kvarntullsavgift 1810, men redan 1812 togs denna avgift bort, och mantalslängder av vanlig typ börja-

de föras. Det gällde Stockholm, Göteborg och Karlskrona. Det närmande som ägt rum mellan kyrkobokföring och mantalsskrivning genom 1812 års förordning kunde ändå inte helt upphäva skillnaderna mellan den kyrkobokförda befolkningen som redovisades genom befolkningsstatistiken och den mantalsskrivna befolkningen. Som en orsak till detta pekades även på 1840-talet på svårigheten i att bearbeta befolkningsstatistiken genom de stora skiljaktigheterna som fanns i rikets indelning. Socknar kunde fortfarande vara uppdelade på flera härad-der, fögderier och län, något som till största delen åtgärdades först i seklets slut.

En annan orsak kunde vara den att tidpunkterna för uppgiftslämning skiljde sig åt, en skillnad som kunde uppgå till tretton månader. Mantalsuppgifter för det år som avsågs byggde ju egentligen på uppgifter från november eller december föregående år, medan tabellverkets uppgifter gav läget i slutet av just det år som avsågs.

Av forskare genomförda undersökningar visar att den mantalsskrivna befolkningen genomgående är mindre till antal än den kyrkobokförda. Felkällor fanns förvisso i bägge redovisningsformerna, och ingen av dem torde ge den verkliga bilden, även om den kyrkliga bokföringen tycks ha flest förespråkare, när det gäller att bäst återge de verkliga förhållandena.

Förordningen 1812 var i bruk i cirka ett halvt sekel och ersattes av en ny år 1861. Där föreskrevs bland annat att pastor före den 15 januari varje år skulle översända uppgifter till häradsskrivaren med förteckningar på alla förändringar genom flyttningar, födelser och dödsfall för att man skulle få en fullständig komplettering av mantalslängden. Personer som ett år varit mantalsskrivna på en annan ort men nästa år inte uppehöll sig där skulle uppföras i en särskild förteckning. Detta var början till

registreringen av obefintliga personer.

Här bör nämnas att kyrkobokföring och mantalsskrivning i Stockholm och Göteborg kom att organiseras på ett annorlunda sätt än i riket i övrigt genom införande av en civil folkbokföring 1876 respektive 1883. Detta beskrivs närmare i ett särskilt avsnitt nedan.

I samband med tillkomsten av vår första kyrkobokföringsförordning 1894 kom även en ny förordning som rörde mantalsskrivningen. I den föreskrevs skyldigheten att föra protokoll över mantalsskrivningsförrättningarna, en bestämmelse som faktiskt funnits redan i 1673 års instruktion utan att då vinna någon större efterföljd. Mantalsuppgifterna fick nu lämnas muntligt endast på landsbygden av allmoge och mindre skrivkunniga, en bestämmelse som faktiskt höll sig kvar till dess nya bestämmelser om mantalsskrivningen utfärdades i samband med 1946 års folkbokföringsreform.

Folkbokföringen 1947-1967

En genomgripande modernisering av folkbokföringen blev efterhand nödvändig. Det fanns brister i det äldre systemet som borde åtgärdas, men framförallt hade den moderna samhällsutvecklingen medfört ett ökat behov av uppgifter ur folkbokföringen för skiftande ändamål. Folkbokföringen upplevdes helt enkelt inte längre som tillräckligt effektiv. Den helt manuella epoken gick mot sitt slut, och ett visst utnyttjande av maskinella hjälpmedel befanns nödvändigt. En effektivare kontrollapparat varigenom felaktigheter och ofullständigheter kunde elimineras efterfrågades också.

Utredningen om folkbokföringen gjordes av en särskild folk-

bokföringskommitté som tillsattes 1943, och folkbokföringsförordningen, den första i sitt slag, tillkom den 28 juni 1946. Den skulle i huvudsak gälla från den 1 januari 1947. Genom denna reglerades folkbokföringen i helhet och denna skulle bestå av tre delar, den tidigare löpande registreringen genom kyrkobokföringen, den tidigare periodiska registreringen genom mantalsskrivningen och den nyinrättade centrala registreringen, som med maskinella hjälpmedel skulle utföras dels på länsbyråer, dels på Riksbyrån för folkbokföring. Som komplement till förordningen kom sedan två kungörelser, en som reglerade kyrkobokföringen och en för mantalsskrivningen.

En nyhet var roteombuden. Minst ett sådant skulle finnas i varje territoriell församling. De valdes av stadsfullmäktige i stad eller av kommunalstämma eller kommunalfullmäktige på landsbygden. Deras uppgift skulle vara att biträda pastor och mantalsskrivningsförrättare med upplysningar men också att utöva såväl kontroll i folkbokföringsfrågor gentemot allmänheten, som att biträda densamma med råd i viss utsträckning.

Ett par av de viktigaste innovationerna i folkbokföringsförordningen i övrigt skall här kommenteras. Så tillkom till exempel födelsenumret, som hade diskuterats sedan 1936. Varje kyrkobokförd person fick ett födelsenummer. En nummerserie från 1-999 fanns för varje dag. Män tilldelades udda nummer och kvinnor jämna. Tillsammans med födelsestiden blev födelsenumret en identitetsbeteckning.

I förordningen infördes en definition för bosättningsbegreppet genom den s k dygnsvilan. Grundprincipen skulle alltså vara den att en person skulle anses vara bosatt på den fastighet, där han regelbundet vistades eller, om bostadsbyte hade skett, där han regelbundet skulle komma att vistas under nattvilan eller motsvarande vila (dygnsvilan). Vissa andra föreskrifter gjordes

även för att få bättre överensstämmelse mellan kyrkobokföring och mantalsskrivning.

De kyrkoböcker som tidigare fördes blev kvar även i det nya systemet. Att föra utflyttningslängd blev inte längre obligatoriskt, till följd av ändringar i flyttningsförfarandet, men den fördes nästan undantagslöst ändå. Den stora nyheten var församlingsliggaren, som bestod av s k personakter. En sådan akt upprättades för var person. Då någon utflyttade skickades personakten till inflyttningsförsamlingen. Då en person avled, emigrerade eller förklarades obefintlig skickades akten till den inom Statistiska centralbyrån nyinrättade Riksbyrån för folkbokföring för att förvaras där.

Nya handlingstyper i kyrkobokföringen var också församlingsregistret, avgångsregistret och avgångslängden. Församlingsregistret var ett register över den folkbokförda befolkningen och bestod av avtryckskort som framställdes vid länsbyråerna. Ändringar i folkbokföringen aviserades alltså från pastorsämbetena till länsbyråerna, som då framställde nya kort. Till avgångsregistret flyttades korten för dem som flyttat, avlidit, utvandrat eller förklarats obefintliga. Avgångsregistret skulle sedan skrivas av i en s k avgångslängd. Detta skulle ske inom tio år. Senare utsträcktes fristen till tjugo år. Genom att förberedelser med övergångsbestämmelser för en ny folkbokföringsförordning kom att äga rum innan denna frist var ute, kom avgångslängder aldrig att upprättas i många församlingar.

Den mest betydande förändringen vad gällde mantalsskrivningen var att allmän skyldighet att avlämna skriftliga mantalsuppgifter infördes. Mantalslängden upptog fysiska personer men även fastigheter. Under viss tid, t o m 1953, skulle i längden även upptas juridiska personer. Granskning av mantalsuppgifterna var en uppgift för roteombudet, där sådant fanns.

Pastor skulle sedan som tidigare vid en s k för-skrivning undersöka om kyrkobokföringen stämde med de verkliga förhållandena, detta i närvaro av roteombudet. Mantalsskrivningen för rättades av lokal skattemyndighet, d v s häradsskrivare på landet eller i stad utan magistrat och kronokamrer i stad med magistrat. Till ledning fanns en stomme till längderna som upprättades av länsbyråerna.

Den centrala registreringen av befolkningen i länet skulle göras av den s k länsbyrån för folkbokföring, som var knuten till länsstyrelsen. Länsbyråerna försågs med tryckmaskiner av svenskt fabrikat. I deras tryckande register ingick plåtar för fysiska och juridiska personer och för fastigheter. En ändrad kyrkoboksanteckning aviserades alltså av pastorsämbetet till länsbyrån på det i församlingsregistret ingående avtryckskortet. En ny plåt ändringspräglades på länsbyrån, och nytt avtryckskort framställdes och skickades tillbaka till pastorsämbetet. Kortet kunde också enligt givna regler skickas till en mängd andra myndigheter, som hade behov av den ändrade informationen. Behovet av underrättelser om förändrade personuppgifter tillgodosågs alltså av länsbyråerna.

Regional tillsyn över folkbokföringen utövades av domkapitlen. Till hjälp fanns de s k kyrkobokföringsinspektörerna, vars åliggande reglerades av en särskild författning från 1946. Inspektörerna, med stiftet eller del av stiftet som verksamhetsområde, var särskilt utsedda präster, tillsatta för fem år i taget. De besökte pastorsämbetena och utövade rådgivningsverksamhet gentemot dessa när det gällde folkbokföringen.

Riksbyrån för folkbokföringen inrättades inom Statistiska centralbyrån och var en vidareutveckling av centralbyråns tidigare verksamhet på folkbokföringens område. Riksbyrån utövade den centrala ledningen och tillsynen över folkbokföringen. Där

fördes förteckning över födelsenummer som hade tilldelats av byrån. Register över döda, emigrerade och obefintliga fördes och bestod helt enkelt av personakterna för dessa som översändes från pastorsämbetena.

Bland övriga uppgifter som byrån hade kan nämnas att den var namnmyndighet till den 1 juli 1962 beträffande släktnamn och till den 1 januari 1964 beträffande förnamn. Dessa uppgifter gick sedan över till Patent- och registreringsverket. Det var också riksbyrån som fastställde formulär för folkbokföringen. Byrån upphörde den 30 juni 1964, då den centrala uppborðsnämnden omorganiserades till en central folkbokförings- och uppborðsnämnd (CFU), som skulle utöva en central tillsynsfunktion såväl vad gällde folkbokföring som uppborð.

Folkbokföringen 1968–1991-06-30

I slutet av 60-talet tog folkbokföringen steget in i dataåldern. Förberedelser påbörjades redan 1966. I början av detta år inrättades vid varje länsstyrelse en speciell dataenhet. Vid dessa enheter påbörjades uppläggningsen av datoriserade register. Data som skulle ingå överfördes då till hålkort. Data från korten överfördes sedan till magnetband. Magnetbandsregister bestående av fastighetsband för fastigheter och personband för kyrkobokförda personer började upprättas och ersatte den tidigare tryckkortsaviseringen. Som ett led i det hela pågick även en utredning inom Centrala folkbokförings- och uppborðsnämnden om en ny folkbokföringsförordning. Förslag lades fram 1966. Utgångspunkten för nämnda förslag var att folkbokföringen, åtminstone tills vidare, skulle bli kvar hos pastorsämbetena.

Den nya folkbokföringsförordningen kom att träda i kraft den 1 oktober 1967 för att den skulle kunna tillämpas på 1968 års

mantalsskrivning. I övrigt gällde den från den 1 januari 1968. Nu ersattes även de tidigare kungörelserna rörande kyrkobokföring och mantalsskrivning med en enda folkbokföringskungörelse. Anvisningar för folkbokföringen, från 1969 i handboksform, utfärdades av CFU, som för övrigt från årsskiftet 1970/71 uppgick i det då bildade Riksskatteverket, som blev central myndighet för beskattnings-, uppbörds- och folkbokföringsväsendet.

De största förändringarna i de nya bestämmelserna torde ha varit att mantalsuppgifterna slopades, och att rotemansinstitutionen upphörde liksom förskrivningsförfarandet. I samband med upprättande av stomme för mantalslängd gjorde i stället pastor en gång om året en avstämning av befolkningsläget mot en maskinellt framställd personförteckning.

Noteras bör även att födelsenumret nu tillfördes ytterligare en siffra, den s k kontrollciffran och därmed ändrade beteckning till personnummer.

En stor förändring innebar övergången till att föra församlingsboken på lösblad. Denna skulle bestå av två delar, det aktuella registret och avställningsregistret. Det aktuella registret var ordnat efter fastigheter. När ett blad på grund av flyttningar eller andra orsaker endast innehöll avregistrerade personer överfördes det till avställningsregistret.

Det skulle visa sig att detta tillvägagångssätt hade en stor nackdel, nämligen den att avställningsregistret växte med förfärande hastighet, speciellt i större församlingar. Detta berodde främst på att varje gång samtliga personer på ett blad flyttade växte avställningsregistret med ett blad, och ett nytt blad upprättades på den fastighet, dit flytten skedde, detta även om det rörde sig om en flyttning mellan fastigheter inom samma för-

samling. Förslag fanns till förändringar i systemet, men dessa genomfördes aldrig. Möjlighet gavs i stället att behålla den bundna församlingsboken, vilket för många församlingar innebar att någon övergång från bunden bok till lösbladssystem aldrig genomfördes.

Personakterna skulle ordnas i kameral ordning, där man förde bunden församlingsbok och alfabetiskt, där man övergått till församlingsbok på lösblad. Den alfabetiska ordningen kunde göras familjevis eller utan sammanhållna familjer. Personakterna för emigrerade och obefintliga, som alltså för tiden 1947-1967 hade lämnats till riksbyrån överfördes nu till pastorsämbetena, där de tillsammans med akterna för tiden från och med 1968 avställdes i särskilda serier. Detta innebar att den sedan 1895 förda Boken över obefintliga avslutades. Personakterna över avlidna som även de hade skickats till riksbyrån under tiden 1947-67 kom efterhand att överföras därifrån till landsarkiven. För tiden från och med 1968 förvarades personakterna över avlidna och dödförklarade i en särskild serie hos pastorsämbetena.

Från 1968 blev utflyttningsboken återigen obligatorisk. Där emot behövde man inte längre upprätta någon avgångslängd. Församlingsregistret och avgångsregistret bestod av datorframställda personavier i stället för de äldre avtryckskorten. En nyhet var diariet för kyrkobokföringsärenden. I detta skulle föras uppgifter om sådana ärenden som inte föranledde anteckning i någon kyrkobok eller bevakades i något annat register. En betydelsefull förändring var också att flyttningsbetygen avskaffades. Anmälan om flyttning inom riket skulle göras endast hos pastorsämbetet i den kyrkobokföringsort dit flyttningen skedde. En särskild blankett för flyttningsanmälan framställdes.

En väsentlig förändring under perioden var den som blev en

följd av ändringar i giftermålsbalken. Vigsel skulle ske efter hindersprövning. Lysningsförfarandet avskaffades. Därmed upphörde lysnings- och vigselboken och ersattes 1969-07-01 med en äktenskapsbok, som kom att föras på lösblad.

Länsstyrelserna var det regionala organet för bland annat beskattnings- och uppbördsväsendet och hade ansvaret för det nya ADB-systemet med de s k personbanden. Dessa hölls veckovis uppdaterade genom uppgifter från pastorsämbetena. Uppgifterna användes för framtagande av stomme till mantalslängden och för underhåll av personuppgifterna i det centrala skatteregistret. Ändrade personuppgifter aviserades från personbanden till en mängd myndigheter i samhället. Länsstyrelsernas uppgift övertogs den 1 januari 1987 av skattemyndigheterna.

Den centrala tillsynsfunktionen över folkbokföringen under denna sista period före reformens genomförande åvilade till att börja med CFU, vilken som nämnts upphörde 1971 och uppgick i det nybildade Riksskatteverket. RSV skulle se till att gällande regler tillämpades på ett enhetligt sätt och skulle utforma ändamålsenlig organisation och arbetsform för folkbokföringen. På det regionala planet skulle som tidigare domkapitlen utöva tillsynen med biträde av kyrkobokföringsinspektörerna.

Folkbokföringen i Stockholm och Göteborg

Tiden 1861-1946

De speciella befolkningsförhållanden som existerade framförallt i Stockholm men även i Göteborg, med bland annat den stora omflyttningen, såväl till och från som inom städerna, kom så småningom att framtvinga en folkbokföring som i vissa av-

seenden skilde sig från landets i övrigt. Specialbestämmelser tillkom med början år 1861.

Flyttningsproblematiken i Stockholm medförde att tillförlitliga husförhörslängder knappast kunde föras. Genom en specialbestämmelse år 1861 fick huvudstadens territoriella församlingar tillåtelse att föra en typ av enklare husförhörslängder. Samma år fastställdes även ett förenklat formulär för Göteborgsförsamlingarna. Formuläret avvek där endast i liten utsträckning från vad som i allmänhet användes i landet.

I de bägge städerna utvecklades sedan en form av civil folkbokföring, som kompletterades av kyrkobokföringen hos pastorsämbetena inom församlingarna i de bägge städerna. I Stockholm påbörjades från 1876 en bokföring av innevånarna med hjälp av s k rotemän som skulle fungera som civilbokförare och mantalsskrivningsförrättare. Var och en hade en rote som sitt distrikt. Roten bestod i allmänhet av en del av en församling. För roten skulle rotemannen föra mantalsbok, in- och utflyttningslängd, roteregister och födelse- och dödbok. I församlingarna förde prästerskapet parallellt flyttningslängder samt födelse-, vigsel- och dödböcker. Denna kyrkliga bokföring var samordnad med den civila. Rotemännens uppgifter om flyttningar översändes till pastorsämbetena för att man där skulle kunna komplettera sina anteckningar. Pastorsämbetena i sin tur översände utdrag ur sina ministerialböcker, alltså födelse-, vigsel- och dödböcker för kompletteringar hos rotemännen.

Nya föreskrifter för folkbokföring och mantalsskrivning i Stockholm kom 1897 utan genomgripande förändringar, men år 1926 omorganiserades folkbokföringen i huvudstaden. Då avskaffades rotemansinstitutionen, och en särskild myndighet inrättades. Denna var kommunal och kallades mantalskontoret med en mantalskommissarie i spetsen. Genom en kungörelse

1936 blev folkbokföringen statlig och lades under Överståthållarämbetets mantalsavdelning med en mantalsintendent som chef. Ett antal mantalsskrivningsförrättare fanns dessutom för hela staden.

De tidigare mantalsböckerna ersattes på mantalskontoret 1926 av ett kortsystem. För varje bokförd person fanns ett kort. Familjer sammanfördes på familjekort. Kort på obefintliga sammanfördes till ett särskilt register. Över alla personer som fanns med på kort upprättades adressregister. På kontoret fördes även flyttningslängder och längder över födda och döda. Avställning skedde av korten för utflyttade och avlidna personer liksom av korten för kvinnor som ingått äktenskap och därmed uppförts på mannens kort. Som tidigare insändes utdrag ur pastorsämbe-tenas ministerialböcker för att kompletteringar skulle kunna göras på mantalskontoret.

Även i Göteborg infördes en civil folkbokföring, kompletterad av den kyrkliga. Den senare var i Göteborg mera självständig än i Stockholm och därmed mera lik den som förekom i landet i övrigt. Den civila folkbokföringen reglerades genom en förordning 1883, ersatt av en ny utan genomgripande förändringar år 1905.

Folkbokföringen i Göteborg sköttes av ett mantalskontor. Chefen för detta var en mantalskommissarie som biträdades av ett antal mantalsskrivare. Samtliga lydde under magistraten. Mantalsskrivarna ansvarade för folkbokföringen inom vissa folkbokföringsdistrikt. Dessa var identiska med de territoriella församlingarna. Över befolkningen fördes mantalsböcker. Uppgifterna kompletterades genom de från pastorsämbetena insända utdragen ur ministerialböckerna. Även avskrifter av utflyttningslängder skickades från pastorsämbetena till mantalskontoret. Flyttningar inom staden skulle anmälas till mantalskonto-

ret, som sedan underrättade pastorsämbetena. Från cirka 1920 fördes kortregister över de i mantalsböckerna upptagna personerna över 15 år. En del av registret upptog de aktuella korten och en annan de avställda korten över avlidna och utflyttade.

Tiden 1947–1991-06-30

Den nya folkbokföringsförordning som gällde i riket från 1947 tillämpades inte i Stockholm och Göteborg. För dessa städer utfärdades särskilda folkbokföringskungörelser, 1946 för Stockholm och 1948 för Göteborg. Några större förändringar i själva förfaringssättet innebar inte detta. Däremot skulle en del organisatoriska förändringar ske under perioden fram till och med 1967.

Mantalskontoret i Stockholm utbröts ur Överståthållarämbetet 1948 och blev en särskild kommunal myndighet, Stockholms stads mantalsverk med en mantalsdirektör som chef. Verket sammanslogs 1958 med stadens uppbördsverk. Efter de kommunala uppbördsverkens förstataligande 1967 övertogs dess uppgifter av den lokala skattemyndigheten.

För Göteborgs del innebar kungörelsen av år 1948 att folkbokföringsuppgifterna skulle överföras till kronokamreraren. Efter förstataligandet 1967 blev alltså även i Göteborg den lokala skattemyndigheten instans för folkbokföringen.

Tilläggas bör att de 1947 nyinrättade länsbyråernas uppgifter, med bl. a. prägling av adressplåtar, i Stockholm och Göteborg sköttes av skattemyndigheterna, vilket för övrigt var fallet även i Malmö. Maskinell utrustning för framställning av tryckande register hade för övrigt funnits i Stockholm ända sedan 1936. Såväl i Stockholm som i Göteborg fanns även ett rådgivande samarbetsorgan, en folkbokföringsdelegation, som bestod av

den lokala skattemyndighetens chef och två av domkapitlet utsedda präster. Några roteombud fanns inte i de bägge städerna, och inte heller förekom någon för-skrivning i mantals-skrivningsförfarandet.

Även sedan ny folkbokföringslagstiftning tillkommit från år 1968 tillämpades särskilda metoder i Stockholm och Göteborg. I dessa städer var det då alltså de lokala skattemyndigheterna som beslutade om kyrkobokföring i församling, om avregistrering från kyrkobokföringen av annan person än sådan som avlidit och om överföring till obefintligregister. En anmälan om inflyttning gjordes alltid till den lokala skattemyndigheten. Denna var kyrkobokföringsmyndighet inom sitt distrikt, men även pastorsämbetena var kyrkobokföringsmyndigheter i respektive församling.

När det gällde registerföringen fanns alltså hos pastorsämbetena i Stockholm och Göteborg inga inflyttningslängder, obefintligregister eller emigrantregister och i Stockholm inte heller några församlingsböcker. Pastorsämbetena förde däremot församlingsliggare (personakterna), församlingsregister (personavierna) och ministerialböcker. Hos skattemyndigheterna i de bägge städerna fördes ett särskilt folkregister samt register över obefintliga och emigranter jämte inflyttningslängder. Folkregistret bestod av registerkort, upplagda för varje familj eller ensamstående person över 18 år. Korten var ordnade i ett aktuellt register och ett avställningsregister, och kortinnehållet var ungefär detsamma som i en församlingsbok.

Först i och med folkbokföringsreformens genomförande den 1 juli 1991 blev folkbokföringen likformig, och samma regler tillämpades i Stockholm och Göteborg som i landet i övrigt. Då avskaffades för övrigt även mantalsskrivningen och mantalslängden blev ett minne blott.

FOLKBOKFÖRINGSREFORMEN ⁴⁾

Utredningar före reformens genomförande

När riksdagen år 1987 fattade sitt beslut om ett överförande av folkbokföringen till borgerligt organ var detta slutpunkten i en lång process. Frågan aktualiserades egentligen redan av kyrkobokföringskommittén i samband med tillkomsten av 1894 års kyrkobokföringsförordning. I ett delbetänkande nämndes att tanken på att prästerna skulle befrias från den civila registreringen fanns men borde uppskjutas med hänsyn till alla svårigheter som var förenade med en sådan åtgärd.

Under 1900-talet har det funnits ett tiotal utredningar som på ett eller annat sätt behandlat frågan om huvudmannskapet för folkbokföringen. 1924 års uppördssakkunniga föreslog en civil registrering som skulle finnas vid sidan av kyrkobokföring och mantalsskrivning. Den skulle centraliseras till länsstyrelserna. Någon åtgärd vidtogs inte med anledning av detta förslag.

Enligt 1936 års uppördskommitté borde den löpande folkbokföringen organiseras lokalt av s k folkregisterförare. Dessa skulle lyda under länsstyrelserna och verka inom folkbokföringsdistrikt. Pastor skulle i regel vara folkregisterförare. En särskild folkbokföringsnämnd skulle dessutom finnas i varje distrikt. Viss kyrkobokföring vid sidan av den civila registreringen förutsattes. Inte heller detta förslag ledde till någon åtgärd.

1943 års folkbokföringskommitté föreslog i sitt betänkande år 1944 att den löpande registreringen även i fortsättningen skulle skötas av prästerna. Förslaget ledde till en proposition i riksdagen.

gen. I denna betonades att felfrekvensen inom kyrkobokföringen inte var större än man kunde räkna med. Man ville inte förhålla den då aktuella frågan om en folkbokföringsreform, varför det föreslogs att folkbokföringen fortfarande skulle ankomma på prästerskapet.

Nästa gång frågan aktualiserades var i 1958 års utredning kyrka-stat. Ett särskilt delbetänkande om folkbokföringen presenterades 1967, där argument för och emot ett bibehållande av befintlig ordning anfördes. Argument för folkbokföring hos pastorsämbetena var den i stort sett tillfredsställande funktionen, servicen i form av närhet för allmänheten till pastorsexpeditionerna och även den nära anknytningen som kyrkans ministeriella anteckningar om t ex dop, vigsel och jordfästning hade med den civila registreringen av exempelvis namn, äktenskap och begravning. Man fruktade även att en överflyttning av bokföringen skulle föranleda en viss dubbelbokföring.

Det fanns tunga argument även för en överflyttning. Folkbokföringen var onekligen en borgerlig angelägenhet, som därför av principiella skäl bäst hörde hemma hos ett borgerligt organ. Religionsfrihetsprincipen talade också för ett överflyttande. Avgörande för hur frågan borde lösas var enligt utredningen om det fanns tillräckligt tungt vägande ekonomiska, tekniska och organisatoriska skäl för ett bibehållande av den befintliga ordningen. I så fall fanns inte tillräcklig anledning för en förändring.

Anförda skäl återkom i utredningens slutbetänkande år 1968. Där pekades även på utvecklingen inom ADB-området, som talade för en förändring. Det ansågs vidare att frågan om folkbokföringen inte direkt hade något samband med frågan kyrka-stat och att om en förändring skulle ske, så vore den lokala skattemyndigheten bäst lämpad att ta över.

Nästa betänkande i frågan kom 1970 och gjordes av Centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden. Liksom i tidigare utredning fastslogs att det torde råda full enighet om att folkbokföringen var en borgerlig angelägenhet, men att ekonomiska, tekniska och organisatoriska skäl i första hand skulle få vara avgörande för om en ändring skulle ske eller inte. En överflyttning skulle medföra en viss dubbelbokföring. Detta ansåg nämnden var ofrånkomligt. Nämnden betonade vikten av service i folkbokföringen. Allmänheten måste ha bekväm tillgång till de blanketter som behövdes och även möjlighet till assistans när de gällde att fylla i uppgifterna på blanketterna. Nämnden såg pastorsexpeditionerna som lämpliga serviceorgan, även om en överflyttning av huvudmannskapet till borgerlig myndighet skulle bli aktuell. Alternativen vid ett överförande var nu utkristalliserade som antingen försäkringskassa eller skattemyndighet. Nämnden uttalade sig för den lokala skattemyndigheten.

I betänkandet *Samhälle och trossamfund* som presenterades 1972 av 1968 års beredning om stat och kyrka förelåg en positiv syn på ett överförande till borgerligt organ. Man tog inte ställning till vilket som skulle vara det lämpligaste men betonade liksom CFU serviceaspekten. Denna jämte konsekvenserna för den svenska kyrkan och övriga trossamfund samt kostnadsöverväganden skulle vara avgörande för hur frågan om ändrat huvudmannskap skulle lösas.

Inom ramen för stat-kyrkaöverläggningarna 1978 företogs en särskild expertutredning avseende folkbokföringsfrågan. Man utgick här ifrån att kyrkan i fortsättningen inte skulle sköta folkbokföringen. Man såg inte något kommunalt organ som lämplig efterträdare, utan valet skulle stå mellan tidigare nämnda försäkringskassor och skattemyndigheter. De senare

ansågs lämpligast, då de redan hade hand om en viss del av folkbokföringsverksamheten, inte minst i storstäderna Stockholm och Göteborg med den speciella organisation av folkbokföringen som fanns där.

1979 års folkbokföringskommitté presenterade i betänkande 1981 flera hittills inte anförda skäl som onekligen talade för ett överförande. Ett var de ofta korta öppethållningstiderna på pastorexpeditionerna, ett förhållande som till exempel vållade besvär för domstolarna, vilka ofta behövde hämta information från folkbokföringshandlingarna.

Ett annat var det sätt på vilket kyrkobokföringen växt fram. Grunden var en historiskt betingad samling av kyrkoböcker som sedan gradvis kompletterats med andra typer av register. En följd av detta hade blivit överlappningar i systemet för att inte tala om en hel del tidsödande och kostnadskrävande dubbelregistrering.

Beträffande serviceaspekten menade kommittén att då personlig inställelse på en expedition endast krävdes i vissa speciella fall kunde flertalet ärenden av allmänheten lösas med hjälp av telefonen.

När det gällde lämplig myndighet för ett övertagande var det fortfarande försäkringskassor och skattemyndigheter som fanns med i diskussionen. Bägge hade viss anknytning till folkbokföringen. Organisatoriska och kostnadsmässiga skäl talade för skattemyndigheterna, medan servicesynpunkter talade för försäkringskassorna. Det senare menade kommittén vara av så stor vikt att den förordade kassorna som lämpligast, när det gällde ny folkbokföringsmyndighet.

Statskontoret fick regeringens uppdrag att utreda saken närma-

re, och resultatet kunde studeras i Statskontorets rapport 1984:42, *Framtida huvudman för folkbokföringen*. I rapporten anfördes de lokala skattemyndigheterna som lämpligare än försäkringskassorna. Statskontoret byggde sin bedömning främst på att folkbokföringen och flyttningarna hade ett starkt fiskalt inslag som gjorde skattemyndigheterna bättre lämpade att handlägga dessa ärenden. Skattemyndigheterna skulle vidare vara bättre lämpade att organisera arbetet i bärkraftigare enheter än som vore möjligt i försäkringskassornas organisation med flera och mindre kontor. Genom färre enheter och en sammanföring av folkbokföring och mantalsskrivning skulle även ekonomiska vinster kunna göras.

Statskontoret erhöll även uppdraget att utreda vilka åtgärder som skulle krävas om kyrkan skulle behålla folkbokföringen. Denna utredning förelåg klar två år senare i Statskontorets rapport 1986:30, *Folkbokföring med kyrkan som huvudman*. Det ingick i uppdraget att även utreda hur ett nödvändigt ADB-stöd i så fall skulle vara utformat. En rationalisering på färre enheter med en expedition inom varje pastorat sågs som nödvändig. Rent kostnadsmässigt ansåg Statskontoret att det skulle vara samhällsekonomiskt billigare att låta kyrkan ha kvar folkbokföringen. Detta berodde på att man då skulle slippa den annars nödvändiga dubbelregistreringen.

Riksdagsbehandling och organisationsutredning ⁵⁾

Regeringens proposition

Vid riksdagen 1986/87 framlade regeringen en proposition i folkbokföringsfrågan. Ansvar för folkbokföringen föreslogs överfört till de lokala skattemyndigheterna. Motivet var främst att verksamhetsmässiga skäl talade för ett överförande till en

borgerlig myndighet. De lokala skattemyndigheterna hade redan en kompetens i folkbokföringsfrågor som borde tillvaratas och var därför bäst lämpade att ta över. Hur folkbokföringen skulle organiseras skulle utredas av en särskild kommitté, och förslaget avsågs genomföras från den 1 juli 1991.

Som skäl för en överföring till borgerlig myndighet anfördes vidare att folkbokföringen var att betrakta som en borgerlig angelägenhet. Det system som rådde kunde även kritiseras från religionsfrihetssynpunkt. Ett stort problem som man skulle kunna komma till rätta med genom en överföring var det missbruk av förmåner i beskattnings- och bidragssyfte som var möjligt i rådande system att skaffa sig genom att ge felaktiga eller inaktuella uppgifter. De skenskriveringarna, där två makar kunde vara skrivna på skilda fastigheter, trots att de bodde tillsammans, åberopades. Visst kunde folkbokföringen i stort sägas fungera tillfredsställande, och en överföring skulle onakligen medföra en viss dubbelregistrering, genom att kyrkan måste föra egna register. Ändå ansåg regeringen att man inte längre kunde avvakta med att tillgodose de krav som måste ställas på en rationellare folkbokföring, förd av en myndighet, där folkbokföringen kunde organiseras i mera specialiserade enheter, och där det fanns personal med vana att handlägga ärenden av mera fiskal karaktär. Det samband som redan fanns mellan folkbokföring och lokala skattemyndigheter gjorde att regeringen förordade detta alternativ framför försäkringskassorna. Serviceaspekten, som talade för försäkringskassorna, skulle kunna tillgodoses genom att blanketter hölls tillgängliga även på andra håll än hos skattemyndigheten.

I propositionen fick även arkivfrågorna ett eget stycke. Det angelägna i bibehållen kontinuitet med avseende på folkbokföringsmaterialet betonades. En av den kommande organisationskommitténs uppgifter skulle vara att utreda hur man skulle

gå tillväga med det äldre materialet.

Reaktioner på propositionen

Det kan konstateras att frågan om en överföring av folkbokföringen till annan huvudman kom att engagera såväl riksdagen som allmänheten på ett påtagligt sätt. En redovisning av beslutsprocessen med utgångspunkt från riksdagsdebatten skall här ges. Den fullständiga bilden av processen fram till färdig reform och det sätt på vilket den genomfördes kan förmodligen fås först efter en betydligt intensivare forskningsinsats med bland annat kartläggning av lokala opinioner och av reaktionerna från kyrkligt håll, en uppgift som inte kan rymmas inom ramen för denna skrift.

Regeringspartiet, socialdemokraterna, stöddes principiellt i sitt förslag av folkpartiet, medan moderaterna och centerpartiet var emot en överföring av folkbokföringen. Vänsterpartiet intog en mera splittrad hållning och kristdemokratiska samhällspartiet (KDS) kunde inte helt oväntat genom sin partiledare meddela sitt motstånd mot reformen.

Många motioner inlämnades. I motståndet mot reformen återkom ofta vissa argument. Ett tungt sådant var sysselsättningsproblematiken i glesbygden. Genom reformen skulle många arbetstillfällen försvinna, ansågs det. Vidare sågs servicen som en punkt, där reformen skulle medföra en påtaglig försämring. Skattekontoren var betydligt färre än pastorsexpeditionerna. Försäkringskassorna var i och för sig flera, men en försämring för allmänheten skulle det likafullt bli. Kostnadsaspekten fanns ofta med i bilden från motståndarhåll. Man åberopade bland annat Statskontorets ovannämnda rapport om bibehållen huvudman för folkbokföringen, i vilken det sades att ett oförändrat huvudmannaskap skulle vara det billigaste alternativet.

De ovannämnda argumenten fanns med i de flesta centermotioner. Centern var det parti som kraftigast tog avstånd från reformförslaget. Från centerhåll kallades förslaget i flera motioner för orimligt, uppseendeväckande och kontroversiellt. Följden skulle bli en enorm centralisering. Centern menade att redovisningarna av tidigare utredningar, som gavs i propositionen, var tendentiösa. 1979 års folkbokföringskommitté ansågs från centerhåll ha tvingats arbeta med direktiv som oundvikligt måste resultera i förslag till ändrat huvudmannaskap.

Centern lade även ideologiska aspekter på reformförslaget. Man betonade värdet av den öppna folkkyrkan och menade att förslaget bröt ”mot den grundläggande vilja till bred politisk och kyrkopolitisk enighet, som präglat reformeringen av den kyrkliga lagstiftningen”. Enda motivet till förslaget var det ideologiska. Målsättningen måste enligt centern vara ett ingrepp i relationen mellan kyrka och stat.

Moderaterna ansåg att ett beslut om överförande skulle försvåra möjligheterna att finna lösningar på frågor kring kyrkans framtida ställning, men deras motstånd byggde även på mera formella grunder. Man menade att regeringen i detta liksom i andra sammanhang på senare tid förelagt riksdagen en proposition utan att kunna presentera konkreta förslag till lösningar. Moderaterna pekade även på det historiska och kulturella värdet hos folkbokföringen men ställde sig inte främmande för att man i framtiden kunde överväga, om den borde skötas av kyrkan eller av ett borgerligt organ. Tidpunkten ansågs dock vara fel vald. Först i händelse av att kyrkan skils från staten borde en överföring i så fall genomföras. Från moderat håll framfördes även i en motion åsikten om att propositionen trots allt var ett sätt att bakvägen åstadkomma en skilsmässa mellan kyrka och stat.

Beträffande folkpartiet framgick även ur motionerna partiets principiella ståndpunkt för ett överförande, men rätt instans ansågs inte vara skattemyndigheterna utan försäkringskassorna. Vänsterpartiet intog ingen ideologisk ståndpunkt och gav i sin motion stöd åt det rådande systemet. Även från detta håll ansågs tidpunkten vara fel vald och någon åtgärd borde inte vidtas förrän man tagit ställning till frågan om de framtida relationerna mellan kyrka och stat. Det rådande systemet ansågs fungera bra. Man såg med ovilja på merkostnaderna och pekade på risken för en centralisering.

Ur de olika motionerna som inlämnades kan man utläsa att enigheten i denna fråga inte var fullständig inom partierna. Vänsterpartiets splittrade inställning har omnämnts, men motioner förekom till exempel även från socialdemokrater som ansåg att huvudmannskapet skulle vara oförändrat eller som föredrog försäkringskassorna framför skattemyndigheterna vid ett överförande.

Ett skäl som från främst centerhåll anfördes mot propositionen var att svårigheterna för släkt- och personforskare förmodligen skulle komma att öka, om huvudmannskapet ändrades.

Ett förslag i en folkpartimotion kan vara värt att omnämna. I den menades, att visserligen var folkbokföringen en borgerlig angelägenhet men varför inte låta den gå på entreprenad till kyrkans pastorexpeditioner, ett förfaringssätt som sedan skulle kunna bli bestående även efter en skilsmässa mellan kyrka och stat.

Utskottsbehandling

Den fortsatta handläggningen skedde i skatteutskottet den 13

oktober 1987. Utskottet menade att den raka och enhetliga organisation som borde skapas med lokal datorisering inte kunde komma till stånd inom ramen för rådande förhållanden. Kostnadsbildningen ansågs vara den, att det i längden blev billigare med en reform. Vidare borde religionsaspekten tillgodoses.

Ett beslut i folkbokföringsfrågan kunde, enligt utskottet, inte betraktas som ett ställningstagande i kyrka-statfrågan. Utskottet stödde sig där på ett yttrande från konstitutionsutskottet. Vidare framhölls att ingen kyrka-statutredning hittills hade betraktat folkbokföringsfrågan som berörande de grundläggande relationerna mellan kyrka och stat. Vad angick beslutsfrågan i övrigt menade utskottet att beslutsordningen med principbeslut först och en utredning därefter hade tillämpats tidigare.

Beträffande kompetensen hos pastorsämbetena menade utskottet att den i många fall skulle övertas av skattemyndigheterna genom överförande av personal och att resterande personal även i fortsättningen skulle kunna beredas arbete på pastorsexpeditionerna. Utskottet manade dock till en omsorgsfull belysning av personalfrågorna.

Huvudman skulle alltså vara de lokala skattemyndigheterna, men utskottet ansåg att även försäkringskassorna skulle medverka genom tillhandahållande av blanketter men även genom viss handläggning av ärenden, vilket skulle göras möjligt genom att kassorna skulle ha terminalåtkomst till skattemyndigheternas register.

Skatteutskottet biföll propositionen. Flera ledamöter reserverade sig.

Riksdagsdebatt och beslut

Den 28 oktober 1987 var det dags för riksdagsdebatten i frå-

gan. De argument som tidigare åberopats återkom. Från moderat håll pekades på vänsterpartiets vacklande hållning med först i motionen en ställning mot propositionen men i skatteutskottet röstande för densamma. Från vänsterpartiets sida medgavs att någon samlad uppfattning i frågan inte fanns.

Moderaterna kritiserade regeringen för att inte ha berett kyrkomötet tillfälle till yttrande och inte heller lagrådet, vilket borde ha gjorts, då lagstiftningsåtgärder kunde väntas som en följd. De ekonomiska effekterna ansågs bristfälligt redovisade. Folkpartiet förordade överföring till försäkringskassorna åberopande hänsynen till religionsfriheten och att folkbokföringen i första hand skulle tillgodose det borgerliga samhällets behov.

Centerpartiets motstånd var fortsatt starkt, och man kritiserade regeringen för att ha lagt fram förslaget utan att ha tagit kontakt med andra partier eller med kyrkans riksorganisation eller ha brytt sig om kyrkomötets uttalande 1986 mot ett överförande.

Riksdagsdebatten fick sin prägel av flitig och stundtals hetsig replikväxling mellan företrädare för folkpartiet och centern. Från centerhåll gjordes antydningar om att folkpartiets inställning för ett överförande härledde sig från en på förhand gjord överenskommelse med regeringen, vilket kraftigt tillbakavisades från folkpartiets sida.

Vid efterföljande votering bifölls skatteutskottets hemställan med 153 röster mot 116 och 40 nedlagda. Folkbokföringen i Sverige hade bytt huvudman.

Organisationsutredning

I februari 1988 beslutade regeringen om tillsättande av en kommitté för att utarbeta förslag till hur den nya folkbokfö-

ringen skulle organiseras. Organisationskommittén för folkbokföring (OFF) kunde börja sitt arbete. Inom parentes sagt bildades efterhand flera ”OFF”-organ. Riksskatteverket hade sitt eget, som bestod av ett projekt med främsta uppgift att konstruera det nya datoriserade systemet. Projektet kallades POFF. Inom kyrkan skulle komma att krävas nya rutiner, bland annat på kyrkobokföringens område, där ett nytt datoriserat register skulle införas. De kyrkliga frågorna fick en egen grupp, kallad KOFF. Även arkivverket kom att hålla sig med en ”OFF”-grupp, som bar namnet ROFF och vars verksamhet kommer att beskrivas nedan.

Organisationsutredningen (OFF) anpassade sitt förslag till den kommande förändringen i skatteförvaltningen. De lokala skattemyndigheterna skulle nämligen upphöra från den 1 juli 1991. I varje län skulle det komma att finnas en skattemyndighet med flera skattekontor, de tidigare lokala skattemyndigheterna. Folkbokföringen föreslogs ingå som en del av verksamheten på dessa kontor. Försäkringskassorna skulle medverka. Man prövade i utredningen flera förslag, bl. a. det ganska långtgående som skatteutskottet föreslagit. Enligt detta skulle även viss handläggning ske med terminalåtkomst för kassorna. I stället för att förorda detta ”handläggningsalternativ” stannade OFF för ett ”förmedlingsalternativ”. Kassornas uppgifter föreslogs alltså bli begränsade till att informera, tillhandahålla blanketter, hjälpa enskilda att fylla i dessa och kontrollera anmälningar. All utredning skulle ske hos skattekontoren.

Att folkbokföringen skulle datoriseras var helt klart. OFF föreslog en lokal datorisering i kombination med ett centralt system. Varje kontor skulle ha sitt eget register. På centralt håll skulle finnas ett centralt referens- och aviseringsregister. Varje skattekontor skulle ha terminalåtkomst endast till det egna registret, och sökmöjligheterna skulle begränsas. Skattekontoren

skulle ha tillgång till grundläggande uppgifter i det centrala registret.

Den stora fördelen med datoriseringen kunde enligt OFF uppnås bara om man försåg de nya registren med uppgifterna från de gamla personakterna. Ett engångsanslag borde alltså tillföras för att göra det möjligt att överföra denna information på ADB-medium.

I det fortsatta utredningsarbetet lämnade OFF bl. a. förslag avseende folkbokföringens diaries och till hur förvaringen av kyrkobokföringsarkiven skulle lagregleras.

Utredningens förslag låg till grund för det kommande regelverket. Beträffande det centrala registret gavs detta till att börja med endast referensfunktion. Aviseringsfunktionen lät vänta på sig.

FOLKBOKFÖRINGEN I DAG

Folkbokföringens regelverk ⁶⁾

Folkbokföringens regelverk skall här i korthet beskrivas. Grundläggande bestämmelser finns i *Folkbokföringslagen (SFS 1991:481)*, som tillkom efter utredningsarbete av en särskild kommitté, 1983 års folkbokföringskommitté. I denna lag stadgas om när folkbokföring skall ske och vad som är rätt folkbokföringsort. Personnummerbegreppet definieras. Genom en ändring i lagen år 2000 infördes även begreppet samordningsnummer, ett nummer som efter begäran från en myndighet och för vissa speciella ändamål kan tilldelas den som inte är eller varit folkbokförd. I lagen finns också bestämmelser om avregistrering ur folkbokföringen. Andra kapitel berör anmäl-

ningar, ansökningar, beslut, vite, överklagande och straff. Laggen ersatte den gamla folkbokföringslagen från 1967.

Vidare finns en *Lag om införande av folkbokföringslagen* (SFS 1991:482). Där framgår att den gamla folkbokföringslagen ännu skulle gälla för förhållanden som var aktuella tiden före 1991-07-01 och alltså inte kunde betraktas som upphörd i alla avseenden. Det kan vara lämpligt att här belysa innehållet i den tionde paragrafen. Där föreskrevs att pastor i enlighet med arkivlagens bestämmelser skulle svara för vården av kyrkobokföringshandlingar som har bildats före den 1 juli 1991, till dess att handlingarna överlämnats till en statlig arkivmyndighet. Pastoratet skulle svara för att pastor har personal, lokaler och vad som övrigt behövs för arkivvården. Denna paragraf upphävdes i samband med relationsändringen mellan kyrkan och staten. Innehållet äger ändå sin giltighet, vilket framgår av annan lagstiftning, då de äldre kyrkobokföringshandlingarna ännu inte i hela landet har överlämnats till en statlig arkivmyndighet.

Folkbokföringsförordningen (SFS 1991:749) består endast av sju paragrafer och innehåller i stort sett föreskrifter om vissa myndigheters skyldighet att skicka underrättelser till Skatteverket och om tilldelningen av samordningsnummer.

Efter folkbokföringsreformen gällde ännu en tid fyra av paragraferna i den gamla folkbokföringskungörelsen (SFS 1967:495). Dessa hade med skattemyndighetens skyldighet att föra det s.k. personbandet och likartade frågor att göra. En särskild *Lag om aviseringsregister* (1995:743) infördes fr.o.m. 1995-07-01 och en *Förordning om aviseringsregister* (SFS 1996:1298) trädde i kraft från 1997, då även 1967 års folkbokföringskungörelse upphävdes. En närmare redogörelse om det till folkbokföringen knutna aviseringsförfarandet ges längre fram.

En lag och en förordning som också inledningsvis ingick i det grundläggande regelverket, bägge med utredningsarbetet inom OFF som grund, var *Lag om folkbokföringsregister (SFS 1990:1536)* och *Förordning om folkbokföringsregister (SFS 1991:750)*. I lagen beskrevs de lokala registren och det centrala referensregistret med avseende på ändamål, ansvar, innehåll, terminalåtkomst, utlämnande av uppgifter och sökbegrepp. Vidare föreskrevs att gallring skulle ske i enlighet med arkivlagens bestämmelser. Förordningen innehöll närmare föreskrifter om de i lagen beskrivna registren men också föreskrifter om de handläggningsregister och diaries som fördes hos de lokala skattekontoren.

Lagen och förordningen om folkbokföringsregister upphävdes den 1 oktober 2001 genom införandet av *Lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (SFS 2001:182)* och *Förordning om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (SFS 2001:589)*. Genom denna lagstiftning kom såväl frågor om behandling av personuppgifter som aviseringsverksamheten att regleras i samma lag och samma förordning. Ovannämnda lag (SFS 1995:743) och förordning (SFS 1996:1298) avseende aviseringsverksamheten upphävdes också vid detta tillfälle.

Genom lagstiftningen 2001 infördes begreppet databas som juridisk beteckning för vissa fastställda automatiska uppgiftssamlingar som används gemensamt inom en verksamhet. Folkbokföringsdatabasen omfattar såväl folkbokföringsverksamheten som aviseringsverksamheten. Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som verket skall utföra.

Folkbokföringens organisation ⁷⁾

Inledning

Från och med den 1 juli 1991 överflyttades alltså folkbokföringen från pastorsämbetena till skatteförvaltningen. Skattemyndigheterna blev de formella beslutsmyndigheterna, och den löpande folkbokföringsverksamheten kom att skötas av myndigheternas organ på lokal nivå, de lokala skattekontoren (LOK). Ansvar för tillsynen över folkbokföringen vilade som tidigare på Riksskatteverket (RSV). Genom omorganisation 2004 sammanslogs RSV och skattemyndigheterna till en enda myndighet, Skatteverket. Myndighetens skattekontor ute i landet sköter som tidigare folkbokföringen.

En viss medverkan i folkbokföringsarbetet sker även från försäkringskassornas sida. Kassorna kan lämna information till allmänheten, tillhandahålla blanketter, bistå med hjälp att upprätta anmälningar och kontrollera anmälningar som lämnats in till kassorna. Vissa anmälningar till folkbokföringen från allmänhetens sida kan alltså vidarebefordras till skattekontoren via försäkringskassorna. Det gäller anmälningar om flyttning, namn och begäran om gemensam vårdnad samt även begäran om hindersprövning. Anmälan om ny adress kan även göras via posten. Försäkringskassorna har däremot ingen terminalåtkomst till folkbokföringsregistren.

Folkbokföringsdatabasen

För varje skattekontor fanns från 1991-07-01 ett lokalt folkbokföringsregister, som bildade en separat databas. Varje skattekontor hade från början terminalåtkomst endast till de egna registren. Från maj 2004 genomfördes en ändring som innebar att riksåtkomst inom Skatteverket till alla folkbokföringsuppgifter blev tillåten. I en etapp i det s.k. FOLKE-projektet sammanfördes de lokala registren i praktiken till en enda folkbok-

föringsdatabas i november 2005. För diariesföringen finns ett diarium i folkbokföringsärenden som tillsammans med ett handläggningsregister utgör en särskild funktion inom databasen.

Enligt lagen om behandling av personuppgifter får dessa behandlas för tillhandahållande av information som behövs för samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter, handläggning av folkbokföringsärenden, fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning, framställning av personbevis och andra registerutdrag, aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter, uttag av urval av personuppgifter och tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten. De uppgifter som får behandlas är:

- person- eller samordningsnummer
- namn
- födelseid
- födelsehemort och födelseort
- folkbokföringsfastighet, lägenhetsbeteckning, folkbokföringsort och folkbokföring under särskild rubrik
- medborgarskap
- civilstånd
- make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen
- sådant samband som är grundat på adoption
- inflyttning från utlandet
- avregistrering enligt folkbokföringslagen
- anmälan enligt vallagen
- gravsättning

Vilka sökbegrepp som får användas finns fastställda i lagen.

Med hänsyn till integritetsskäl finns vissa begränsningar. Uppgifter om födelseort, samband som grundas på adoption och inflyttning från utlandet får exempelvis inte användas som sökbegrepp.

Skatteverket har direktåtkomst till alla uppgifter. Andra myndigheter får ha direktåtkomst till sådana uppgifter som myndigheten själv får registrera. En enskild får ha direktåtkomst endast om regeringen har meddelat föreskrifter om detta, men får även ha direktåtkomst till person- och ärendeuppgifter om sig själv. Svenska kyrkan efter relationsändringen får ha direktåtkomst till vissa uppgifter i basen.

Diariet har till ändamål att användas för diarieföring av ärenden till följd av den registreringskyldighet som följer av sekretesslagen. Handläggningsregistret skall användas för handläggning av ärenden och för planering, uppföljning och kontroll av verksamheten. Som tidigare nämnts ses dessa bägge verksamhetsmässigt som en gemensam funktion i folkbokföringsarbetet.

Diariet innehåller grundläggande diarieföringsuppgifter, alltså datum, då handlingen inkom eller upprättades, diarienummer, ingivare eller mottagare och i korthet något om vad handlingen rör. Handläggningsregistret innehåller uppgifter av administrativ karaktär. Registret används för att registrera folkbokföringshändelser men också som dagbok för ärenden som inte föranlett registrering i själva folkbokföringsregistret. Det används dessutom för en mängd praktiska ändamål, som utskrivning av blanketter, påminnelser m. m. och för bevakningar och framställning av ärendebalanser.

Referensregistret

Som en stödfunktion i folkbokföringsdatabasen finns ett cent-

ralt referensregister. Det centrala referensregistret innehåller vissa av de mest grundläggande personuppgifterna, främst personnummer och namn.

Beträffande personnummer i det centrala referensregistret skall sägas att registret innehåller sådana nummer för samtliga folkbokförda personer utom de som är avlidna före 1980 och som då var folkbokförda eller flertalet personer som är födda före 1920 men avregistrerade som utvandrade eller registrerade som obefintliga före 1990. För personer födda före 1920 är alltså registret ofullständigt. Personnummer för sådana personer finns i ett speciellt microficheregister hos skattekontoret i Jakobsberg, där alltså en kontroll i aktuella fall måste göras. Det kan då röra ärenden om invandring eller återinvandring.

Beträffande det för den svenska folkbokföringen så väsentliga och omdiskuterade sökbegreppet personnummer skall i förbigående nämnas att det normala tilldelningstillfället naturligtvis är födelsen. Ett annat tillfälle är i samband med invandring.

Sedan 2000 kan alltså en person som inte är eller inte har varit folkbokförd i stället för personnummer tilldelas ett samordningsnummer. Detta kan ske på begäran av vissa myndigheter och för vissa speciella ändamål enligt föreskrifter som finns intagna i folkbokföringsförordningen.

Aviseringsregistret

Det centrala folkbokföringsregistret som föreslogs av OFF skulle som tidigare nämnts ha såväl en referens- som en aviseringsdel, av vilka endast den förstnämnda blev verklighet i samband med folkbokföringsreformens genomförande. Aviseringsdelen fick vänta. Detta medförde att avisering av folkbokföringsuppgifter till andra personregister efter folkbokföringsreformens genomförande och tills vidare skedde som tidigare,

alltså genom länsregistren (personbanden) och riksaviseringsbandet. Ändringar av uppgifterna i personbanden samlades veckovis i det centrala riksaviseringsbandet. Avisering från detta band till myndigheter reglerades i förordningen om det statliga person- och adressregistret, SPAR-förordningen (SFS 1998:1234).

Från de regionala personbanden hämtades även uppgifter till SPAR. Detta centrala personuppdateringsregister togs i drift 1978. Avsikten var att skapa ett centralt befolkningsregister med begränsat innehåll för att därigenom reducera behovet hos offentliga och privata registeransvariga att föra egna befolkningsregister. Genom SPAR kan personnummersättning och adressaktualisering göras av alla som har tillstånd att föra register med personnummer och adresser.

I april 1992 tillsattes en särskild aviseringsutredning som i mars 1994 kunde presentera sitt utredningsresultat i Folkbokföringsuppgifterna i samhället (SOU 1994:44). Detta medförde att särskild lag och förordning om aviseringsregister (SFS 1995:743 och SFS 1996:1298) infördes. Dessa upphörde genom införandet av lagen om behandling av personuppgifter i Riksskatteverkets folkbokföringsverksamhet (SFS 2001:589), då denna lag kom att omfatta bestämmelser om såväl folkbokföringsverksamhet som aviseringsverksamhet.

För aviseringen finns nu ett särskilt aviseringsregister, som går under namnet Navet (Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället). Med hjälp av detta register skall alla myndigheter mot avgift kunna erhålla uppgifter från folkbokföringen. Navet får i första hand användas av statliga och kommunala myndigheter för aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter. Man kan också använda registret för att göra vissa uttag för speciella syften. Man kan få

regelbunden avisering om ändrade uppgifter, göra enstaka urval, få terminalåtkomst eller direktuppdatering. Många varierade uttag kan göras för alltifrån samhällsnyttiga till kommersiella ändamål.

Folkbokföringens innebörd

I stora drag kan folkbokföringen beskrivas på följande sätt. Uppgifter om en folkbokföringshändelse inkommer till det skattekontoret. Från allmänheten sker detta vanligen genom att en anmälan görs. För myndigheters del sker det genom under rättelser, exempelvis om domar eller beslut. Uppgifter mellan de olika skattekontoren kallas meddelanden.

Någon kan även begära en rättelse eller en omprövning. Ett beslut kan överklagas eller begäran kan inkomma om utlämning av en sekretessbelagd handling. Allt detta initierar också nya ärenden. Ett initierat ärende föranleder diarieföring, om inte handlingen i ärendet kan betraktas vara av ringa betydelse. En vanlig begäran om ett registerutdrag diaries till exempel inte och inte heller anonyma skrivelser för att nu nämna ett par ytterligheter.

Diarieföring sker alltså i ett särskilt diarium för folkbokföringen och efter en alldeles särskild diarieplan. Det kan dock noteras att ärenden som rör folkbokföringen och som är av mera övergripande eller administrativ karaktär diaries i skattemyndighetens huvuddiarium DIASKATT enligt den allmänna diarieplan som gäller för myndigheten.

Twistigheter kan uppstå när det gäller folkbokföringen. Om missnöje finns med ett beslut kan man överklaga. Bestämmelser om överklagande finns i folkbokföringslagen. Ett överkla-

gande görs i normalfallet till länsrätt. Överklagande kan göras av den person som beslutet avser eller av det allmänna ombudet hos Skatteverket. Skatteverkets beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer samt tilldelning av samordningsnummer kan sedan 2004 inte överklagas. Ärenden enligt sekretesslagen överklagas hos kammarrätten. Om en statlig myndighet begärt utlämnande av allmän handling men nekats detta överklagas direkt till regeringen.

Efter diarieföringen påbörjas den egentliga handläggningen, där man bland annat tar ställning till om ärendet ger upphov till en registrering i folkbokföringsregistret. I så fall görs denna, och uppgiften kan sedan tillhandahållas exempelvis genom ett registerutdrag till enskild person eller till användare i samhället genom någon form av avisering. Till hjälp vid handläggningen finns i första hand den personinformation som finns inlagd i systemet och som kan tas fram i form av olika sökbilder (personbild, familjebild, barnbild, fastighetsbild, namnbild m. m.). Utländsk lagstiftning och Skatteverkets handbok i folkbokföring finns också som direkt åtkomliga hjälpmedel i systemet.

För det praktiska arbetet med de lokala folkbokföringsregistren finns olika behörighetsnivåer. Särskild behörighet har systemadministratören, som har tillgång till allt, dock ej uppgifter som är sekretessmarkerade. Skattekontorets chef har en speciell tillhörighet, som bland annat innebär att det endast är han eller hon som har tillgång till uppgifter om spärrmarkerade personer. Begreppet spärrmarkering skall förklaras längre fram. Den normala behörighetsnivån är handläggarnas nivå, och en lägre behörighetsnivå har den som sköter diarieföringen men inte har behörighet till handläggning. Särskild behörighetsnivå finns även för allmänheten, som själv kan ta del av vissa uppgifter, exempelvis flertalet diarieuppgifter och andra uppgifter som inte omfattas av sekretess.

Sekretessen inom folkbokföringen är värd sitt eget kapitel. Här bör i korthet nämnas att folkbokföringssekretessen, som regleras av sekretesslagen, tillämpas med s k rakt skaderekvisit. Huvudregeln är alltså att sekretess inte gäller, och att uppgift normalt får lämnas ut. Sekretess skall dock gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att personen i fråga eller någon närstående kommer att lida men, om uppgiften röjs. Som lagen är utformad ger den skydd åt uppgifter som är av känslig art men även åt harmlösa uppgifter, om det finns särskilda omständigheter som gör att även sådana uppgifter bör skyddas.

En harmlös uppgift skall annars falla utanför sekretessen. Uppgifter som normalt inte omfattas är alltså de som rör namn, adress, personnummer, civilstånd eller svenskt medborgarskap. Frågor om börd i de fall då föräldrarna är sammanboende hör också dit. För att sådana uppgifter skall hållas hemliga fordras alltså någon särskild anledning. Skulle en sådan föreligga har man möjlighet att i registret införa en särskild markering. Det är denna som kallas spärrmarkering, och som alltså skall tjäna som en varningssignal.

Andra uppgifter än de som kan betraktas som harmlösa fordrar en sekretessprövning. Här kan nämnas registreringar som rör börd eller medborgarskap utöver de ovan nämnda samt registreringar avseende adoptioner. Det bör också noteras att vissa registreringar automatiskt får en sekretessmarkering i diariet, nämligen sådana som rör personnummerändring på grund av ändrad könstillhörighet, kvarskrivning, spärrmarkering samt alla andra registreringar där spärrmarkerade, kvarskrivna och personer med ändrad könstillhörighet förekommer.

Spärrmarkeringen, som ovan förklarats, ger alltså ett förstärkt skydd i vissa fall. Termen ”kvarskrivning” har även den med

skydd av personuppgifter att göra. En person, som veterligt på ett eller annat sätt är utsatt och som flyttat eller avser att flytta från ett skattekontors distrikt kan tillåtas att ändå under en period av högst tre år få vara folkbokförd på den gamla orten. Personen blir då kvarskriven, och den verkliga adressen framgår inte av folkbokföringsregistret. Skattekontorets adress uppges i stället som personens postadress.

Verkligt starka skäl skall föreligga för att kvarskrivning skall tillämpas, men vid ännu allvarigare hot kan en person till och med medges att under högst fem år få använda en annan identitet. Ansökan om detta exceptionella förfaringssätt skall göras till Rikspolisstyrelsen (RPS). Stockholms tingsrätt beslutar och RPS bestämmer sedan vilka fingerade uppgifter som skall registreras om personen. Det bör nämnas att för ärenden om fingerade personuppgifter gäller ett omvänt skaderekvisit. Utgångspunkten är alltså den att samtliga uppgifter är sekretesskyddade. Uppgift kan lämnas ut bara om man med säkerhet vet att detta kan göras utan att någon skada uppkommer.

Den som vill ta del av en allmän handling som är offentlig skall få göra detta på begäran, men skall kunna lämna sådana upplysningar som gör det möjligt för skattekontoret att utan omfattande och tidsödande efterforskningar få fram uppgiften i fråga. Utlämnandet sker genom att man får ta del av handlingen på stället, d v s hos skattekontoret. Man kan också få en avskrift eller en kopia eller få del av innehållet per telefon eller skriftligen. Avskrifter är avgiftsbelagda, men inte för statliga myndigheter. Utlämnandet hos skattekontoren sker framförallt genom att man utfärdar registerutdrag, till exempel personbevis. Alla sådana utdrag är kostnadsfria.

Beträffande utlämnande av uppgifter ur lokalt folkbokföringsregister på medium för automatisk databehandling får detta gö-

ras, om det finns en lag eller en förordning som kan ligga till grund för utlämnandet eller om det finns ett medgivande från regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Folkbokföringsreformen och arkivfrågorna ⁸⁾

Sedan riksdagsbeslutet om folkbokföringsreformen var ett faktum i slutet av oktober 1987 tillsattes i början av år 1988 en särskild organisationskommitté, OFF. Kommittén skulle lämna förslag till den närmare utformningen av folkbokföringens organisation och till andra åtgärder som kunde behövas. Så skulle till exempel även lämnas förslag om den framtida förvaringen av folkbokföringens arkiv. I direktiven betonades även vikten av att de framtida arkiven upprättades och vårdades på ett sätt som garanterade kontinuitet och tillgänglighet.

Inte långt efter OFF:s tillkomst hakade arkivverket på genom tillsättande av en särskild arbetsgrupp för att ”bl. a. utreda följandena för landsarkiven vid överförandet av ansvaret för folkbokföringen från kyrkan till lokal skattemyndighet och försäkringskassan.” Gruppen fick benämningen ROFF, och den blev i praktiken ett forum för behandling av flertalet arkivfrågor som uppkom till följd av folkbokföringsreformens genomförande. Ett flertal utredningar såg dagens ljus inom ROFF. Till att börja med gjordes en som beskrev omfattningen av kyrkobokföringshandlingarna och kostnaderna, som kunde beräknas vara förknippade med ett överförande av materialet till arkivmyndigheterna. ⁹⁾

Parallellt med ROFF arbetade under hösten 1988 en särskild arbetsgrupp för mikrofilmning av folkbokföringsmaterial (MICKY). I december detta år hade gruppen fullgjort sitt uppdrag som resulterade i en rapport, där motiveringar gavs för

vilka handlingar bland kyrkobokföringshandlingarna t o m 1991-06-30 som borde mikrofilmats i samband med överförandet till arkivmyndigheterna och kostnaden för detta arbete.¹⁰⁾

De bägge ovannämnda rapporterna, som förelåg klara omkring årsskiftet 1988/89, färdigställdes på uppdrag av organisationskommittén (OFF) och översändes till denna.

Under året 1989 gjordes sedan inom ROFF ett antal utredningar om olika frågor som aktualiserades i sammanhanget. I dessa uppmärksammades framtiden såväl med avseende på kyrkoarkiven som hur reformen skulle påverka arkivvården hos skattemyndigheterna efter reformens genomförande.

En annan fråga som diskuterades inom ROFF under året 1989 var på vilket sätt ett uttag i form av längder skulle kunna göras ur de framtida folkbokföringsregistren. I början av år 1990 presenterades Riksarkivets utredning ”avseende uttag av folklängd och andra längder ur det framtida systemet för folkbokföring och gallringsfrågor avseende detta system”. Förslaget kom att efter samarbete mellan RA och RSV att senare under året resultera i ett reviderat förslag avseende längduttagen. Förutom de tidigare av arkivverket föreslagna folklängderna och kronologiska längderna infördes då även på RSV:s initiativ förslag till uttag av en så kallad avgångslängd. Denna skulle i princip bestå av alla uppgifter i varje personpost för avregistrerade personer, alltså de som dött, emigrerat eller förklarats obefintliga. Även diariet skulle tas ut i form av en diarelängd. Samarbetet mellan RA och RSV resulterade under hösten 1990 i ytterligare förslag, rörande layouter för såväl kronologiska längder som folklängd och avgångslängd.

I Lagen om folkbokföringsregister (SFS 1990:536) föreskrevs att ett av ändamålen med de lokala registren skulle vara att

man ur dessa register för forskningens bruk skulle kunna få framställa längder. Även ur det centrala referensregistret skulle sådana uttag kunna göras.

Förslag till längduttag med avseende på innehåll och layout fanns alltså från hösten 1990, men i skuggan av övrigt utredningsarbete rörande folkbokföringens arkivfrågor dröjde det till hösten 1993, innan RSV i en promemoria presenterade ett förslag till en kommande förordning om uttag av längder, vilket sedan remissbehandlades genom Riksarkivets försorg. Förordningsförslaget byggde på utredningen från 1990 men med en del detaljerade tillägg.¹¹⁾

Tidigare föreslagna längder, d v s folklängd, kronologiska längder, avgångslängd och diarielängd fanns med i förordningsförslaget. Förbättringar hade gjorts beträffande sökmöjligheterna, då förslag fanns om uttag av sökregister i personnummerordning för dem som kommer att ingå i folklängd och diarielängd samt sökregister uttaget ur det centrala referensregistret för dem som kommer att ingå i avgångslängderna. Registren till folklängd och avgångslängd föreslogs vara riksomfattande. Uttag av längder skulle göras i femårsperioder och levereras till arkivmyndigheterna, och av åtminstone avgångsregistren skulle samtliga levereras till samtliga arkivmyndigheter. Längder och sökregister skulle få framställas på medium för automatisk databehandling. Detta skulle föreskrivas i förordningen. Av denna skulle även framgå att frågorna kring själva valet av medium, antal exemplar av varje längd och sättet för leverans är spörsmål som fick bli föremål för överenskommelser mellan RA och RSV.

Då dessa bägge parter hade svårt att komma överens om valet av medium för längduttagen blev utredningen vilande. År 2000 föreslog Finansdepartementet att längduttag borde göras vart

tionde år med första uttaget år 2016. Året därpå beslutade samma departement att RA och RSV i samråd skulle utreda frågan på nytt. En ny utredning presenterades i juni 2002. Under den tid som gått mellan de två utredningarna hade tekniken gått framåt. Utvecklingen av den digitala lagringstekniken och kostnader för sådan lagring hade medfört att man i princip kunde ha kvar uppgifterna i databasen hur länge som helst. Uttag på papper, microfiche eller äldre datamedium i form av magnetband ansågs inte längre behövligt eller kostnadsmässigt försvarbart. Även leveranser på nyare medium, som optiska skivor ansågs oekonomiskt och osmidigt i längden. Den lösning som RA och RSV enades om innebar att arkivmyndigheterna istället skulle kunna ha direktåtkomst till uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Behovet för forskningens räkning av sammanställningar, liknande de tidigare förslagen till kronologiska längder, med undantag av diarielängden ansågs fortfarande finnas, men det gällde alltså att i stället för uttag skapa frågerutiner för arkivmyndigheterna, vilket skulle göra det möjligt att för dessa att tillhandahålla sådana sammanställningar on line.¹²⁾

RA och RSV ansåg därmed att uppdraget ändrat karaktär från frågan om överlämnande och arkivering av allmänna handlingar till att i stället handla om tillhandahållande av särskilda sökrutiner för forskningens behov. Frågan om hur folkbokföringsuppgifter överhuvudtaget skall tillhandahållas hos arkivmyndigheterna har många aspekter och 2003 tillsattes därför en statlig utredning om just dessa frågor. Den lämnade år 2004 sitt betänkande Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna (SOU 2004:106), som sedan varit under remissbehandling. Frågan om längduttagen eller om det nu kommer att röra sig om tillhandahållande genom direktåtkomst väntar alltså i skrivande stund på sin lösning.

RIKSARKIVETS FOLKBOKFÖRINGSPROJEKT ¹³⁾

Projektets bakgrund

Riksdagen fattade alltså beslutet om ett överförande av folkbokföringen till borgerlig myndighet år 1987. I direktiven för den organisationskommitté (OFF), som sedan tillsattes, ingick bland annat att lämna förslag till hur frågan om den framtida förvaringen av folkbokföringens befintliga material skulle lösas.

Av en skrivelse till Riksarkivet i oktober 1988 framgick att förslag hade väckts inom kommittén om en mikrofilmning av materialet. Kommittén uppdrog åt Riksarkivet att utreda, dels frågan om kostnaderna för en sådan mikrofilmning dels vilket resurstillskott som skulle krävas, om de statliga arkivmyndigheterna skulle överta materialet. Inom Riksarkivets ROFF-grupp och den för ändamålet speciellt tillsatta arbetsgruppen för mikrofilmning av folkbokföringsmaterial utarbetades som ovan nämnts två rapporter som överlämnades till OFF. Med rapporterna som underlag utarbetade OFF en promemoria som överlämnades till regeringen i maj 1989.

I promemorian med titeln ”Framtida förvaring av kyrkoarkiv” föreslog kommittén att de kyrkobokföringshandlingar, som efter folkbokföringens genomförande skulle finnas kvar på pastorsexpeditionerna under en period av cirka 10 år skulle överlämnas till landsarkiven. För att ett överförande skulle bli möjligt krävdes en resursförstärkning för arkivens del. Innan överförandet skedde skulle materialet förvaras på pastorsexpeditionerna. En omfattande mikrofilmning borde göras.

Efter remissbehandling av kommitténs promemoria beslutade regeringen att kyrkobokföringsarkiven skulle överföras till de

statliga arkivmyndigheterna. Förslag till en plan för mikrofilmning av handlingarna skulle lämnas av den 1989 tillsatta kommittén för försörjningen av statliga arkivdepåer (arkivdepåkommittén). I dennas betänkande (SOU 1991:31) föreslogs att mikrofilmningen skulle skötas av Riksarkivet inom ett speciellt projekt under ledning av Riksarkivets SVAR-byrå.

Den 5 september 1991 beslutade regeringen att uppdra åt Riksskatteverket att i samråd med Riksarkivet planera för och låta ombesörja mikrofilmningen och överföringen till landsarkiven. Filmningen skulle påbörjas budgetåret 1991/92. Filmningen skulle utsträckas under en tidsperiod av högst 20 år. Den kunde ske på flera platser, men i inledningsskedet skulle produktionskapaciteten hos den nya SVAR-enheten i Fränsta i möjligaste mån utnyttjas. Ett anslagsöverskridande med högst 6 miljoner kronor beviljades för budgetåret 1991/92 för att arbetet skulle kunna påbörjas. En plan för innevarande och närmast följande budgetår skulle presenteras för regeringen.

En särskild arbetsgrupp för planering av projektet inom arkivverket tillsattes av Riksarkivet den 1 oktober 1991. Ovan nämnda utredningar från åren 1988-1990 kunde nu läggas till grund för den fortsatta planeringen och resulterade i en rapport Mikrofilmning och överlämning av kyrkoarkiv i slutet av november 1991. I anslutning till rapporten utarbetades även en promemoria rörande åtgärder som måste vidtas hos pastorsexpeditionerna som förberedelser till filmning och leverans.

Mikrofilmningen skulle omfatta cirka 130 miljoner exponeringar. Kostnaderna för de tre första åren beräknades till 6 miljoner, 9,6 miljoner respektive 8 miljoner kronor. Lokal- och personalkostnader för landsarkiven beräknades till 0,5, 2,1 respektive 2,5 miljoner kronor för de tre första åren.

Turordningen föreslogs vara den att Härnösands landsarkivdistrikt skulle vara först och sedan följas av Östersunds och Uppsala landsarkivdistrikt. Omkring sekelskiftet skulle filmningen vara klar inom denna del av landet, förutsatt att medelstilldelningen blev den beräknade. Förberedelsearbeten skulle även påbörjas inom andra distrikt.

Projektstart och försöksverksamhet

Nu var projektet färdigt att dras i gång. Fränsta fungerade som produktionsenhet inom SVAR sedan i oktober 1991. Den turlista som gjorts upp inom arbetsgruppen innebar alltså att filmningen i stort sett skulle gå från norr i landet och söderut. Året 1992 blev ett år för förberedelser men också för igångsättning. Vid Landsarkivet i Härnösand påbörjades ett intensivt förberedelsearbete. Lokalfrågan löstes genom en tillbyggnad och det gällde sedan att bygga upp en helt ny enhet inom landsarkivet, en folkbokföringsfunktion och att genom inventeringar hos pastorsexpeditionerna förbereda för filmning och leverans av materialet från distriktets fyra län, Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län. Från den 1 september 1993 inrättades den nya folkbokföringsfunktionen.

I Fränsta inrättades filmningsenheten 1991, och under hösten pågick kompletteringsfilmning av äldre kyrkoböcker. I början av år 1992 gjordes förberedelser för den stora projektstarten. En platschef och en assistent anställdes. Fjorton beredskapsarbetare fanns sedan tidigare. Större lokaler förhyrdes, offerter infordrades, och beställningar gjordes av produktionsutrustning. Oviljan hos prästerna i Medelpad att lämna ifrån sig materialet försenade filmningsstarten med cirka sex månader. Först i november/december 1992 kunde de första filmningarna göras.

Det gällde nu att informera församlingarna i allmänhet och de i Medelpad i synnerhet. Där skulle nämligen filmningen börja. En riksomfattande informationsbroschyr färdigställdes och skickades till varje landsarkiv som sedan enligt egen bedömning fick välja rätt tillfälle för ett utskick inom det egna distriktet.

Det var inte alltid med största glädje som församlingarna avhände sig kyrkobokföringsmaterialet. Några ifrågasatte om de överhuvudtaget var tvungna att göra det. Något av en upprorsfana höjdes i en församling i Medelpad, och detta föranledde en stor sammandragning där i oktober 1992. I den månghövda skara som deltog ingick prästerskapet i de närmast berörda kontrakten, Riksarkivets arbetsgrupp i dess helhet, företrädare för Landsarkivet i Härnösand och för Svenska kyrkans centralstyrelse och dess församlings- och pastoratsförbund. Från arkivverkets sida redogjordes för regeringsbeslutet avseende mikrofilmningen och hur den skulle gå till. Företrädarna för kyrkans centralstyrelse betonade att de kyrkliga arkiven lyder under arkivlagen. Folkbokföringen hade skett med uttaxerade medel. Någon primär äganderätt från kyrkans håll kunde inte åberopas med avseende på kyrkoböckerna. Lagligt sett tillhörde dessa det svenska folket. Böckerna skulle nu överföras från kyrkan, som var en del av statskroppen, till arkivmyndigheterna, som är en annan del av samma kropp. Det remarkabla mötet torde ha haft sin betydelse för projektets fortsättning.

Produktionsskedet

I och med 1993 upphörde projektets försöksverksamhet, och inträde gjordes i produktionsskedet. För det fortsatta planerings- och samordningsarbetet beslutade Riksarkivet i november 1993 att låta den då arbetande arbetsgruppen omvandlas till

en rådgivande nämnd för mikrofilmning och leverans av kyrkobokföringsarkiv. Nämnden inrättades från den 1 januari 1994. Liksom till arbetsgruppen kom adjungeringar alltid att kunna göras till sammanträdena, främst av företrädare för de för tillfället berörda landsarkiven.

Till 1994 hade verksamheten berört Härnösandsdistriktet. Det bör dock påpekas att viss filmning hela tiden ägt rum vid Malmö stadsarkiv och skulle så göra ända fram till en bit in på 2000-talet, främst avseende församlingarna i Malmö men även i fortsättningen av visst material från Lunds distrikt.

Vid Landsarkivet i Härnösand fortsatte inventering och filmning och folkbokföringsfunktionen utökades efterhand. I Östersund kom en folkbokföringsfunktion att etableras detta år, närmare bestämt den 1 oktober, då föreståndartjänsten tillsattes. Ombyggnation löste lokalfrågan under 1995. Inventering påbörjades och filmning kunde sättas igång. För Östersunds del gällde det alltså kyrkoarkiven i ett län, Jämtlands län, vilket gjorde att filmningen betraktades som avslutad 1996 på hösten, medan det dröjde till våren 1997, innan filmningen kunde förklaras som avslutad i Härnösandsdistriktet.

I Uppsala påbörjades viss inventering under hösten 1994. Under våren inrättades även en folkbokföringsfunktion. Inventering och filmningen skulle omfatta folkbokföringshandlingarna från Uppsala, Södermanlands, Örebro, Västmanlands och Kopparbergs (numera benämnt Dalarnas) län. Lokalfrågan löstes genom att Sveriges medeltida personnamns lokaler i Uppsala arkivcentrum övertogs i november månad 1995. Filmningen sågs som avslutad hösten 2000 med några viktiga och för Uppsaladistriktet unika undantag.

Under den tid som landsarkivet verkat, alltså sedan 1903, hade

ett visst antal församlingar inom distriktet alltid haft dispens från leverans av äldre handlingar till landsarkivet. Då folkbokföringsprojektet påbörjades fanns fortfarande ett tjugotal församlingar, nästan genomgående belägna i Dalarna, vilka fortfarande hade sådan dispens och nu ville behålla den. Efter fullgjord filmning menade man alltså att de äldre handlingarna borde återlevereras till församlingarna, något som inte beviljades av Riksarkivet. Förhållandet ledde till en på vissa håll spänd situation, som inte var helt lätt för landsarkivet att handskas med. En kompromiss gjordes beträffande tre församlingar som efter filmningen tilläts få sina handlingar tillbaka och nu kan få behålla dem så länge folkbokföringsprojektet pågår.

Hösten 1998 var det dags att påbörja ett nytt distrikt, nämligen Vadstenadistriktet med Östergötlands, Jönköpings, Kalmar och Kronobergs län. Här var det uppbyggnaden av de gamla slottsvallarna, inredda som arkiv, som löste lokalfrågan. Handlingarna befann sig nu på längre avstånd från filmningscentralen i Fränsta, vilket krävde i viss mån andra lösningar, när det gällde transporterna. Andra logistiska problem gjorde att filmningen i Vadstena kunde avslutas först 2004.

Svårigheten för Vadstena att kontinuerligt förse Fränsta med tillräcklig mängd handlingar för filmning gjorde att inventeringen och filmningen i nästa distrikt fick påbörjas parallellt och något tidigare än beräknat. Det gällde Stockholms stadsarkiv, landsarkiv för Stockholms län, där inventeringsarbetet påbörjades 2002 och filmningen under 2003. Lokalfrågan löstes som en av samtliga lokalfrågor genom den omfattande utbyggnaden av stadsarkivet.

Filmningen hos SVAR Fränsta pågick, från 2000 i nya lokaler. Verksamheten hade med tiden vuxit, då ytterligare ett stort pro-

jekt, skanningen av lantmäterihandlingar kom att utföras där.

Redan år 1999 hade frågan väckts om ett framtida teknikbyte i folkbokföringsprojektet. Olika modeller fanns. De utredningar som gjordes under de kommande åren resulterade så småningom i att beslut fattades av Riksarkivet om ett teknikbyte från mikrofilmning till digital bildfångst genom skanning. Teknikbytet blev verklighet från och med år 2003. Då blev också SVAR Fränsta en egen enhet under Riksarkivet och bytte namn till Media Konverterings Centrum (MKC).

Genom teknikbytet kom Landsarkivet i Vadstena att hamna i en situation, där det tidigast behandlade materialet var filmat, medan det som gjordes senare var skannat. Tillhandhållandet till forskare får alltså göras i en miljö med såväl mikroficheläsare som datorer. Stadsarkivet i Stockholm blev det första där allt material var skannat, och där tillhandahållandet i forskarsalen nu enbart sker med hjälp av datorer.

Enbart skanning gällde också, när det var dags för Landsarkivet i Visby. Distriktet omfattar Gotlands län. Inventeringen påbörjades 2003 och skanningen kunde slutföras under 2004. Viss del av handlingarna skannades på plats i Visby, medan annat behandlades i Fränsta.

Sedan projektstarten hade det funnits en särskild arbetsgrupp, 1994 omvandlad till en rådgivande nämnd, som svarat för verksamhetsplaneringen. År 2003 fattade Riksarkivets högsta ledning beslutet att avskaffa nämnden, då det ansågs att projektet ingick som en del i linjeverksamheten och att något särskilt planeringsorgan inte behövdes.

Det skulle snart visa sig att projektet inte hade denna naturliga knytning till linjeorganisationen utan snarare måste ses som en

för arkiverket gemensam process, som krävde styrning. Försöket att inlemma den rådgivande nämndens verksamhet i linjeorganisationen hade därför inte lyckats. I stället bildades då ett organ, som fick benämningen Fosam.

Det nya organet bildades på uppdrag av riksarkivarien, med en ordförande som på dennes förslag inte hämtas från Riksarkivet. I gruppen skulle endast frågor med anknytning till folkbokföringsprojektet behandlas. Övriga kyrkliga arkivfrågor, som även hade hamnat på rådgivande nämndens bord, skulle lämnas utanför. Gruppen hade ett i motsats till föregångaren tydligt mandat. Vissa frågor skulle beslutas av gruppen, vissa beredas för beslut av riksarkivarien. Det första mötet i Fosam hölls i februari 2004 och i skrivande stund (våren 2006) är Fosam inne på sitt tredje år och verkar i enlighet med de uppdragna riktlinjerna.

Under 2004 påbörjades inventering och skanning hos Värmlandsarkiv, som sedan 1995 är landsarkiv för Värmlands län. Institutionens lokalfråga i helhet var löst genom att arkivet flyttade in i nya lokaler i Arkivcentrum i Karlstad hösten 1998. Arbetet beräknas vara klart till årsskiftet 2006/2007, medan arbetet inom Stockholms län beräknas vara klart först med utgången av år 2007. Inventeringsarbete på Landsarkivet i Göteborg, vars distrikt omfattar Västra Götalands län, påbörjas under våren 2006. Skanning planeras kunna påbörjas under 2007. Från våren 2006 kommer även som ny ledamot i Fosam att ingå en gemensam företrädare för Landsarkivet i Lund och Malmö stadsarkiv. Folkbokföringsfunktioner kommer att inrättas i Lund för Skåne län, utom Malmö stad samt för Blekinge och Hallands län och i Malmö för Malmö stad. Visst tillhållande sker redan vid dessa institutioner, då viss filmning som nämnts har gjorts i dessa distrikt. I huvudsak beräknas dock skanning för denna sista etapp i projektet kunna påbörjas

år 2010. Projektet beräknas vara avslutat år 2013.

Det bör påpekas att de nyinrättade folkbokföringsfunktionerna organisatoriskt har anslutit sig till den övriga verksamheten på olika sätt på olika ställen. Organisationsförändringar under resans gång har även gjorts på vissa av landsarkiven. I redogörelsen ovan har valts att begagna det gemensamma begreppet folkbokföringsfunktion för den organisationsenhet som har hand om folkbokföringsverksamheten.

APPENDIX

Folkbokföringens historia i de övriga nordiska länderna Kortfattad översikt ¹⁴⁾

DANMARK

I ett kungligt brev 1646 befalldes prästerskapet att föra kyrkobok över födda, vigda och döda. Bestämmelsen upprepades i den Danske Lov 1683 och gäller i princip än idag. Den äldsta kyrkoboken är dock redan från 1574.

Från 1812 kom ministerialböcker att föras efter fastställda scheman. Samtidigt bestämdes att även en kontrabok skulle föras av klockaren och förvaras på annat håll. År 1828 kom en förordning om att alla barn skulle döpas med både för- och efternamn. År 1892 kom krav på att avlidna personers yrke, ålder, födelse- och bostadsort samt deras föräldrars namn, yrke och bostadsort skulle noteras i böckerna.

En totalregistrering av befolkningen gjordes vid folkräkningar (folketaellinger) som ägde rum 1769, 1787, 1801, 1834, 1840 och därefter med jämnare mellanrum.

I lag från år 1968 ålades medborgarna att meddela födelse och dödsfall till folkkyrkans kyrkobokförare. Sedan 1968 har Danmark ett centralt register över alla personer, som bor eller har bott i landet, Det Centrale Personregister (CPR). Dessutom förs kommunala befolkningsregister. År 2003 togs den elektroniska kyrkoboken (Ny dansk kirkebog) i bruk.

FINLAND

Finland var fram till 1809 en del av Sverige och under den tiden lades grunden för folkbokföringen. Kyrkobokföringen i Sverige och Finland är identiska ända in på 1900-talet. Samtliga kyrkoböcker är skrivna på svenska ända fram till ca 1860-1880.

På grund av bl.a. krig är luckorna i det finländska arkivmaterialet betydligt större än i motsvarande material i Sverige. Möjligheter att hitta förfäder långt tillbaka i tiden styrs i Finland till en stor grad av varifrån i landet personerna härstammar. De östra och sydöstra delarna av landet har flera gånger härjats av krig, i vilka kyrkor och prästgårdar förstörts och kyrkoböcker försvunnit. Större delen av kyrkoböckerna börjar på 1730-40-talet.

De finska ortodoxa församlingarnas kyrkoböcker börjar 100-150 år efter de lutherska. De är ryskspråkiga fram till 1920-talet.

År 1917 infördes civilregistret för personer, som inte tillhörde kyrkan. År 1971 började staten ta hand om all folkbokföring utom den, som förvaltades av evangelisk-lutherska och ortodoxa kyrkan och från 1999 tog staten hand om all folkbokföring. De lokala myndigheterna för folkbokföringen är magistraterna och idag finns 36 magistrater i Finland.

ISLAND

Islands äldsta kyrkobok är från Reykholt i Borgarfjörður och omfattar tiden 1664-1748. Den äldsta mantalslängden från 1703 täcker hela landet och omfattar alla. Från 1816 är även

födelseorten angiven. I varje socken har mantalslängd (sóknarmannatöl) förts, vilken är den närmaste motsvarigheten till den svenska och finska husförhörslängden.

Statistisk bureau har sedan 1914 behandlat en stor del av folkbokföringen och till följd av lag från 1913 blev prästerna förpliktade att till Statistisk bureau lämna in uppgifter om födelse/dop, vigsel och dödsfall.

1952 gjordes en allmän folkräkning som förberedelse till folkbokföringen och då upphörde de flesta präster att göra allmänna folkräkningar i sin egen socken, som de hade gjort varje år fram till dess.

Lag om folkbokföring togs 1956 och då beslöts att ett kartotek skulle upprättas över alla som levt på Island sedan Landnamatiden och fram till nutid.

Under år 2006 flyttas folkbokföringen att till Justits- och kyrkeministeriet.

NORGE

Norges äldsta kyrkobok är från 1623. Allmänt påbud om att kyrkoböcker skulle föras kom genom Kirkeritualet 1685 och Norske Lov 1687.

År 1812 infördes tryckta formulär för kyrkböckerna. Det bestämdes också att även klockaren skulle föra kyrkobok. Genom jämförelse mellan de två böckerna kunde fel upptäckas. Eftersom böckerna inte fick finnas under samma tak, kunde man även undvika att informationen gick förlorad genom exempelvis eldsvåda. Nya regler med vissa revideringar kom 1820 och

1877.

År 1905 lagstodgades att kommunerna skulle upprätta ett register över invånarna. Folkräkningar skulle göras årligen. Bestämmelser om att samtliga kommuner skulle föra folkeregister kom 1942 och kommunerna övertog registreringen av födselar, vigslar och dödsfall från sockenprästerna. Förändringen legaliserades 1946 genom en landstäckande lag om sådan folkeregistrering. Prästerna fortsatte emellertid att utföra vissa uppgifter också efter 1946, t.ex. fortsatte förandet av ett födelserregister fram till 1982.

1965 förstatligades folkeregistren. Nuvarande lag om folkeregistrering är från 1970 och med den upprättades också ett centralregister för folkeregistrering.

Från 1985 påbörjades datorisering av folkeregistren och 1994 var samtliga folkeregister anslutna. Den manuella registerföringen upphörde därmed helt 1995-01-01.

NOTER

Folkbokföringens historia

1) Kapitlet om folkbokföringens historia bygger på befintlig litteratur i detta ämne. I huvudsak har fyra arbeten kommit till användning, nämligen Gösta Lext, Studier i svensk kyrkobokföring, samme författares arbete Mantalsskrivningens historia i Sverige före år 1860, Arvid Wannerdt, Den svenska folkbokföringens historia under tre sekler och samme författares otryckta arbete Vår kyrkobokföring, som förvaras i Wannerdts efterlämnade handlingar på Landsarkivet i Uppsala. Sistnämnda arbete har framförallt använts vid beskrivning av folkbokföringens historia efter 1947. Vissa upplysningar är hämtade ur andra verk, som finns redovisade i käll- och litteraturförteckningen.

2) Att prästernas längder går tillbaka till medeltiden hävdas av Sven Lundkvist i dennes uppsats Den äldsta svenska folkbokföringen, som ingår i Arkiv, Samhälle och Forskning 1986.

3) Statens påverkan vid utvecklingen av kyrkobokföringen och sambanden mellan den statliga och den kyrkliga bokföringen har utförligt behandlats av Sven A Nilsson i dennes uppsats Krig och folkbokföring under svenskt 1600-tal, som ingår i Scandia 1982.

Folkbokföringsreformen

4) I avsnittet om de tidigare utredningarna avseende huvudmannaskapet för folkbokföringen har i första hand använts den beskrivning som ingår i rikdagspropositionen 1986/87:158. Vissa kompletteringar har gjorts med uppgifter ur det offentliga trycket från tidigare utredningar. Använda SOU-

publikationer finns redovisade i käll- och litteraturförteckningen.

5) Riksdagsbehandlingen bygger på befintligt riksdagstryck, nämligen Riksdagen 1986/87. Proposition 1986/87:158 och motioner till riksdagen 1986/87:Sk 154-171 och 903. Riksdagen 1987/88. Konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:1y, skatteutskottets betänkande 1987/88:2 och riksdagens protokoll 1987/88:16.

6) Folkbokföringens regelverk redovisas efter direkta studier av de i texten angivna författningarna i Svensk författningssamling.

7) Till grund för avsnitten om folkbokföringens organisation och innebörd ligger den tidigare årsboksartikeln för vilken som källa användes Riksskatteverkets Handbok i folkbokföring, utgiven 1991 med kompletteringar t.o.m. 1995. Förändringar under det senaste decenniet har inarbetats i föreliggande småskrift med ledning av nytilkomna utredningar och författningar. Kontrolläsning av avsnittet har gjorts av Lars Tegenfeldt, Skatteverket och Britta Jonell Ericsson, Riksarkivet.

8) I avsnittet om Folkbokföringsreformen och arkivfrågorna kan refereras till författarens egen artikel om Folkbokföringsreformen och arkivfrågorna i Arkiv, Samhälle och Forskning 1991:2. I artikeln ingår en detaljerad redogörelse för ROFF-gruppens utredningsarbete under perioden. Även i författarens artikel i Riksarkivets årsbok Arv och anor 1996 får utredningsarbetet avseende arkivfrågorna en utförligare behandling än vad som bedömts som nödvändigt i denna småskrift. Utredningar som finns mera utförligt omnämnda i föreliggande årsboksartikel har medtagits i käll- och litteraturförteckningen.

9) I ROFF-gruppen ingick arkivrådet Claes Gränström, landsarkivarie Werner Pursche, förste arkivarierna Ulla Johanson, Karl-Gustaf Andersson och Kjell Hoffman. Senare tillkom byråchef Per Jansson och förste arkivarie Britta Jonell Ericsson.

10) Den s.k. MICKY-gruppen bestod av landsarkivarie Lars Otto Berg och byråcheferna Bengt-Erik Näsholm och Börje Justrell.

11) Riksarkivets remiss 1993-07-18 angående RSV:s promemoria Uttag av längder ur folkbokföringssystemet.

12) Riksarkivet/Riksskatteverket. Utredning om uttag av längder ur folkbokföringssystemet 2002-06-14.

Mikrofilmning och leverans av folkbokföringshandlingar

13) Avsnittet om mikrofilmningsprojektet bygger på författarens minnesanteckningar från arbetsgrupps- och nämndmöten som förts under åren 1991-2003 och protokoll från Fosams möten 2004-2006 samt den projektrapport som utgavs 1994. Den första arbetsgruppen bestod av arkivrådet Claes Gränström, landsarkivarie Lars Otto Berg och byråchefen Bengt-Erik Näsholm samt förste arkivarie Karl-Gustaf Andersson som sekreterare.

Appendix

Folkbokföringens historia i de övriga nordiska länderna. Kortfattad översikt

14) Innehållet i den kortfattade översikten är sammanställt av förste arkivarie Karin Bendixen och förste byråassistent Eja Lindkvist, bägge vid Landsarkivet i Uppsala, och avsett att i form av skärmtexter ingå i landsarkivets utställning om folk-

bokföring hösten 2006. Utöver den sammanställda texten har i appendix vissa tillägg gjorts av Karl-Gustaf Andersson med ledning av litteratur som finns upptagen i nedanstående käll- och litteraturförteckning.

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

Folkbokföringens historia

Lext, Gösta. *Studier i svensk kyrkobokföring 1600-1946*. Göteborg 1984

Lext, Gösta. *Mantalskrivningen i Sverige före 1860*. Göteborg 1968

Lundkvist, Sven. "Den äldsta folkbokföringen." *Arkiv Samhälle och Forskning* 1986, s 49-60. Stockholm 1986

Nilsson, Fred. Folkbokföringsmaterialiet i Stockholm med särskild hänsyn till rotmansarkivet. Stockholms stads arkivnämnd och stadsarkiv. Årsberättelse 1965. Ingår i Stadskollegiets utlåtande och memorial som bihang 1966 nr 42. Stockholm 1966

Nilsson, Sven A. *De stora krigens tid. Om Sverige som militärstat och bondesamhälle*. Uppsala 1990

Nilsson, Sven A. "Krig och folkbokföring under svenskt 1600-tal." *Scandia* 1984, s 5-29

Norrman, Sune. *Svensk folkbokföring. Redogörelse för 1946 års folkbokföringsreform*. Stockholm 1947

Sandberg, Arnold. *Linköpings stifts kyrkoarkivalier till och med år 1800*. Lund 1948

Wannerdt, Arvid. *Den svenska folkbokföringens historia under tre sekler* - en artikelserie av Arvid Wannerdt tidigare publicerad i RSV Info åren 1979-1982, Stockholm 1982

Wannerdt, Arvid. "Svenska folkbokföringens historia under kyrklig huvudmannaskap." Stencil u å (c:a 1985). Förvaras i Arvid Wannerdts arkiv på Landsarkivet i Uppsala

Folkbokföringsreformen

Andersson, Karl-Gustaf. "Arkivfrågor inom folkbokföringen." RSV/RA. Utredning 1991. Stencil. Uppsala 1991

Andersson, Karl-Gustaf. "Folkbokföringsmaterialiet. Omfatt-

- ning och kostnadsberäkning.” RA/ROFF - PM 1989-01-23. Stencil. Uppsala 1989
- Andersson, Karl-Gustaf. ”Folkbokföringsreformen och arkivfrågorna.” *Arkiv Samhälle och Forskning* 1991:2, s 57-65
- Andersson, Karl-Gustaf. ”Utredning avseende längduttag av folklängd och andra längder ur det framtida systemet för folkbokföring och gallringsfrågor avseende detta system.” Bilaga till SOU 1990:18
- Andersson, Karl-Gustaf & Johanson, Ulla. ”Uttag för forskningsändamål ur det framtida folkbokföringsregistret.” RA/ROFF - PM 1989-10-17. Stencil. Stockholm och Uppsala 1989
- Andersson, Karl-Gustaf & Sjökvist, Björn, ”Längder i den nya folkbokföringen med förslag till layout för längderna.” RSV/POF-RA/ROFF-PM 1990-08-09, 1990-09-19 och 1990-09-25. Stenciler. Stockholm och Uppsala 1990
- Folkbokföringen. 1958 års utredning kyrka-stat: VII.* SOU 1967:16. Stockholm 1967
- Folkbokföringens framtida organisation.* Betänkande av 1979 års folkbokföringskommitté. SOU 1981:101. Stockholm 1981
- Folkbokföringsförordningen. SFS 1991:749
- Folkbokföringskungörelsen. SFS 1967:495
- Folkbokföringslag. SFS 1991:481
- Folkbokföringsorganisationen m.m.* Betänkande avgivet av centrala folkbokförings- och uppboresnämnden. SOU 1970:70. Stockholm 1970
- Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna.* Betänkande av utredningen om behandling av folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna. SOU 2004:106
- Folkbokföringsuppgifterna i samhället.* Betänkande av Aviseringsutredningen. SOU 1994:44. Stockholm 1994
- Författningar om folkbokföring m.m.* 1992. Utg. av Skatteförvaltningen. Stockholm 1992

Författningsförslag med anledning av ny folkbokföringsorganisation m.m. Betänkande av organisationskommittén för folkbokföringen. SOU 1990:109. Stockholm 1990

Förordning om aviseringsregister. SFS 1996:1298

Förordning om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. SFS 2001:589

Förordning om folkbokföringsregister. SFS 1991:750

Handbok i folkbokföring. Utg. av skatteförvaltningen. Stockholm 1991ff

Lag om aviseringsregister. SFS 1995:743

Lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet SFS 2001:182

Lag om folkbokföringsregister SFS 1990:1536

Lag om folkbokföringsregister m.m. Delbetänkande av organisationskommittén för folkbokföringen. SOU 1990:18. Stockholm 1990

Lag om införande av folkbokföringslagen. SFS 1991:482

Ny Folkbokföringslag. Slutbetänkande av 1983 års folkbokföringskommitté. SOU 1990:50. Stockholm 1990

Riksarkivets remiss 1993-07-18. Stencil. Stockholm 1993

Riksarkivet/Riksskatteverket. Utredning om uttag av längder ur folkbokföringssystemet 2002-06-14

Riksdagen 1986/87. Proposition 1986/87:158 och motioner till riksdagen 1986/87:Sk 154-171 och 903

Riksdagen 1987/88. Konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:1y, skatteutskottets betänkande 1987/88:2 och riksdagens protokoll 1987/88:16

Riksskatteverket: *Uttag av längder ur folkbokföringssystemet. Samhälle och trossamfund.* Slutbetänkande av givet av 1968 års beredning om stat och kyrka. SOU 1972:36. Stockholm 1972

Mikrofilmning och leverans av folkbokföringshandlingar

Berg, L-O m fl. "Rapport angående mikrofilmning av folkbok-

- föringshandlingar.” RA/MICKY -PM 1988-12-05. Stencil. Stockholm 1988
- Fosam (Folkbokföringsprojektets samordningsgrupp). Protokoll från sammanträden 2004-2006
- Projektrapport för projektet mikrofilmning och leverans av folkbokföringsarkiv. Stencil. Stockholm 1994
- Rådgivande nämnden (och tidigare arbetsgrupp) för mikrofilmning och leverans av kyrkobokföringsarkiv. Minnesanteckningar och bilagor från sammanträden 1991-2003
- Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000.* SOU 1991:31. Stockholm 1991

Appendix

Folkbokföringens historia i de övriga nordiska länderna.

Kortfattad översikt

- Bendixen, Karin & Lindkvist, Eja. Sammanställning om folkbokföringens historia i de övriga nordiska länderna som underlag för skärmtexter till landsarkivets utställning om folkbokföring hösten 2006
- Göransson, Mats och Swedlund, Morgan. ”Folk- och kyrkobokföringen i Norge.” PM med anledning av studiebesök vid Statsarkivet i Trondheim och Trondheim likningskontor og folkregister 27-28 augusti 2001. Landsarkivet i Östersund 2001
- Över Öresund – En handledning för släktforskare.* Landsarkivets i Lund skriftserie 3. Lund 1993

Landsarkivets i Uppsala småskriftserie riktar sig till alla användare av Landsarkivets bestånd. Den verkar för att fördjupa och bredda nyttjandet av arkiven. Ett syfte är att underlätta utnyttjandet av sådana arkiv som ofta förbises trots att de uppgifter de innehåller är eftersökta.

Hittills har utkommit:

1. Karin Bendixen, *Arkiv från Dalarnas län*, 2002
2. Gunilla Lundberg Ehnström, *Hur hittar jag mitt torp i arkiven*, 2003
3. Karin Bendixen. *Sekler av skatter. Skattematerial i Landsarkivet*, 2004
4. Elisabeth Celander, Grete Solberg, *Ordning och reda bland föreningens handlingar*, 2005
5. Karl-Gustaf Andersson, *Folkbokföringen – Historia och reform*, 2006