



Juridisk Publikation

STOCKHOLM - UPPSALA - LUND - GÖTEBORG

GUSTAF ALMKVIST

Registrering och kontroll i belastningsregistret som sanktion

Särtryck ur häfte 1/2015

REGISTRERING OCH KONTROLL I BELASTNINGSREGISTRET SOM SANKTION

Av Gustaf Almkvist¹

De senaste 15 åren har det skett en kraftig ökning i användningen av belastningsregistret vid olika typer av prövningar utanför rättsväsendet. Den enskilde som söker ett arbete eller genomgår någon annan form av lämplighetsprövning blir i dag kontrollerad i detta register i en helt annan omfattning än tidigare. I artikeln problematiseras detta utifrån dels tanken att samhällets klander för ett brott ska komma till uttryck i straffet, dels det kriminalpolitiskt tveksamma i en ordning som försvarar för frivolva att återvända till ett laglydigt liv. Även om en viss belastningsregisterkontroll utanför rättsväsendet måste anses motiverad riskerar ett mer omfattande kontrollsystem att ge ny gestalt åt den gamla påföljden förlust av medborgerligt förtroende, som avskaffades på 1930-talet. En mer sammanhängande och noga övervägd reglering förespråkas.

I. INLEDNING

Den centrala statliga reaktionen när någon begår ett brott som uppträcks och kan utredas tillfredsställande är att gärningsmannen döms till ansvar. Det innebär att personen hålls ansvarig och drabbas av en eller flera rättsverkningar av brott, t.ex. påföljd, förverkande, utvisning, skadestånd och näringsförbud. En mindre uppmärksammas följd av att gärningsmannen döms till ansvar eller på annat sätt lagförs är att uppgiften om lagföringen registreras i belastningsregistret. I den här artikeln avser jag att presentera det förhållandevis okända systemet kring registrering och kontroll i detta register. Det är särskilt intressant att ställa sig frågan om de senaste 15 årens kraftiga ökning i användningen av belastningsregistret i olika lämplighetsprövningar, t.ex. inför anställning, har skapat något som i praktiken är en sidosanktion till straffet.

Att vilja veta om en person är ostraffad är ingenting nytt. Olika former av vandels- och straffrihetsintyg har förekommit så länge det har förts ordnade kyrkoböcker och register. Fram till början av 1900-talet var det i många fall nödvändigt att kunna visa upp ett s.k. frejdebetyg från den lokala prästen. En stor mängd brott medförde livslång notering om vanfrejd i ett sådant betyg, vilket i praktiken omöjliggjorde anställning och utövande av näringar.² Det

¹ Doktorand i straffrätt vid Uppsala universitet. Jag vill rikta ett stort tack till Iain Cameron, Johanna Chamberlain, Jenny Kääntä och Håkan Westin, som kommit med värdefulla synpunkter på en tidigare version av texten.

² Se SOU 1935:60 s. 23 f. och SOU 1961:11 s. 81 ff. samt Hagströmer, Svensk straffrätt I, 1901–05 s. 444 ff.

kanske mest berömda exemplet på följderna av ett sådant system är Victor Hugos Jean Valjean, som efter att ha frigivits från 19 års straffarbete fick ett gult pass – indikationen på en frigiven straffånge – som han var skyldig att visa upp på varje ort som han kom till.

Viljan att känna till en persons förflutna leder till en svår intressekonflikt. Det finns å ena sidan säkerligen ibland fog för antagandet att en person som har begått brott tidigare är mer benägen att begå brott igen än den som inte har något brottsligt förflutet. Å andra sidan medför ett system där frigivna får dras med sin registernotering i alla möjliga sammanhang att vederbörandes återanpassning till samhället försvåras väsentligt, vilket är olyckligt utifrån både ett humanitets- och ett kriminalpolitiskt perspektiv. Det var som bekant ingen enkel sak för Jean Valjean att ta sig fram i livet efter att överallt ha tvingats presentera sig som en frigiven straffånge.

Man skulle kunna tro att den besvärliga avvägningen mellan dessa intressen skulle ha medfört en tydlig och lättöverblickbar reglering. Lagen (1998:620) om belastningsregister (BRL) reglerar förvisso sådant som vilka uppgifter som ska registreras i registret, hur länge de ska sparas och grunderna för vem som helt eller delvis ska få tillgång till dem. Men möjligheten – och i vissa fall skyldigheten – för t.ex. presumtiva arbetsgivare att begära registerutdrag från arbetssökande eller anställda är reglerad i ett stort antal olika lagar samt i förordningsbemyndiganden. Såväl mängden begärda utdrag som antalet bemyndiganden att begära sådana har ökat lavinartat sedan millennieskiftet. Vid en undersökning av registrerings- och kontrollsystemet såsom det har utvecklats framträder ett tydligt behov av en enhetlig och samlad reglering.

2. ALLMÄNT OM BELASTNINGSREGISTRET

Sverige har haft ett centralt belastningsregister sedan år 1901. Längre fanns också många lokala register, t.ex. i kyrkobokföringen och hos polisen. Dessa har i viss utsträckning levt vidare, men avser nu andra uppgifter än lagföringar, t.ex. misstankar. Den nuvarande lagstiftningen om belastningsregister infördes i slutet av 1990-talet, och innebar att en stor mängd register slogs samman till två: belastningsregistret och misstankeregistret. Det sistnämnda innehåller uppgifter om skäligen misstankar innan dessa har prövats slutligt.³

³ Se lagen den 17 oktober 1900 om straffregister (nr 82 s. 1), SOU 1961:11 s. 214 ff., prop. 1963:39 och lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister samt prop. 1997/98:97 s. 74 f. och lagen (1998:621) om misstankeregister. Polisen för dessutom en del andra register, t.ex. med DNA-uppgifter och fingeravtryck.

Det följer av 2 § BRL att belastningsregistret förs i två syften: dels för att tillhandahålla uppgifter till de organ som är inblandade i förebyggande, utredning och lagföring av brott, dels för att kunna lämna uppgifter till myndigheter som utför vissa författningsreglerade prövningar, t.ex. i fråga om tillstånd att inneha skjutvapen eller vissa offentliga anställningar. Dessutom anges det i bestämmelsen att registret får användas för att lämna uppgifter till enskilda i vissa situationer när uppgifterna är av särskild betydelse för vederbörandes verksamhet.

Det första syftet är det grundläggande, och är mindre problematiskt ur integritetssynpunkt. Det handlar t.ex. om att domstolar ska kunna tillämpa brottsbalkens bestämmelser om återfall och sammanträffande av brott, att polisen ska få underlag i spaning och förundersökningar och att åklagare ska få uppgifter till stöd för vissa tvångsmedelsbeslut.⁴ Det andra syftet, som handlar om att myndigheter och enskilda ska kunna använda uppgifterna vid olika former av prövningar, kan däremot medföra att en registrering får mycket stor betydelse för den enskilde även efter att rättsverkningarna av brottet har verkställts. Det kan påverka möjligheterna till t.ex. anställning, körkort, vapeninnehav och näringsverksamhet. Det är därför naturligtvis viktigt att noga överväga vilka uppgifter som ska registreras, hur länge en uppgift ska kvarstå i registret, vem som ska få tillgång till uppgifterna och i vilken omfattning detta ska få ske.

Numera registreras alla påföljder som påförs någon för brott, oavsett om det sker av domstol, åklagare eller polis.⁵ Det innebär att t.ex. penningböter som påförs genom ordningsbot förs in i registret.⁶ Dessutom registreras åtalsunderlåtelse, kontaktförbud och tillträdesförbud till idrottsarrangemang samt de ovanligare företeelserna förvandlingsstraff för böter och förklaring att någon som döms till ansvar ska vara fri från påföljd.⁷

4 Prop. 1997/98:97 s. 75 f.

5 Se 3 § BRL. I 4 och 4 a §§ samma lag finns dessutom bestämmelser om att vissa utländska avgöranden ska registreras.

6 Detta hänger samman med att körkortsregistrets belastningsdel samordnades med belastningsregistret när detta inrättades; se prop. 1997/98:97 s. 77 ff. I det tidigare kriminalregistret antecknades inte bötespåföljder; se 2 § lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister. Domstolarna hade dock tillgång till dessa uppgifter i person- och belastningsregistret; se prop. 1994/95:144 s. 6.

7 Det är värt att notera att påföljdseftergift enligt 29 kap. 6 § brottsbalken att döma av bestämmelsens ordalydelse inte ska registreras, eftersom detta enligt 1 kap. 3 § samma balk inte är någon påföljd för brott. Det medför alltså den märkliga konsekvensen att den som befins ansvarig för ett brott men får påföljdseftergift inte registreras, vilket anknyter till den ursprungliga brottsbalkens betoning av påföljden snarare än av ansvaret i sig.

Det har länge ansetts att en person inte bör drabbas alltför länge av en gammal belastning. Uppgifterna tas enligt 17 § BRL som huvudregel bort ur registret (gallras) efter tio år. Rör det sig om frihetsberövande påföljder sker gallringen tio år efter frigivning eller utskrivning, annars efter domen eller beslutet. Bötespåföljder gallras efter fem år, liksom andra påföljder än fängelse mot den som var under 18 år vid gärningstillfället. Åtalsunderlåtelser mot underåriga gallras efter tre år. Om någon ny uppgift förs in innan gallringstiden för den tidigare uppgiften är uppnådd kvarstår båda uppgifterna så länge någon av dem ska vara kvar i registret. Det innebär att den som återfaller i brott regelbundet kommer att ha avsnitt i registret som kan vara betydligt äldre än tio år. En uppgift ska dock enligt 18 § BRL alltid tas bort efter 20 år.⁸ När det gäller fängelse och rättspsykiatrisk vård måste det emellertid alltid ha gått minst tio år sedan frigivning för att en uppgift ska gallras.

Uppgifterna i belastningsregistret omfattas enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) av absolut sekretess hos såväl Polismyndigheten (som för registret) som hos myndigheter som har tillgång till registret.⁹ Bestämmelsen om absolut sekretess medför att frågan om vem som har rätt att ta del av uppgifter i belastningsregistret helt regleras i BRL och den förordning (1999:1134) om belastningsregister som har utfärdats med stöd av lagen (BRF).¹⁰

Frågan vem som har *rätt* att få uppgifter från belastningsregistret regleras i 6–14 §§ BRL. Förutom vissa i sammanhanget mindre intressanta bestämmelser om tillhandahållande av uppgifter till utländska myndigheter och till statistik innebär regleringen att uppgifter under vissa förutsättningar får lämnas till tre kategorier: myndigheter, den enskilde själv och andra enskilda. Det bör

8 Enligt den tidigare lagstiftningen förstördes inte alltid uppgifterna, utan togs ut ur registret och lagrades på magnetband, för det fall de myndigheter som hade rätt till det skulle begära ett fullständigt utdrag ur registret. Detta skedde i praktiken aldrig. Åtgärden att begränsa utdraget kallades rehabilitering, vilket i praktiken är detsamma som sker i dag, med den skillnaden att uppgifterna i dag verkligen förstörs efter viss tid. Se prop. 1963:39 s. 44 och prop. 1994/95:144 s. 17 ff.

9 Sekretessbestämmelsen är däremot inte primärt tillämplig på uppgifter som tagits fram ur registret för användning i en myndighets verksamhet. Då gäller i stället de sekretessbestämmelser som är tillämpliga för respektive myndighet; se prop. 1999/2000:67 s. 25. I rättskipande och rättsvårdande verksamhet i domstol är uppgifterna offentliga; se 43 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen.

10 Den utredning som ledde fram till belastningsregisterreformen i slutet av 1990-talet föreslog att den absoluta sekretessen skulle avskaffas till förmån för ett omvänt skaderekvisit; se SOU 1997:65 s. 99 ff. Så blev det alltså inte, främst med hänsyn till att det skulle ha blivit en illusorisk prövning, som dock skulle ha riskerat att behöva ange om uppgifter förekom eller inte, och därmed omintetgöra syftet med sekretessen; se prop. 1997/98:97 s. 66 f. Bestämmelsen i 12 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen om att sekretess till förmån för enskild inte gäller i förhållande till den enskilde är inte tillämplig; se 35 kap. 3 § tredje stycket samma lag.

uppmärksammas att frågan huruvida det också finns en *skyldighet* att begära uppgifter ur belastningsregistret inte berörs i BRL eller BRF. Den frågan är i stället reglerad på många olika håll i de regelverk som aktualiserar kontroll. De mest omtalade bestämmelserna är de som innebär en rätt eller skyldighet för vissa aktörer att begära att den enskilde själv inför vissa anställningar inhämtar och lämnar ett utdrag ur belastningsregistret. Dessa bestämmelser berörs närmare i nästa avsnitt.

Det är slående att den åtkomst till registret som är minst problematisk är den enda som är reglerad direkt i BRL. Enligt 6 § BRL har de olika brottsbekämpande organen och domstolarna tillgång till registret i enlighet med de syften som anges i 2 §. Därutöver ges regeringen i bestämmelsen ett bemyndigande att föreskriva att myndighet för visst slag av ärenden ska ha rätt att begära uppgifter ur registret. Denna rätt har använts i mycket stor omfattning: bestämmelserna i 10–18 §§ BRF innefattar omkring 50 bemyndiganden till myndigheter att begära samtliga eller vissa uppgifter ur belastningsregistret. Det rör sig huvudsakligen om tillståndsärenden, anställningsärenden, nådeärenden, medborgarskapsärenden och yrkeslegitimationsärenden.¹¹

I 10 § BRL ges regeringen ett bemyndigande att föreskriva att enskilda ska ha rätt att få uppgifter om annan enskild ur registret. Det ska då röra sig om anställnings- och uppdragsfrågor i vård eller i brottsbekämpande arbete. Denna möjlighet har endast utnyttjats i 21 § BRF, som är av begränsad omfattning och inte har förändrats i omfattning på senare år. Det rör sig om larminstallationsföretag och privata vårdgivare som ägnar sig åt psykiatrisk vård, eller åt vård av utvecklingsstörda eller av barn och unga.

Slutligen har den enskilde rätt att begära ett utdrag om sig själv. Denna möjlighet, som regleras i 9 § BRL, tillkom så sent som år 1989 och har sedan millennieskiftet kommit till mycket kraftigt ökad användning.¹² År 1997 lämnades omkring 10 000 utdrag; år 2013 var det drygt 500 000 stycken.¹³

11 Reglerna i säkerhetsskyddslagen (1996:627), som gäller kontroll av personer som kan komma i kontakt med uppgifter som rör rikets säkerhet och liknande frågor, är ett särskilt kapitel och lämnas med hänsyn till sin särskilda historia här utanför framställningen. Ett berömt fall är det då en "åsiktsregistrerad" snickare förvägrades anställning vid marinmuseet i Karlskrona, något som bl.a. ledde till en (friande) dom i Europadomstolen (Leander v. Sweden, dom den 26 mars 1987; appl. no. 9248/81). Frågorna har särskilt uppmärksamats av Töllborg, t.ex. i Personalkontrollen: en ideologikritisk studie kring den svenska personalkontrollkungörelsen, 1986.

12 Se prop. 1987/88:122 samt Ds Ju 1981:6 och Ds Ju 1985:8.

13 Se SOU 1997:65 s. 131 och SOU 2014:48 s. 31.

3. FORMELL REGISTERKONTROLL

På senare år har bruket att kontrollera huruvida en person förekommer i belastningsregistret kommit att betecknas som antingen formell eller informell kontroll, där det förstnämnda är sådana fall där kontrollen sker med stöd av författning och det sistnämnda kontroll som sker utan författningsstöd genom att den enskilde uppmanas att använda sin rätt att begära ut ett utdrag och därefter visa upp detta.¹⁴ Egentligen är uppdelningen något missvisande, eftersom formell registerkontroll antingen kan ske genom att den som genomför kontrollen med stöd av bemyndigande i BRF begär ett utdrag direkt från registret eller genom att den enskilde med stöd av särskild lag avkrävs ett utdrag som vederbörande själv får begära ut.

Den formella registerkontrollen har ökat betydligt de senaste 15 åren. En majoritet av de utdrag ur registret som enskilda begärde år 2013 var sådana som begärdes för att tillgodose någon av de lagar som införts om rätt eller skyldighet för arbetsgivare att begära utdrag av en arbetssökande innan vederbörande erbjuds anställning. Totalt rörde det sig om 320 000 sådana utdrag år 2013.¹⁵

Det finns fem särskilda lagar om registerkontroll. Samtliga har införts under 2000-talet. De tar i stor utsträckning sikte på att skydda barn; lagarna avser skolor, hem för vård och boende som tar emot barn, insatser åt barn med funktionshinder och, nu senast, arbete med barn i stort.¹⁶ Ett särfall är försäkringsförmedling, där kravet på registerkontroll bygger på ett EU-direktiv.¹⁷ I samtliga fall utom ett är registerkontroll obligatorisk, dvs. arbetsgivaren har inte bara en rätt utan en skyldighet att begära utdrag. I ett fall har registerkontroll övervägts men till slut befunnits alltför ingripande: år 2010 beslutade regeringen att inte införa någon registerkontroll vid anställning i hälso- och sjukvården.¹⁸

14 Se i synnerhet SOU 2014:48.

15 SOU 2014:48 s. 31.

16 Skolan var först; se prop. 1999/2000:123, som ledde till lagstiftning som trädde i kraft år 2001 och som numera – i utökad omfattning – återfinns i 2 kap. 31–33 §§ skollagen (2010:800). Därefter följde lagen (2007:171) om registerkontroll vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn och lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, som bygger på ett EU-direktiv, innefattar ingen skyldighet för arbetsgivaren att begära utdrag, men väl en rätt att kräva det.

17 Se 2 kap. 4 § första stycket lagen (2005:405) om försäkringsförmedling.

18 Detta motiverades med att avvägningen mellan patienternas intressen och skyddet för den enskildes integritet enligt regeringens mening utföll till fördel för integriteten, framförallt med hänsyn till att hälso- och sjukvården utgör en stor sektor på arbetsmarknaden och att personalomsättningen är stor där. Argumenten var alltså snarare hänförliga till den mängd personer som

Den ökade användningen av formell registerkontroll har inte bara avsett sådan kontroll som sker genom att den enskilde med stöd i lag själv ombeds att inhämta ett utdrag och visa upp det för att anställning ska kunna komma i fråga. Även den registerkontroll som sker genom rätt och skyldighet för olika myndigheter att inhämta ett utdrag direkt från belastningsregistret har ökat kraftigt. Sedan BRF tillkom år 1999 har de bestämmelser som rör olika myndigheters tillgång till belastningsregistret ändrats drygt 80 gånger. Dessa bemyndiganden har i stor utsträckning tillkommit utan de överväganden som sker i ett lagstiftningsärende. Förvisso rör det sig inte i samtliga fall om en skyldighet att genomföra registerkontroll – den frågan regleras inte i BRF – men det kan antas att rättigheten utnyttjas i betydande omfattning.¹⁹ Någon uppgift om hur många utdrag som har begärts direkt från registret med stöd av bemyndiganden finns såvitt känt inte.

Ett registerutdrag till enskild enligt 9 § BRL kan vara av olika omfattning. Registerutdrag som måste lämnas enligt de registerkontrollagar som är hänförliga till arbete med barn begränsas enligt 22 § BRF till mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexualbrott enligt 6 kap. brottsbalken, grovt rån och barnpornografibrott.²⁰ Utdrag enligt lagen om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn innefattar något fler brott, bl.a. misshandel av normalgraden, grov fridskränkning, narkotikabrott och brott mot alkohollagen. Registerkontroll som sker genom att myndighet eller enskild med stöd av bemyndigande i BRF begär ut uppgifter direkt från belastningsregistret är däremot i stor utsträckning generell eller i vart fall betydligt mindre avgränsad.²¹

4. INFORMELL REGISTERKONTROLL

Möjligheterna till insyn i belastningsregistret och dess föregångare var länge begränsade i Sverige. Vanligen krävdes det för rätt till utdrag att den sökande genom officiellt intyg kunde visa att hans eller hennes rätt var beroende av tillgång till registret.²² Som närmare berörs i nästa avsnitt gick det i gengäld att få andra typer

kontrollen skulle omfatta än till vilken betydelse det skulle få för patienternas trygghet och vårdkvalitet om registerkontroll genomfördes. Se prop. 2009/10:210 s. 165 ff.

19 Frågan om huruvida kontroll faktiskt ska ske i en viss typ av ärenden har på detta sätt kommit att regleras på mycket olika normnivåer; se SOU 2009:44 s. 260 f. Se också den allmänna begränsningen i 7 § BRL, som kräver att en myndighet som har rätt att få uppgifter i registret i det enskilda fallet ska pröva om skälet till att få uppgifter uppväger den olägenhet som det innebär för den som berörs.

20 Avgränsningen av de relevanta brotten görs i BRF, men har tagits upp till viss diskussion i respektive lagstiftningsärende; se t.ex. prop. 1999/2000:123 s. 28 ff.

21 Se 10–21 §§ BRF.

22 Detta ansågs normalt vara fallet främst i två situationer: dels vid adoptioner från utlandet,

av intyg. Fram till 1918 utfärdades betyg på god frejd genom kyrkobokföringen, och därefter kunde medborgarna vända sig till polisen för att tillgodose krav från t.ex. presumtiva arbetsgivare på ett straffrihetsintyg.²³ År 1961 utfärdades över 50 000 sådana intyg, utan någon egentlig enhetlighet och i stor utsträckning utan författningsstöd.²⁴ Detta bruk minskade betydligt i omfattning genom den nya registerlagstiftningen på 1960-talet, som innebar en klart mer begränsad tillgång också till polisregistren.²⁵ Syftet med reformen var i stor utsträckning att undvika ett missbruk av registeruppgifter som straffrihetsintyg.²⁶

I den gryende dataåldern började dock röster höjas för att medborgarna skulle ha rätt till insyn i registeruppgifter om sig själva. Som nämnts var det inte förrän år 1989 som en oinskränkt möjlighet att få del av de egna uppgifterna i belastningsregistret infördes. Först övervägdes om möjligheten skulle begränsas till att den enskilde skulle få ta del av uppgifterna på polisstation eller liknande, men detta avfärdades av praktiska skäl till förmån för en årlig rätt till ett kostnadsfritt utdrag ur registret.²⁷ Risken för att en sådan insynsrätt skulle missbrukas ansågs inte så påtaglig att något sanktionerat förbud behövde införas mot att t.ex. begära att få ta del av ett utdrag som någon begärt ut med stöd av insynsrätten.²⁸ I lagstiftningsärendet anfördes att det kunde förutsättas leda till reaktioner från fackförbunden och den allmänna opinionen om insynsrätten missbrukades på ett sådant sätt.²⁹

Det står klart att farhågorna har besannats om att den enskildes rätt till utdrag skulle kunna missbrukas som ett straffrihetsintyg. Missbruket tycks också ha tilltagit i takt med att den formella registerkontrollen har ökat under 2000-talet. Antalet utdrag som begärdes med stöd av insynsrätten uppgick år 1997 till 10 000, och har därefter ökat från 40 000 år 2003 till 220 000 år 2013.³⁰ Rikspolisstyrelsen uppskattade år 2004 att cirka 75 procent av de som begärde utdrag med stöd av insynsrätten var arbets sökande.³¹ I en intervjustudie

dels vid ansökan om arbets- eller uppehållstillstånd i främmande stat; se Ds Ju 1985:8 s. 33.

23 SOU 1953:17 s. 162; SOU 1961:11 s. 83 ff.

24 Se redogörelsen i SOU 1961:11 s. 102 ff. och 111 ff.

25 Se 3 § lagen (1965:94) om polisregister m.m.

26 Prop. 1965:18 s. 77 ff.

27 Se Ds Ju 1985:8 s. 34 ff. och prop. 1987/88:122 s. 17 ff. samt redogörelsen i SOU 2014:48 s. 24 ff.

28 Prop. 1987/88:122 s. 19 f.

29 Ds Ju 1981:6 s. 4 f.

30 SOU 1997:65 s. 131 och SOU 2014:48 s. 31. Till detta kommer sådana utdrag som begärs för att tillgodose de olika registerkontrollagar som bygger på att enskild själv begär ett utdrag; se föregående avsnitt.

31 SOU 2014:48 s. 28.

nyligen konstaterades att andelen arbetsgivare som regelmässigt begärde belastningsregisterutdrag vid rekrytering uppgick till 14 procent. Drygt var tredje av dessa gjorde det utan stöd i författning.³² Med tanke på hur många utdrag som begärdes ut med stöd av insynsrätten får detta resultat antas vara i underkant.

5. REGISTRERING OCH REGISTERKONTROLL SOM SANKTION

Fram till år 1936 kunde den som dömdes till straffarbete också förklaras för alltid eller för viss tid ha förlorat sitt medborgerliga förtroende, ett särskilt bistraff enligt 2 kap. 19 § 1864 års strafflag. Förlust av medborgerligt förtroende innebar förlust av eventuell allmän tjänst och utestängande från framtida sådan, liksom av rösträtt, valbarhet och liknande medborgerliga rättigheter. Dessutom innebar påföljden vanfrestidsförklaring, vilket medförde att den dömdes utestängdes från all verksamhet där ett krav på god frejd uppställdes, t.ex. vissa näringar.³³ Det var alltså denna särskilda påföljd som medförde att man fick ett ”orent” frejdebetyg att visa upp i olika sammanhang där det efterfrågades.³⁴

Syftet med påföljden förlust av medborgerligt förtroende var inte i första hand att tillfoga den dömdes ett särskilt obehag eller lidande vid sidan av straffet. Det handlade i stället om att det ansågs nödvändigt att varna och skydda samhället mot personer som hade begått brott av en viss svårighetsgrad.³⁵ Påföljden blev trots det under lång tid föremål för mycket omfattande kritik.³⁶ Kritiken tog sikte på att påföljden gjorde det betydligt svårare att ta sig tillbaka till ett hederligt liv efter frigivning, eftersom den mer eller mindre utestängde den som frigavs från straffarbete från möjlighet till försörjning på laglig väg.³⁷

32 SOU 2014:48 s. 92 f.

33 SOU 1935:60 s. 24 och Hagströmer, Svensk straffrätt I s. 461 ff. Det stora flertalet meddelade påföljder gällde tjuvnadsbrott; se SOU 1935:60 s. 66 f. En allmän framställning av den rättshistoriska bakgrunden lämnas i Inger, Vanfrestid: från infamia till förlust av medborgerligt förtroende, 2001 s. 195 ff.

34 Här bortses från de rent kyrkliga aspekterna på frejdebetyget, t.ex. huruvida man hade begått nattvarden under det gångna året, något som vissa s.k. nattvardshindrande brott omöjliggjorde.

35 SOU 1935:60 s. 42 ff.

36 Se redogörelsen i SOU 1935:60 s. 23 ff.

37 Se redogörelsen för nya lagberedningens resonemang år 1890 i SOU 1961:11 s. 82 ff.: ”Väl torde prästerskapet i allmänhet anse sig av gällande lag förhindrat att meddela intyg om någons frejd på begäran av annan enskild person, men då en var vore berättigad att erhålla bevis om sin egen frejd, och dylikt bevis plägade avfordras den arbetssökande av den, hos vilken han begärde arbete, bleve därav en följd, att de flesta av prästerskapet utgivna s.k. arbetsbetyg innehölle uppgift om frejden. Naturligt vore då, att den, som ej hade, såsom det hette, ’rent’ prästbetyg, så gott som allestädes bleve avisad, och, där han någon gång antoges, omöjliggjordes vanligen hans kvarstannande genom förhållandet till arbetskamraterna, vilka i allmänhet på en eller annan omväg erhöles kunskap om att han ej hade sådant betyg. Om man därför ville verksamt understödja de

Kritiken medförde att frejdebetyggen avskaffades år 1918, då påföljden också fick det mera neutrala namnet ”påföljd enligt 2 kap. 19 § strafflagen”. En lång tradition av frejdebetyg gick dock inte att avskaffa så lätt. Betygen kom snabbt att ersättas med intyg från olika polisiära register om att personen inte var straffad för brott. Det krävdes med andra ord betydligt mer för att få ett ”rent” straffrihetsintyg än motsvarande frejdebetyg, som bara blev ”orent” vid sådana förhållandevis allvarliga brott som medförde förlust av medborgerligt förtroende. Polisintyg om straffrihet utfärdades i stor utsträckning ända fram till 1960-talet, ibland med mycket gamla belastningar medtagna.³⁸

Kan den ordning som har utvecklats under de senaste 15 åren jämföras med den i början av 1900-talet? Registrering i belastningsregistret är knappast någon sanktion i formell mening; syftena med registreringen är ju enligt 2 § BRL att underlätta brottsbekämpning och lagföring, och att tillhandahålla information vid olika former av prövningar. Samtidigt står det klart att en utvidgning av kontroller i enlighet med det senare syftet riskerar att medföra att den formella sanktionen att dömas till ansvar och påföljd får en helt ny, författningsreglerad effekt: att den dömda under lång tid efter frigivning begränsas av att en stor mängd aktörer känner till hans eller hennes förflutna.³⁹

På 1950-talet uppmärksammades att det utbredda bruket av straffrihetsintyg i praktiken hade återinfört påföljden förlust av medborgerligt förtroende, med den skillnaden att den inte längre dömdes ut av domstol utan i stället blev en indirekt och mer svårkontrollerad verkan av lagföringen.⁴⁰ Insikten om dessa

ansträngningar, som gjordes för beredande av arbete åt frigivna fångar, syntes detta lämpligen kunna ske genom en föreskrift, att meddelande om frejd i allmänhet icke finge av prästerskapet inryckas i sådana betyg, vilka vore avsedda att användas enskilda personer emellan.”

38 Se SOU 1961:11 s. 102 ff. och 111 ff.

39 Europadomstolen prövade i målet *Gardel v. France* (dom den 17 december 2009; appl. no. 16428/05) om det utgjorde ett straff i konventionens mening att registrera en person som dömts till 15 års fängelse för våldtäkt mot barn i ett särskilt register för sexualbrottslingar. Registrering kvarstod under 20 till 30 års tid efter frigivning, med skyldighet vid straffansvar för den registrerade att bl.a. styrka sin adress var sjätte månad och att anmäla eventuella adressändringar inom 15 dagar. Domstolen fann att registreringen inte utgjorde ett straff enligt art. 7, utan var en preventiv åtgärd, som syftade till att motverka återfall. Domstolen fann även att åtgärden var proportionerlig enligt art. 8, med hänsyn bl.a. till möjligheten att ansöka om att bli struken ur registret om vissa förutsättningar var uppfyllda samt att det var tydligt reglerat vem som skulle ha tillgång till registret.

40 SOU 1949:6 s. 81; SOU 1959:37 s. 54; SOU 1961:11 s. 113. Se även prop. 1963:39 s. 44, där det betonas att uttrycket ”rehabilitering” som beteckning på att en belastning efter en tid inte längre redovisas egentligen snarare anknyter till påföljder som innebär förlust av ära eller medborgerligt förtroende.

intygs mycket menliga effekter för den enskilde var ett huvudsyfte bakom 1960-talets kraftiga begränsningar i tillgången till utdrag ur polisregistren.⁴¹

År 2014 utfärdades mer än tio gånger fler utdrag ur belastningsregistret än det utfärdades straffrihetsintyg år 1961. Dagens registerkontroller är förvisso betydligt mer reglerade än dåtidens polisintyg. I gengäld lever vi i dag i ett samhälle där olika mer eller mindre reella risker i omgivningen får stor effekt på rättsutvecklingen.⁴² Eftersom detta samhälle dessutom har en ofantlig mängd information sorterad och registrerad för behandling på ett sätt som var otänkbart innan den moderna informationsteknologin kom till, uppstår en stark känsla av att det är nödvändigt att använda sig av informationen för att skydda sig mot riskerna. Faran för att historien ska upprepa sig bör därför inte negligeras.

Det klander som den som begår brott förtjänar ska komma till uttryck i straffet.⁴³ Förvisso tycks det oundvikligt att den som döms för brott också – åtminstone när det gäller allvarigare brott och brott som annars av olika anledningar uppfattas som särskilt vanhedrande – drabbas av ett bredare samhälleligt klander. Detta är dock knappast någonting som straffsystemet bör medverka till i större utsträckning än vad som är nödvändigt.⁴⁴ Det finns legitima skäl att begränsa vad en person som nyligen dömts för vissa allvarliga brott bör få göra; att den som dömts för sexualbrott mot barn inte bör få arbeta med barn efter frigivningen är ett tydligt, men samtidigt särpräglat, exempel. Ett långtgående eller mer utpräglat bruk av registerkontroller riskerar dock att göra den fällande domen till en bestående karaktärsdom, som förskjuter den dömde från samhället även efter avtjänat straff. En medvetenhet om detta och om de konsekvenser som det får bör medföra högre krav på regleringen av registerkontrollen än vad som är fallet i dag.

41 Prop. 1965:18 s. 77 ff.

42 Det moderna samhället har inom sociologin – och i förlängningen också kriminologin – kallats "risksamhället", där individens primära mål inte längre är att utöka sitt välbefinnande utan att hantera omkringsiggande risker. Främlingen är misstrodd på ett helt annat sätt i ett sådant samhälle, och individen ser sig själv som den ende som det går att lita på. Se Sarnecki, *Introduktion till kriminologi*, 2009 s. 489 med hänvisningar.

43 Se här i synnerhet von Hirsch, *Proportionalitet och straffbestämning*, 2001 s. 38 ff.

44 Detta underströks i prop. 1963:39, lagstiftningsärendet om ny kriminalregisterlag på 1960-talet: "Oaktat några formella regler om förlust av medborgerliga rättigheter ej finnes här, är det dock uppenbart, att en påföljd även efter det den verkställs fortfar att medföra belastande verkningar för den av påföljden drabbade. [...] Vad som bör [...] förhindras är, att brott även sedan lång tid förflutit utan att den dömde varit föremål för nya kriminalvårdande ingripanden fortfar att i olika sammanhang utgöra en belastning för honom." (s. 44).

6. FRAMTIDA REGLERING

Det är svårfrånkomligt att belastningsuppgifter är relevanta i en hel del sammanhang även utanför de brottsutredande organen och domstolarna. Utmaningen ligger dels i att utvärdera var detta behov är befogat och inte bara uttryck för en mindre välgrundad riskkänsla, dels i att åstadkomma en tydlig och rättssäker reglering, som inte kan missbrukas av aktörer med ett mindre motiverat behov av tillgång till uppgifterna.

Enligt min mening måste utgångspunkten vara att den som har avtjänat en påföljd för ett brott inte ska drabbas av några ytterligare effekter av domen, i vart fall inte några effekter som är officiellt sanktionerade. Detta handlar inte i första hand om personlig integritet, utan om att straffskippingen bör vara human mot den enskilde och om att kriminalpolitiken bör undvika åtgärder som försvårar frivärnas möjligheter till återanpassning i samhället. Undantag från detta måste kunna motiveras av bärande argument.⁴⁵

Nyligen har en utredning om informell registerkontroll presenterat sitt arbete. Utredningen föreslår att det ska införas ett skadeståndssanktionerat förbud mot informell registerkontroll.⁴⁶ Detta skulle vara en viktig åtgärd för att motverka omotiverade registerkontroller. De aktörer som i dag anser sig ha behov av informell registerkontroll kan med ett sådant förbud emellertid förväntas verka för tillgång till formell kontroll. Ett förbud skulle därför, vilket utredningen också berör, understryka behovet av att tydliggöra i vilka syften formell registerkontroll kan vara motiverad.

Utredningen prövar fem olika ändamål som skulle kunna motivera kontroll: skyddet för allmänna intressen, arbete med utsatta personer, verksamhet med anknytning till utlandet, säkerhet på arbetsplatsen och ekonomiskt intresse. Därefter prövar utredningen behovet inom fem särskilda verksamhetsområden: lässmeder, finansiella företag och banker, persontransporter, hälso- och sjukvård, och vård- och omsorg avseende äldre och personer med funktionsnedsättning. Utredningen når slutsatsen att registerkontroller bara är motiverade när personer ska anförtros uppgifter som berör tunga allmänna

45 Se här Europarådets rekommendation no. R (84) 10 om kriminalregister och rehabilitering av dömda, där det betonas att belastningsregister är till för att myndigheter inom rättsväsendet ska kunna fatta korrekta beslut och att användningen av sådana register för andra ändamål bör begränsas så mycket som möjligt. Se även SOU 2009:44 s. 275.

46 SOU 2014:48 s. 105 ff. Framtiden får utvisa om ett sådant förbud får tillräcklig verkan; utredningen berör själv möjligheten att tillgodose insynsintresset på annat sätt än genom att den enskilde får ett utdrag, t.ex. genom att den enskilde får besöka en polisstation och ta del av uppgifterna på plats. Så är fallet t.ex. i Norge; se betänkandet s. 67 f.

intressen, arbeta med barn eller utvecklingsstörda eller, i vissa fall, med uppgifter med anknytning till utlandet. De övriga ändamålen och behoven avfärdas som för svaga i förhållande till de motstående intressena.⁴⁷

Utredningens observationer är i flera avseenden balanserade. Vid bedömningen av vilken tyngd de olika ändamålen ska tillmätas måste dock också beaktas att värdet av en uppgift om huruvida en person förekommer i belastningsregistret eller har dömts för en viss typ av brott kan ifrågasättas. Avsaknaden av notering säger ingenting om huruvida en person faktiskt har begått brott eller i övrigt är lämplig att anförtros känsliga uppgifter. Sambandet mellan tidigare brott och risken för återfall är svårutrett, och ser dessutom utan tvekan olika ut på olika områden.⁴⁸ Det är lätt hänt att möjligheten att genomföra den förhållandevis enkla registerkontrollen leder till mer formaliserade lämplighetsprövningar, där den som kontrollerar snarare vill kunna visa i efterhand att kontroll har skett än göra en gedigen riskbedömning från början.⁴⁹

Ett genomgående problem vid bedömningen av i vilken utsträckning uppgifter i belastningsregistret ska få användas i olika sammanhang är bristen på sammanhängande reglering. Den senaste utredningen berör registerkontroller i arbetslivet. Även om detta är ett stort användningsområde för registret är det lätt att förbise att registerkontroller, som utvecklats ovan, sker i en stor mängd andra lämplighetsprövningar. Rätten till tillgång till registret regleras i BRL och BRF. Frågan huruvida en myndighet eller annan aktör är *skyldig* eller bara har *möjlighet* att göra kontroller i belastningsregistret vid olika typer av prövningar är reglerad i ett mycket stort antal spridda bestämmelser, varav många finns i förordningar. När det gäller sådana intyg som inkrävs från enskilda har varje område sin egen registerkontrollag, medan omfattningen av de uppgifter som ett intyg ska innehålla enligt de olika lagarna regleras i BRF. Frågan om vilken betydelse som en belastning ska tillmätas är överlämnad till beslutsfattaren, ofta utan några riktlinjer från lagstiftaren.⁵⁰ Genomgående

47 SOU 2014:48 s. 122 ff.

48 Backman, Criminal Records in Sweden, 2012 s. 60 f. Se även SOU 2014:48 s. 119 f., där det poängteras att nyttan av registerkontroll när det gäller att förhindra framtida brott är svårbedömd, och s. 142, där risken för brott mot vuxna personer med funktionsnedsättning sätts i relation till risken för brott mot barn. Utredningen anser att det för den tidigare kategorin inte finns "en sådan nära koppling mellan en viss brottstyp och skyddsobjektet" som är fallet när det gäller barn.

49 Brottregistreringsutredningen, som i SOU 1961:11 s. 120 föreslog begränsningar i tillgången till polisregistren för att få stopp på straffrihetsintygen, betonade i stället vikten av en bedömning utifrån anställningsintervju, betygsgranskning och referenskontroll. Detta upprepas i SOU 2014:48 s. 119.

50 Se prop. 1999/2000:123 s. 21, där det övervägs men avfärdas att låta förekomsten av belastningar medföra anställningsförbud.

gör det faktum att många av de frågor som ger systemet dess karaktär är reglerade på andra normnivåer än lag att de öppna, samlade och noggranna överväganden som ett lagstiftningsärende innebär inte har förekommit.

Det kan alltså konstateras att ett mera utbrett registerkontrollsystem får en sanktionsliknande effekt. Mot den bakgrunden är det problematiskt dels att syftena med användning av belastningsregistret utanför rättsväsendet är så pass oklart definierade, dels att de frågor som är reglerade hanteras i så många olika författningar på olika normnivåer. Enligt min mening talar dessa förhållanden för en betydligt mer samlad reglering i lagform. Där bör tydliggöras vilka syften som kan motivera registerkontroll, vem som med stöd av ett sådant syfte ska ha tillgång till eller skyldighet att kontrollera uppgifter i belastningsregistret, vilka uppgifter som är relevanta för det aktuella syftet och vilken betydelse som uppgifterna ska tillmätas. Dessutom kan naturligtvis övervägas huruvida dagens regler om hur länge en belastning ska sparas i belastningsregistret ska vara styrande för omfattningen av utdrag som lämnas som beslutsunderlag i olika sammanhang utanför rättsväsendet.

7. AVSLUTNING

Den snabbt växande användningen av belastningsregistret för ändamål utanför rättsväsendets myndigheter riskerar att skapa en situation där en registrering får verkningar för den enskilde långt efter att påföljden är verkställd. Detta är problematiskt både ur ett humanitetsperspektiv och utifrån kriminalpolitiska strävanden att främja dömdas återanpassning i samhället. Samtidigt finns det givetvis på vissa områden ett reellt behov av tillgång till uppgifter i registret för att skydda särskilda känsliga verksamheter eller förhindra att farliga personer får tillgång till t.ex. vapen.

Dagens reglering av tillgången till belastningsregistret är spridd i många lagar, och dessvärre även i stor utsträckning i förordningar och andra författningar på lägre nivå. Det har aldrig varit lättare att systematisera och tillgängliggöra information än det är i dag. Även om det i allt större utsträckning finns möjligheter att hitta känslig information om människors förflutna på annat sätt än genom offentliga register bör en sådan utveckling inte medföra att de pålitliga och väl systematiserade uppgifterna i belastningsregistret ska tillgängliggöras i större utsträckning än nödvändigt. Historien lär att ett sådant bruk i praktiken lätt återintroducerar påföljder som förlust av medborgerligt förtroende, som med rätta har varit avskaffade sedan länge. 