

Nr 3.

Av herr **Schlyter**, om utredning angående ändringar i gällande lagstiftning om registrering av brott och förseelser.

Det är långt ifrån alla brottslingar som bli ertappade och dömda. Risken för upptäckt är inte jämnt fördelad. Den är mindre för de välsituerade än för de sämre lottade. En god samhällsställning ger skydd mot insyn. Vissa amerikanska forskare räkna med, att det inom de högre samhällsklasserna finns så många oupptäckta vinningsbrottslingar — brottslingar i vit krage (white collar criminals) — att man egentligen inte kan studera brottslighetsproblemet bland dem som av någon anledning hamnat på de straffades sida om kritstrecket. Även i Sverige finns det sannolikt ett stort antal brottslingar, särskilt bedragare och förskingrare, som driva sin verksamhet utom synhåll för poliser, domare, fångvårdsmän och statistiker.

Men det fattas inte mäld i rättvisans kvarnar. Var och en som passerat 15-årsåldern löper en tämligen betydande risk att bli omhändertagen för brott. Det första brottet föranleder ofta intagning på fångvårdsanstalt. En för några år sedan utförd undersökning (Dahlberg och Lindberg 1944) visade att det finns ungefär 5 procent risk för att de män som leva upp till 50-årsåldern dessförinnan få undergå frihetsstraff eller med andra ord ungefär var tjugonde man kommer i fängelse före nämnda ålder, om han inte dör dessförinnan.

När man vet att brottslighet är en så vanlig företeelse, är det egentligen svårt att förstå den avvisande, ej sällan hätska inställning, som allmänheten vanligen intar mot de straffade. På sätt och vis påminner det om att leka indianer och vita, när den allmänna meningen outtröttligt vänder sina taggar mot dem som bli åtalade och dömda. Ogillandet knytes mera till straffet än till brottet. Det förstärkes hos många av inrotade moraliska värderingar, ibland religiöst färgade. Rättfärdigheten fordrar att den som gjort något ont skall klämmas efter. Den mildras mera sällan av det ljus, som enligt Ferlin är »så vilsamt och anspråkslöst och milt mot allt som är undanföst». Händerna kunna bli hårda i barmhärtighetens tjänst.

Återfallssiffrorna för de till frihetsstraff dömda äro inte gynnsamma. Av de första gången frigivna straffångarna blir närmare en tredjedel dömda till nytt frihetsstraff inom tre år. Återfallsrisken stiger med varje undergången bestraffning. För dem som undergått ett första frihetsstraff är risken att för brott komma i fängelse ungefär fyrtio gånger så stor som den är för befolkningen i allmänhet. Efter andra frihetsstraffet är den hundra gånger och efter tredje straffet etthundrafemtio gånger större.

Man kan naturligtvis inte säga att den höga återfallsfrekvensen beror utslutande på de dömdas svårigheter efter frigivningen. Men det är tydligt, att det deklasserande inflytandet av allmänhetens misstro och straffets övriga menliga biverkningar av social och ekonomisk natur i särskilt hög grad medverka till att resultatet blir som det blir.

Redan på 1800-talet och ännu tidigare voro samhällsorganen medvetna om den betydande risk som förelåg för nya brott från de straffades sida. De föllo emellertid inte på den tanken att återfall i brott kunde förebyggas genom att hjälpa och stödja de frigivna, utan inriktade sig på att söka avvärja faran genom säkerhetsåtgärder, som hade till uppgift att begränsa de frigivnas faktiska möjligheter att begå brottsliga handlingar. Till dessa säkerhetsåtgärder hörde polisuppsikten över frigivna fångar ävensom användningen av tvångsarbete mot sådana frigivna som varken hade pengar eller arbete. Vissa andra åtgärder togo mera sikte på att varna allmänheten för att inlåta sig med de straffade genom att underkasta dessa någon form av märkning. De fram till mitten av 1800-talet brukliga skamstraffen hade bl. a. ett liknande syfte. Det fanns också särskilda vanhedrande bistraff, som levde kvar långt efter skamstraffens avskaffande. I Sverige innebar förlust av medborgerligt förtroende, som kunde anknytas till frihetsstraff för vissa brott, att den dömd under den tid påföljden varade skulle anses såsom vanfrejdad. Med vanfrejd följde bland annat förlust av näringsfrihet samt obehörighet till allmänna befattningar och andra anställningar för vilka fordrades god frejd. Påföljder av liknande slag tillämpas fortfarande i de flesta länder, även i våra nordiska grannländer.

I Sverige avskaffades de vanhedrande påföljderna år 1936. I svensk lagstiftning, bl. a. i vissa moderna sociallagar, finnas emellertid fortfarande bestämmelser som diskvalificera straffade personer. På ett mera utpräglat sätt ha de straffade försatts i en undantagsställning genom de bestämmelser om antagning av personal som tillämpas av åtskilliga statliga verk och inrättningar — järnväg, post, telegraf etc. — där endast helt ostraffade personer kunna erhålla ordinarie anställning. Den gamla vanfrejden fick endast anknytas till straffarbete, som ådömts för grövre brott. Den uteslöt den dömd bara från vissa befattningar. De nyss omtalade behörighetsvillkoren ha den strängare innebörden att inte ens villkorligt dömda kunna anställas i någon som helst befattning hos vederbörande verk. I ett nyligen inträffat fall kunde en vid postverket sedan några år anställd arbetare inte ifrågakomma till ordinarie anställning, därför att han för mer än tio år sedan — vid 18 års ålder — fått villkorlig dom för ett mindre tillgreppsbrott.

Staten ger sålunda ett dåligt exempel åt de privata arbetsgivarna. Dessa ställa sig ofta avvisande till personer som enligt vad de fått veta ha dömts för brott. Det finns också många som försöka utnyttja de straffades arbetskraft till underpris, t. ex. för att lösa sitt hembiträdesproblem. Över huvud taget märker man hos både myndigheter och enskilda en benägenhet att göra

saker och ting besvärligare för de straffade än för andra människor. Härtill kommer att de dömda och deras anhöriga ofta bli utsatta för obehag av mera personlig art.

Det finns således goda skäl att hålla fast vid en princip, som ansågs självklar i slutet av 1800-talet, nämligen att man inte skall låta obehöriga få kännedom om att någon har dömts för brott. De flesta ta för givet, att allting är väl beställt. I verkligheten torde det emellertid förhålla sig så, att det nästan inte alls finns kvar någon sekretess kring brott och straff. Denna förändring har inte inträtt genom lagstiftning — tvärtom ha vi ju varit föregångsmän i fråga om vanfrijdens avskaffande — utan såsom en följd av sociala reformer och andra åtgärder med mycket fina bevekelsegrunder. Men resultatet är där i alla fall. För de straffade är det mera påtagligt än den förbättrade socialvården, från vilken de för övrigt i viss utsträckning äro utestängda. Det minskade sekretesskyddet kring brott och straff sammanhänger främst med det förhållandet att domar i brottmål efter hand kommit att i växande omfattning registreras hos skilda myndigheter och inrättningar. Tidigare ansågs statlig registrering böra förekomma endast i mycket begränsad omfattning och i förening med sekretesskydd för vederbörande register. På senare tid har denna princip mer och mer fallit i glömska.

Den första registreringen av straffade sköttes av prästerna i samband med kyrkobokföringen. I prästbevisen angåvos de begångna brotten och de ådömda straffen. Domstolarna rekvirerade prästbevis för att kunna tillämpa strafflagens återfallsregler. Under senare delen av 1800-talet förbjödos emellertid prästerna att sätta ut brotten och straffen i sina bevis. Med hänsyn till återfallsreglerna blev det därför nödvändigt att införa en central registrering. Sedan man avvisat tanken att låta tidningen Polisunderrättelser göra tjänst som straffregister — bl. a. därför att det kunde medföra olägenheter ur sekretesssynpunkt, om tidningen utvidgades — tillkom genom lag av år 1900 det hos fångvårdsstyrelsen förda straffregistret. Hos fångvårdsstyrelsen föres även (sedan 1938) ett centralt fångregister. Båda dessa register äro strängt sekretesskyddade. Angående brott och ansvarspåföljder få uppgifter lämnas endast till domstolar och åklagare samt några få andra myndigheter.

Av de många andra register, där de för brott dömda kommit att katalogiseras, kunna endast de viktigaste beröras här.

Enligt ett cirkulär år 1877, som inte blivit upphävt eller kompletterat, skulle tidningen Polisunderrättelser, förutom uppgifter om åtgärder enligt lösdrivarlagen samt efterlysningar och liknande notiser, endast innehålla uppgifter om sådana frigivna eller rymda straffångar som ansågos vådliga för den allmänna säkerheten. I praxis har det emellertid efter hand blivit så, att tidningen ger upplysning om alla domar på frihetsstraff, även villkorliga. Man kan t. ex. slå upp tidningen och finna att den eller den dömts till en månads fängelse villkorlig dom utan övervakning. Där finnas vidare notiser om alla frigivnin-

gar. Också många personer som dömts till böter redovisas i Polisunderrättelser. I straffregistret få sedan 1943 inte antecknas några andra bötesdomar än sådana som lyda på minst 60 dagsböter och avse förmögenhetsbrott. Denna reform har inte slagit igenom i Polisunderrättelser, där man i varje nummer kan läsa om personer som dömts till ett 30-tal dagsböter för snatteri o. d.

Polisunderrättelser utges numera av Kriminaltekniska anstalten och är daglig. Institutets chef beskrev för några år sedan i en artikel den utveckling som tidningen undergått ungefär så, att tidningen blivit Sveriges mest anlitade offentliga handling — det ligger något ominöst i ordet »offentliga» i det sammanhanget — och att tidningen fått denna karaktär genom att samhällslivets utveckling under de senaste årtiondena avspeglats i dess rikare innehåll. Ehuru utvidgningen helt grundade sig på frivilliga åtaganden av vederbörande myndigheter att sända uppgifter till tidningen, har denna blivit ett, låt vara mindre fullständigt och mindre noggrant, parallellföretag till straffregistret.

Polisunderrättelser är ett exempel på att statsmedel använts till att upplägga ett nytt straffregister utan stöd av lagstiftning. När tidningen år 1939 ökade sin upplaga till 4 000 exemplar och därigenom hamnade på ytterligare 2 000 fjärdingsmäns bord, vanligen ganska privata bord, voro de anslagsbeviljande myndigheterna dock medvetna om den storartade utveckling som tidningen undergått. De oroades föga av tanken, att sekretessen måste bli mindre för 4 000 straffregister, förvarade på olika sätt, än för ett enda straffregister i fångvårdsstyrelsens gömmor.

Att polisen distribuerar straffregistret i masskorsband är inte bara en kuriositet utan en farlig kuriositet. Utan den skulle de affärsdrivande verken inte kunna uppställa de ovannämnda ambitiösa anställningsvillkoren. En banarbetare eller en städerska kan nämligen inte för detta ändamål få bevis om livslång laglydighet från det riktiga straffregistret. Men de flesta polismyndigheter vikariera genom att utfärda strafflöshetsintyg.

Ännu mera omfattande är straffregistreringen hos kontrollstyrelsen och de större systembolagen, som i denna verksamhet visat prov på yrkeskunnighet och rutin. I vissa städer, t. ex. Stockholm, ha systembolagen oerhört omfattande register. I jämförelse med dem liknar fångvårdens register närmast lek-saksskåp.

För systembolagen gälla inte några andra sekretessbestämmelser än ett cirkulär från kontrollstyrelsen, som medger att uppgifterna utlämnas till vilken myndighet som helst och i obegränsad utsträckning användes i tjänsten. Uttrycket »i tjänsten» är inte fullt korrekt, eftersom systembolagens befattningshavare inte äro tjänstemän i lagens mening. De kunna inte dömas för tjänstefel, om de överskrida sin befogenhet.

Även i socialregistren antecknas vanligen en massa uppgifter om brott och straff. Socialregistren äro sekretesskyddade men i mindre omfattning än straffregistret. De större städernas register äro synnerligen omfattande med hund-

ratals anställda. För de registrerade finnas ofta särskilda »vandelskort» upplagda.

Den katalogisering av mänsklig skröplighet, som äger rum i de stora städernas systembolagsregister och socialregister, blir allt mera fullständig. Herbarierna kompletteras genom att registerpersonalen finkammar Polisunderrättelser och sinsemellan utbyter uppgifter. Registret vet allt, kunde stå som verksamhetens motto.

Det åligger fångvårdsanstalterna att beträffande intagna i värnpliktsåldern lämna uppgifter till militära myndigheter. Meningen är att meddela, att de intagna stå till förfogande för militärtjänst. Uppgifterna skulle rätteligen förstöras sedan de använts i detta syfte. I stället skriva militärerna in dem på kort och andra papper, varigenom de bli offentliga. För närvarande kan var och en, som känner till var en person är truppregistrerad, hos registreringsmyndigheten få reda på om denne varit intagen i fångvårdsanstalt eller inte.

Vikten av att ha tillgång till uppgifter om brott och straff är väsentligt överskattad. Straffregistreringen har egentligen tillkommit för att möjliggöra tillämpning av straffrättens återfallsregler. Att plocka registren på uppgifter om klientens tidigare tråkigheter kan i många fall få en annan verkan än den önskvärda. Socialvård är i första hand hjälp och bistånd. Det är möjligt att hjälpa utan tillgång till ett straffregister. Det är till och med farligt att titta i registret. Det kan ge en förutfattad mening, som inte är befogad.

En anteckning i ett register är så naken. Den säger ingenting om de närmare omständigheterna, särskilt inte om dem som äro förmildrande. Det finns så mycket som man inte kan se i register eller ens i rättegångshandlingar. En blick i registret ger upplysning om en dom för stöld. Den hjälpsökande blir mindre och socialarbetaren större. Men det är inte säkert att perspektivförskjutningen är rättvis. Kanske är det till och med så, att utebliven socialhjälp bidragit till att brottet blev begånget.

När man skall undersöka en människas levnadshistoria, kan det vara av betydelse att veta när och under vilka omständigheter symtom på asocialitet tidigare visat sig. Ett register kan ge anvisning om vad som bör utredas. Jag vänder mig därför inte mot att det förekommer en viss registrering. Men jag vill göra gällande att den blivit alldeles för omfattande, att man använder sig av uppgifterna i obetydliga sammanhang och att man ofta grundar negativa värderingar enbart på registeranteckningar. (Se *Torgny Lindberg*, Vanfrejd på omvägar, i Vi 1947 nr 49 s. 10.)

Hur bot skall kunna rådås på de anförda olägenheterna kräver en ingående undersökning av de olika registreringskravens legitimitet och av möjligheten att omgärda registreringen med sekretessbestämmelser. Det primära syftet med publikationen Polisunderrättelser — samhällets skyddande mot farliga förbrytare — får naturligtvis inte åsidosättas. Det bör emellertid undersökas, om icke uppgifterna till Polisunderrättelser kunna väsentligen begränsas. Om det

enligt lag gällande förbudet att meddela intyg ur straffregistret annat än i vissa snävt begränsade fall är välgrundat och bör upprätthållas, bör tydligen samma princip tillämpas även på andra liknande register som kunna vara erforderliga för särskilda allmänna ändamål. Bestämmelser angående registrens begagnande äro sålunda av nöden. Ett ståndpunktstagande till registreringsverksamhetens omfång och till rätten att på grundval av registren utfärda intyg kan emellertid icke ske utan en allsidig utredning av registreringsbehovet. Denna utredning bör bl. a. avse möjligheten att minska omfattningen av registreringen i fängvårdsstyrelsens straffregister såvitt angår ungdom och över huvud taget för villkorligt dömda, att begränsa den tidrymd under vilken uppgifter från straffregistret skola upptagas på utdrag av registret, att minska straffregistreringen i Polisunderrättelser samt att eljest vidtagna åtgärder som förebygga att den lagfästa sekretessen kring brott och straff åsidosättes genom att de direkt utan tillräckliga skäl införas i särskilda register eller genom att uppgifter och anteckningar från sådana register utan bärande skäl utlämnas eller införas på andra handlingar.

På grund av vad sålunda anförts får jag hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa en allsidig utredning om erforderliga lagändringar till individens skydd mot ett överdrivet registreringsväsende rörande brott och förseelser samt för riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen kan föranleda.

Stockholm den 13 januari 1948.

K. Schlyter.
