

Nr 10

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:t:s proposition med förslag till lag om polisregister m. m.

Genom en den 15 januari 1965 dagtecknad proposition, nr 18, vilken hänvisats till konstitutionsutskottet såvitt avser ändring i lagen om inskränkning i rätten att utbekomma allmänna handlingar och till bevillningsutskottet såvitt avser ändring i rusdrycksförsäljningsförordningen samt i övrigt till lagutskott, i vilken sistnämnda del propositionen behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t, såvitt nu är i fråga, under åberopande av propositionen bilagda, i statsrådet och lagrådet förda protokoll,

dels föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen fogat förslag till lag om polisregister m. m.,

dels ock anhållit om riksdagens yttrande över vid propositionen fogat förslag till förordning om ändrad lydelse av § 9 förordningen den 18 juni 1864 (nr 41 s. 1) angående utvidgad näringsfrihet.

Förslagen

De vid propositionen fogade förslagen är, såvitt nu är i fråga, av följande lydelse:

Lag

om polisregister m.m.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Med polisregister förstås i denna lag register som föres hos rikspolisstyrelsen eller annan polismyndighet för att tjäna till upplysning om brott, för vilka någon misstänkts, åtalats eller dömts, eller om någons vandel i övrigt.

2 §.

Innehållet i polisregister skall begränsas till uppgifter som polisen behöver för att kunna förebygga och uppdagat brott samt fullgöra sin verksamhet i övrigt.

Närmare föreskrifter om innehållet i polisregister och om uppgifter till sådant register meddelas av Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, av rikspolisstyrelsen.

3 §.

Utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister skall meddelas, när framställning därom göres av

1. justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, rikspolisstyrelsen, statens utlänningskommission, länsstyrelse, polischef eller allmän åklagare;

2. annan myndighet, om och i den mån Konungen för visst slag av ärenden eller för särskilt fall ger tillstånd därtill;

3. enskild, om Konungen medger att utdrag meddelas för visst ändamål och den enskilde styrker att utdraget avses för sådant ändamål eller om i annat fall, där den enskilde styrker att hans rätt är beroende av upplysning ur registret, Konungen medger att upplysningen meddelas.

4 §.

På framställning av polis- eller åklagarmyndighet i Danmark, Finland, Island, Norge eller stat ansluten till internationella kriminalpolisorganisationen eller av denna organisation må rikspolisstyrelsen förordna, att uppgift från polisregister skall meddelas när det fordras för utredning i brottmål eller utlänningsärende. Efter Konungens bemyndigande äger rikspolisstyrelsen för sådant ändamål meddela uppgift från polisregister till polis- eller åklagarmyndighet i annan stat.

I övrigt må, enligt föreskrifter som Konungen utfärdar, från polisregister meddelas uppgift till myndighet i främmande stat om medborgare i den staten eller den som har hemvist där eller den som uppenbarligen är att anse som internationell förbrytare.

På framställning av utländsk myndighet må i annat fall än förut sagts meddelas uppgift från polisregister, om Konungen ger tillstånd därtill.

5 §.

Rikspolisstyrelsen må, enligt föreskrifter som Konungen utfärdar, i tryck eller på annat lämpligt sätt mångfaldiga och till länspolischeferna, polischeferna, statens utlänningskommission samt poliscentralerna i Danmark, Finland och Norge sända sammanställningar av uppgifter från polisregister om domar, beslut, anstaltsvistelser, avlägsnanden ur riket och andra förhållanden av betydelse för brottsbekämpandet i fråga om personer som gjort sig skyldiga till svår eller vanemässig brottslighet eller asocialitet.

6 §.

I uppgift från polisregister till enskild eller i sammanställning enligt 5 § må anteckning om misstanke för brott medtagas endast om åtal väckts för brottet.

Har någon frikänts för åtalad gärning genom dom eller beslut, som vunnit laga kraft, må uppgift om gärningen ej meddelas annan än justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, rikspolisstyrelsen, länspolischef, polischef eller allmän åklagare.

7 §.

I uppgift från polisregister till enskild eller i sammanställning enligt 5 § må ej medtagas anteckning om

1. böter, villkorlig dom, skyddstillsyn, överlämnande till särskild vård, dom varigenom någon enligt 33 kap. 2 § brottsbalken förklarats fri från påföljd, dom vari förordnats om villkorligt anstånd med intagning i arbetsanstalt, beslut av åklagare att icke tala å brott eller beslut om förpassning eller utvisning, sedan tio år förflutit från dom eller beslut;

2. fängelse, ungdomsfängelse, internering eller intagning i arbetsanstalt, sedan tio år förflutit från frigivningen eller övergången till vård utom anstalt;

3. vandel i övrigt, sedan tio år förflutit från den händelse som föranlett anteckningen.

Anteckning om förvisning medtages under tid, som är föreskriven för brottspåföljd vilken ådömts jämte förvisningen.

Har före utgången av tid som nu sagts beträffande samma person ånyo meddelats dom eller beslut eller förekommit händelse, som antecknats i registret och icke avser endast förändring av påföljd eller verkställighet av tidigare dom eller beslut, må båda anteckningarna medtagas så länge någondera må medtagas enligt första eller andra stycket. Förekomma flera anteckningar, äger vad nu sagts motsvarande tillämpning.

8 §.

Intyg eller utlåtande om någons vandel, redbarhet eller lämplighet för viss verksamhet eller om annan liknande omständighet må polischef utfärda till

1. myndighet som sägs i 3 § 1;

2. annan myndighet, när skyldighet därtill föreligger enligt lag eller författning;

3. enskild i de fall och den ordning lag eller författning särskilt anger;

4. myndighet eller enskild i annat fall, om Konungen ger tillstånd därtill.

När intyg eller utlåtande lämnas till annan än myndighet som avses i 3 § 1, må hänsyn icke tagas till sådant förhållande varom anteckning i polisregister enligt 6 eller 7 § ej må medtagas i uppgift från registret.

9 §.

Till den officiella statistiken skola meddelas erforderliga uppgifter från polisregister. Upplysning må dock icke lämnas om namnen på dem uppgifterna avse.

För vetenskapligt ändamål må uppgifter och anteckningar, som tillförts polisregister, utlämnas i de fall och den ordning Konungen bestämmer.

10 §.

Ytterligare föreskrifter för tillämpningen av denna lag meddelas av Konungen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1965.

Vad som föreskrives i 7 § första stycket 1 gäller även anteckning om villkorlig dom som meddelats före den 1 januari 1965, överlämnande till vård enligt lagen den 30 december 1952 (nr 789) med vissa bestämmelser om påföljd för brott av underårig, tillämpning av 5 kap. 5 § strafflagen eller beslut om åtalseftergift. Vad som föreskrives i 7 § första stycket 2 gäller även anteckning om straffarbete, förvaring eller internering i säkerhetsanstalt eller tvångsarbete.

Förordning

om ändrad lydelse av § 9 förordningen den 18 juni 1864 (nr 41 s. 1) angående utvidgad näringsfrihet

Härigenom förordnas, att till § 9 förordningen den 18 juni 1864 angående utvidgad näringsfrihet skall fogas ett nytt moment, betecknat Mom. 7, av nedan angiven lydelse.

§ 9.

Mom. 7. Sådant betyg om redbarhet och ordentlighet som avses i denna paragraf utfärdas av polismyndighet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1965.

Inledning

Vid 1948 års riksdag avgavs två likalydande motioner (I: 3 och II: 13), i vilka yrkades, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en allsidig utredning om erforderliga lagändringar till individens skydd mot ett överdrivet registreringsväsende rörande brott och förseelser. Motionerna hänsköts till första lagutskottet, som fann (utl. 1948: 44) den kritik, som i ärendet framkommit mot registreringsväsendet, i många hän-

seenden välgrundad och hemställde att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en översyn av gällande bestämmelser angående registrering av brott och förseelser. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Kungl. Maj:t uppdrog 1949 åt strafflagberedningen att verkställa den av riksdagen begärda utredningen. Beredningen behandlade i sitt betänkande *Enhetligt frihetsstraff m. m.* (SOU 1953: 17) den registrering, som skedde i det hos fångvårdsstyrelsen förda s. k. allmänna straffregistret. Beträffande den registrering, som då skedde hos statens kriminaltekniska anstalt och numera sedan den 1 juli 1964 sker hos rikspolisstyrelsen för att betjäna den polisära verksamheten, lämnade beredningen endast en summarisk orientering utan att framlägga några reformförslag. Beredningen hänvisade därvid till att denna registrering behandlades av särskilda sakkunniga, som den 19 maj 1950 tillkallats av chefen för inrikesdepartementet.

Nämnda sakkunniga — de s. k. PU-sakkunniga — framlade betänkanden (stencilerade) den 10 september 1952 med allmän motivering och den 13 april 1954 med förslag till författningsbestämmelser. De sakkunniga förordade bl. a. överflyttning av det allmänna straffregistret till det vid kriminaltekniska anstalten inrättade centrala polisregistret, utbyggnad av sistnämnda register samt avskaffande av den av anstalten utgivna publikationen *Polisunderrättelser*.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 16 mars 1956 tillkallades inom justitiedepartementet en särskild utredningsman, numera hovrättspresidenten Maths Heuman, för att överse brottsregistreringen. Enligt direktiven skulle utredningsmannen behandla både den allmänna brottsregistreringen i fångvårdsstyrelsens straffregister och den speciella brottsregistrering, som förekommer i vissa andra register. Utredningsuppdraget skulle därjämte avse såväl den centrala som den lokala polisregistreringen.

Utredningsmannen har den 31 december 1960 avgivit betänkande rörande den allmänna brottsregistreringen (SOU 1961: 11). Vid betänkandet är fogat ett särskilt yttrande av överdirektören Gerhard von Sydow, vilken jämte andra biträtt utredningsmannen såsom expert. Betänkandet innehåller bl. a. förslag till lagar om lokala polisregister m. m., om centralt polisregister och om straffregister. Förslagen till polisregisterlagar har intagits i förevarande proposition (s. 92—96).

Efter remiss har utlåtanden över utredningsmannens betänkande avgivits av riksåklagarämbetet, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Nedre Norrland, fångvårdsstyrelsen, socialstyrelsen, statens kriminaltekniska anstalt, statspolisintendenten, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Jönköpings, Gotlands, Hallands, Skaraborgs, Kopparbergs och Jämtlands län, riksarkivet, skolöverstyrelsen, Stockholms och Göteborgs rådhusrätter, poliskamrarna i Stockholm, Göteborg och Malmö, barnavårdsnämnderna i Stockholm, Göteborg och Malmö, polisväsendets

organisationsnämnd, 1956 års eftervårdsutredning och offentlighetskommittén. Dessutom har utlåtanden avgivits över betänkandet, såvitt det avser av polismyndighet utfärdade vandelsintyg, av försvarsstaben, arbetsmarknadsstyrelsen, luftfartsstyrelsen, medicinalstyrelsen, generalpoststyrelsen och järnvägsstyrelsen. Till vissa av de sålunda avgivna utlåtandena har fogats yttranden av andra myndigheter eller av enskilda organisationer.

Tillfälle att avgiva utlåtande över betänkandet har beretts föreningarna Sveriges häradshövdingar, Sveriges stadsdomare, Sveriges landsfogdar, Sveriges landsfiskaler och Sveriges polismästare, Sveriges advokatsamfund och Svenska socialvårdsförbundet samt — såvitt betänkandet avser av polismyndighet utfärdade vandelsintyg — Aktiebolaget Stockholms spårvägar, Nya systemaktiebolaget, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Stockholms frihamnsaktiebolag, Räddningskåren aktiebolag, Sveriges köpmannaförbund, Stadsbudsforeningen i Stockholm u. p. a. i likvidation, Svenska droskbilägareförbundet och Tjänstemännens centralorganisation. Yttranden har inkommit från samtliga utom sistnämnda organisation.

I prop. 1963: 39 framlade Kungl. Maj:t för riksdagen förslag till lagstiftning om den i betänkandet behandlade allmänna straffregistreringen. Förslaget antogs av riksdagen. Lagen den 22 maj 1963 (nr 197) om allmänt kriminalregister trädde i kraft den 1 juli 1963. Av brottsbalken föranledda ändringar i lagen har efter förslag i prop. 1964: 90 gjorts genom lag den 29 juni 1964 (nr 549), vilken trädde i kraft den 1 januari 1965.

Prop. 1963: 39 innehöll inte något förslag om den polisiära registreringen. Föredragande departementschefen uttalade, att ställningstagandet till utredningsmannens förslag i denna del borde anstå, till dess polisväsendets framtida utformning och därmed behovet av sådan registrering kunde överblickas närmare. Sedan beslut numera fattats om polis- och åklagarväsendets förståtliga och framtida organisation, har på grundval av utredningsmannens förslag, såvitt nu är i fråga, inom inrikesdepartementet utarbetats förslag till, utom annat, lag om uppgifter från polisregister m. m. och förordning om ändrad lydelse av § 9 förordningen den 18 juni 1864 (nr 41 s. 1) angående utvidgad näringsfrihet. Nämnda förslag återfinnes i propositionen å resp. s. 97—99 och 101. Sedan lagrådets utlåtande över nyssnämnda lagförslag inhämtats, har ärendet varit föremål för ytterligare överväganden inom inrikesdepartementet. Ärendet anmäldes slutligt i statsrådet den 15 januari 1965.

I den mån ej nedan lämnas redogörelse för innehållet i propositionen får utskottet hänvisa till densamma.

Departementschefen vid lagrådsremissen

Vid lagrådsremissen anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Johansson*, i frågan om behovet av polisregister följande.

Grunden till en central polisregistrering i Sverige lades genom Kungl. Maj:ts cirkulär till länsstyrelserna den 1 juni 1877 angående utgivande i huvudstaden av tryckta polisunderrättelser. Allt ifrån början fördes på tidningen Polisunderrättelsers redaktion ett på kort upplagt alfabetiskt register över personer, som förekom i tidningen. Detta register var avsett att ligga till grund då man upprättade de månads-, års- och femårsregister, som distribuerades till tidningens mottagare. Innehållet i Polisunderrättelser har efter hand utvidgats och omfattar i dag ett stort antal uppgifter angående personer som är dömda, misstänkta eller efterspanade för brott.

De centrala polisregistren fördes av statens kriminaltekniska anstalt till den 1 juli 1964, då uppgiften övertogs av rikspolisstyrelsen. År 1940 började det s. k. namnregistret läggas upp. Detta register är inte endast såsom det tidigare kortregistret ett ledregister till Polisunderrättelser utan innefattar beträffande varje registrerad person en sammanfattande redogörelse för vad som blivit känt om honom. I namnregistret intas också efterlysningar. Centralt förs vidare ett flertal specialregister. Hit hör fingeravtrycksregistren, där registrering sker dels alfabetiskt på personer, dels efter fingeravtryck. Till fingeravtrycksregistren ansluter sig en fotografisamling. För spaningsändamål förs ett särskilt register över vaneförbrytare med namnkort insorterade under vissa brottsrubriker och angivande bl. a. signalement, brottsmetod och eventuella medhjälpare. Viktigare ouppklarade brott förtecknas i ett särskilt brottsregister indelat i avdelningar efter brottskategorier och med uppgifterna inom varje avdelning ordnade efter dagen för brottet; bland de noterade uppgifterna ingår bl. a. tillvägagångssättet vid brottet. I samband med att polismyndigheterna inrapporterar ouppklarade brott skall de meddela om någon skäligen kan misstänkas för brottet. Uppgift härom och om brottets uppklarande antecknas i namnregistret. I ett brandregister upptas dels uppklarade bränder, vilka, om brott konstaterats, registreras på gärningsmannens och eljest på ägarens namn, dels ock ouppklarade bränder, vilka registreras efter tidpunkten för branden och med angivande av personer som kan ha haft intresse av branden. För eldsåsättande misstänkt person antecknas i brandregistret och i namnregistret. Ytterligare ett viktigt register är godsregistret, avseende försvunna och tillvaratagna föremål. Slutligen förs ett centralt passregister samt register över beslut om återkallade körkort och trafik kort m. m.

Vid sidan av och delvis före tillkomsten av den centrala registreringen har de lokala polismyndigheterna var för sig fört register över personer som dömts eller misstänkts för brott och vilkas förehavanden utretts av myndigheten. I dessa register redovisas också på en del håll för polisen kända åtgärder av socialvårdsorgan och andra myndigheter.

Även åklagarna har lagt upp register. På landsfiskalskontoren och på poliskontoren i landsfiskalsdistrikten används hjälpregister till diarierna; anteckningar om belastningar förekommer i regel inte. I landsfiskalsdistrik-

ten ingående städer med kriminalpolisavdelning har vanligen polisregister. Så är även ofta fallet i övriga städer. I en del av städerna har upprättats register, som är gemensamma för polisavdelningarna och åklagarmyndigheten. I några städer är personregistreringen ganska omfattande och kompletteras med register för särskilda ändamål, t. ex. spaningsregister samt register över psykiskt sjuka och lösdrivare. Landsfogdarna har i regel endast hjälprester, som hänför sig till de egna ärendena. I en del län finns register över personer, som erhållit åtalseftergift, och kortregister över personer, som enligt meddelanden från distriktsåklagarna inom länet dömts för brott mot 3 § trafikbrottslagen (olovlig körning).

Polisregistren och de av fristående åklagarmyndigheter förda registren har tillkommit för att tjäna brottsbekämpandet. De har härvid betydelse i skilda hänseenden.

För att kunna fullgöra sin uppgift att söka förebygga brott måste polisen övervaka vanebrottslingar och annat asocialt klientel samt hålla uppsikt över lokaler och platser, där sådana individer brukar ha sitt tillhåll. Polisen måste därför få kunskap om bl. a. vilka personer i distriktet som dömts för brott eller samhällsfarlig asocialitet och om dessa personers förhållanden och vanor m. m. Det är även av värde att upplysningar står till buds om vidtagna socialvårdande åtgärder. Noggrann uppmärksamhet måste ägnas åt ungdom, som visat asocialt beteende och måhända redan förfallit till brott. Av vikt är, att begynnande kriminell utveckling hos ungdomen avbryts på ett så tidigt stadium som möjligt. I olika avseenden fordras därför informationer om ungdomen. Polisen bör också få kännedom om när för brott dömda personer eller på anstalt såsom farliga mentalsjuka eller farliga alkoholister intagna frigivits. Ett klientel, som är starkt utsatt för frestelse att begå brott, utgörs av dem som rymt från fängelser, ungdomsvårdsskolor eller liknande anstalter. Om sådana rymningar måste polisen få besked. Källor för upplysning i nu angivna fall är — bortsett från den enskilde polismannens personkännedom — register över det ifrågasvarande klientelet och meddelanden om efterlysningar m. m.

När ett brott blivit begånget och gärningsmannen inte är känd kan omständigheterna vid brottet sammanställda med vad som kan vara känt om andra brott ofta ge ledtrådar, som inte kan vinnas från det enstaka brottet. Vid misstanke mot en eller flera personer kan uppgifter om deras antecedentia, eventuellt begångna brott och därvid tillämpade metoder samt kännedom om deras yttre situation vid tiden för brottets inträffande — vistelse i anstalt eller i frihet — bli till vägledning. Också upplysningar om målsägare och angivare är av betydelse; sådana upplysningar kan leda till att misstankarna omkastas och i stället vänder sig mot den som anmält brottet. Vissa spår på en brottsplats, t. ex. fingeravtryck, är i och för sig tillräckliga för identifikation av en person och kan därför vid jämförelse med tidigare registrerade fingeravtryck möjliggöra brottslingens avslöjande.

Det är angeläget, att man vid brottsutredningen snabbt kan utmönstra personer, som inte behöver kontrolleras vidare, och inrikta spaningen åt håll, där den kan förväntas ge resultat. Av det anförda torde framgå, att register över brott, brottslingar, identifieringsdata m. m. är nödvändiga hjälpmedel vid all brottsspaning.

Därest en för brott misstänkt kan bindas vid brottet är det av intresse för de åtgärder, som senare bör vidtas, att få den mera fullständiga bild av honom som oftast framträder vid granskning av registeranteckningar. Detta gäller för både polis och åklagare. För åklagaren är registerinformationen särskilt betydelsefull när han har att överväga om han bör anlita tvångsmedel, anställa eller inte anställa åtal, återkalla tidigare meddelat beslut att icke tala å brott eller meddela strafföreläggande. Vad som framkommit vid registerundersökningen kan, om åtal väcks, ge åklagaren anledning att framställa särskilda yrkanden.

Behovet av polisregister som medel för brottsbekämpandet framstår i dag som än mer trängande än tidigare. Jag vill härvid först erinra om att brottsligheten under senare år varit i kraftigt stigande. Vidare bör vid bedömning av polisregistreringen uppmärksamheten fästas vid befolkningsanhopningen i tätorter och det ökade befolkningsutbytet i övrigt mellan olika orter. Härigenom försvåras polisens möjligheter till personkänedom. Ett av de mera framträdande dragen i brottsutvecklingen under efterkrigstiden är slutligen den av bilismen möjliggjorda rörligheten i brottslingarnas verksamhet. Lagöverträdelser begås numera ofta i trakter långt från gärningsmannens hemort. En stor del av brottsligheten har karaktär av seriebrottslighet, där samma personer förövar brott i skilda delar av landet.

Till polisens uppgifter hör även att i övrigt kontrollera allmän ordning och säkerhet. Polisen kan härvid ofta inte underlåta att ingå på vandelsprövning av personer, som vill utöva viss verksamhet eller erhålla viss behörighet. I vissa fall finns författningsföreskrifter som anger bestämda kvalifikationskrav eller ett mera allmänt hållet krav på lämplighet hos tillståndssökande. Vid dylik vandelsprövning är polisregister till värdefull hjälp.

För de syften, som angivits i det föregående, är det allmänna kriminalregistret inte tillräckligt eftersom det endast innehåller sådana uppgifter om ådömda straff och därmed jämförliga åtgärder, som är nödvändiga för en riktig tillämpning av straffrättens regler om återfall, konkurrens och förverkande av anstånd samt för bedömande av om viss brottspåföljd lagligen får tillämpas. Jag anser således i likhet med utredningen och remissinstanserna att en polisregistrering behövs.

Lokalt polisregister har sin naturliga ram bestämd av att det närmast är den lokala polismyndighetens egna ärenden som registreras. Särskilt i betraktande av vad nyss sagts om den rörliga brottsligheten är det uppenbart, att effektiv brottsbekämpning inte kan bedrivas enbart med stöd av note-

ringar om lokal brottslighet. De lokala registren kan visserligen byggas ut på grundval av informationer, som publiceras från en central källa, men det låter sig självfallet inte göra att polisdistrikten — eller åklagardistrikten — lägger upp egna register av riksomfattande art. Den erforderliga polisregistreringen måste alltså till en del anordnas centralt. Jag förordar på grund härav att ett centralt polisregister alltjämt förs.

Om en central registrering kommer att finnas kan man ställa frågan, om de lokala registren behövs. Ett centralt polisregister skulle kunna omfatta även mindre allvarliga lagöverträdelser, som för närvarande antecknas endast lokalt. Vissa brott av mindre allvarlig natur registreras redan nu centralt. Jag anser emellertid att lokala register är betydelsefulla framför allt därför, att de i lätt tillgänglig form ger fortlöpande underrättelser om det lokala brottslingsklientelet samt håller förvärvade kunskaper härom vid liv. De lokala registren behövs också som kunskapskälla för ny personal. Ett centralt register som skulle tillgodose syftena med lokala register skulle vidare bli alltför omfattande och svårhanterligt. De lokala polisregistren kan därför enligt min mening svårligen undvaras.

Däremot bör i framtiden register med sammanställningar av belastningsdata inte föras hos åklagarna. Dessa torde under alla förhållanden vara nödsakade att — i den mån centrala upplysningar inte är tillfyllest — repliera på de register, som förs av de lokala polismyndigheterna.

Beträffande riktlinjerna för en lagstiftning om polisregister anförde föredragande departementschefen:

I lag finns inga bestämmelser om den centrala registreringen, som ägt rum hos kriminaltekniska anstalten och som den 1 juli 1964 övertagits av rikspolisstyrelsen. Vissa föreskrifter har däremot utfärdats av Kungl. Maj:t och av myndigheter. Föreskrifterna avser i huvudsak rapportering till centrala register och utlämnande av uppgifter från dem. Endast indirekt finns på detta sätt bestämmelser om de centrala registrens innehåll. De lokala polisregistren är inte till någon del författningsmässigt reglerade. Om sekretessen med avseende på registren finns inga andra föreskrifter än de allmänna bestämmelserna om polishandlingar i 10 § sekretesslagen.

Utredningen anser det utan närmare motivering uppenbart att ett centralt polisregisters innehåll bör bestämmas i lag. Någon erinran mot denna uppfattning har inte gjorts vid remissbehandlingen. Utredningen lägger också fram förslag om detta innehåll och anger därvid fullständigt vilka uppgifter som får och vilka som inte får registreras samt vilka uppgifter som får lämnas ut.

Däremot anser utredningen det inte möjligt att i lag reglera innehållet i lokala polisregister. Beträffande dem föreslår utredningen lagbestämmelser endast om uppgiftslämnandet. Flertalet remissinstanser, som yttrat sig i

frågan, har biträtt utredningens uppfattning. Några anser dock att lagregler behövs även beträffande de lokala registrens innehåll.

När det gäller att bedöma frågan om lagreglering av polisregistrens innehåll måste man ta hänsyn till två motstridande intressen. På ena sidan måste man tillgodose det allmänna rättssäkerhetskravet att registren ges ett innehåll som gör dem till ett så effektivt instrument som möjligt för framför allt polisens brottsbekämpning. På andra sidan är det ett starkt rättssäkerhetsintresse för den enskilde medborgaren att samlade uppgifter om förhållanden som utgör belastningar för honom inte skall finnas tillgängliga i större omfattning än som krävs av allmänna skäl.

Det allmänna rättssäkerhetskravet talar starkt emot att i lag begränsa registrens innehåll. Vad särskilt beträffar de lokala registren tillkommer att de till stor del utgör en registrering av olika handlingar, som upprättats eller inkommit i polisverksamheten. Det kan inte komma i fråga att förbjuda att dessa handlingar förvaras i bokstavsordning eller på annat sätt registreras så att materialet blir användbart. Ytterligare vill jag framhålla, att de lokala polisregistren inte bara avser uppgifter om kriminella belastningar. De kan också användas för att skaffa fram upplysningar ur utredningar enligt socialvårdslagstiftningen — rörande nykterhetsvård, barnavård m. m. — sinnessjuklagstiftningen och utlänningslagstiftningen. Polismyndigheternas verksamhet berörs härutöver av en mångfald författningar. Det är enligt min uppfattning svårt att göra en mera bestående reglering av vad som skall registreras inom detta vida område. Det kan också vara tveksamt, om starkare behov härav föreligger.

På grund av det anförda och de skäl utredningen i övrigt framlagt finner jag att innehållet i de lokala polisregistren inte bör regleras i lag.

Värdet från rättsskyddssynpunkt av legala begränsningar i ett centralt polisregisters innehåll förringas självfallet av att de lokala registrens innehåll kan vara obegränsat. Till innehållet oreglerade lokala register kan byggas ut så att de i praktiken blir nära nog likställda med ett centralt register. Detta resultat skulle visserligen kunna motverkas om de lokala registrens innehåll inskränktes till polismyndighetens egna ärenden. Som utredningen framhållit behövs emellertid en mera omfattande registrering åtminstone i större polisdistrikt. Och vidare måste personer som är bosatta i distriktet kunna registreras där, även om ärende beträffande dem förekommit på annat håll.

Den omständigheten att innehållet i de lokala polisregistren inte lagregleras medför därför enligt min mening att det är föga anledning att i lag ge bestämmelser om ett centralt registers innehåll. Den enskildes rättsskyddsintresse träds inte för när i den mån polisregistren endast används internt inom polisen för brottsbekämpandet och uppgifterna däri inte blir tillgängliga för obehöriga.

Möjligheter föreligger för närvarande att handlägga den centrala registrering med automatisk databehandling. Det innebär att alla uppgifter intas i ett magnetbandsarkiv. Uppgifterna är då dolda på magnetbanden och kan tas fram endast av befattningshavare som känner till erforderliga koder härför. Härigenom kan den personkrets som har tillgång till registret begränsas samt tillgången till uppgifter av visst slag förbehållas befattningshavare som har att handlägga speciella ärenden för vilka uppgifterna behövs. Sekretesskyddet blir på detta sätt utomordentligt gott samtidigt som effektiviteten ökas väsentligt både genom att flera fakta kan tillföras registret och genom att utdrag ur registret kan erhållas snabbare och säkrare än vid manuellt förfarande. Jag anser det för min del angeläget att denna metod nu prövas.

Väsentligast för den enskildes rättsskyddsintresse är således i främsta rummet vilka uppgifter som får lämnas ut för andra ändamål än brottsbekämpandet. Jag vill erinra om att den kritik som riktats mot polisregistringen inte avsett registrens innehåll utan sekretessen och uppgiftslämnandet. Den enskilde vinner ett väsentligt skydd om användningen av polisregister utanför brottsbekämpandets område strängt begränsas och registren som sådana undantas från offentligheten. Detta skydd bör tryggas genom lag. Jag förordar därför att i lagstiftningen om polisregister regleras endast uppgiftslämnandet från registren och polismyndigheterna. De intressen, som motiverar begränsad registrering av uppgifter om misstanke för brott samt avskiljande av vissa uppgifter, kan tillgodoses genom att uppgiftslämnandet begränsas. Till denna fråga återkommer jag. Indirekt blir innehållet i ett centralt polisregister ändå reglerat genom att den rapportskyldighet för domstolar och myndigheter, som ligger till grund för registreringen, regleras. Liksom hittills kan detta ske i administrativ ordning. Av ekonomiska och praktiska skäl blir det därvid nödvändigt att inskränka rapportskyldigheten så att inte mindre förseelser blir centralt registrerade.

Avgörande för bedömningen av frågan om ett register skall anses föreliggande måste enligt min mening vara huruvida möjlighet finns att få en sammanställning av uppgifter rörande en viss person. En samling i kronologisk ordning förvarade akter är självfallet inte något register. Kort eller blad, på vilka enskilda personers alla belastningar sammanställts, bildar däremot ett register och samma är förhållandet med hjälp- eller sökregister som innehåller hänvisningar till allt material beträffande viss person. Önskemålet att snabbt kunna få fram allt material om en person kan emellertid tillgodoses även genom att primärmaterialet, akterna, förvaras i bokstavsordning efter namn i stället för kronologiskt. En så anordnad aktsamling måste därför också anses som ett register från de synpunkter som här har betydelse.

Om en systematisering i register inte görs efter namn utan på grundval av annat som kan behövas för identifiering och brottsspaning — fingeravtryck, fotografier, signalement, särskilda kännetecken, öknamn och till-

vägagångssätt vid utförande av viss typ av brott — bildas specialregister. Med ledning av dem kan registrerade personer återfinnas. Jag anser i likhet med utredningen att dessa register har stor betydelse för brottsbekämpandet och förordar därför att de behålls. Eftersom misstänkta och dömda namn alltid antecknas i eller kan återfinnas med ledning av de här behandlade specialregistren, bör dessa som utredningen föreslagit omfattas av samma rättsskyddsgarantier i fråga om uppgiftslämnande och sekretess som ett centralt polisregister. Jag biträder därför utredningens förslag att nämnda specialregister skall ingå i ett sådant centralt register.

För spaningsändamål behövs bl. a. register över ouppklarade brott och bränder. Innehåller registren inte anteckningar om misstänkta personer, gör sig rättsskyddssynpunkterna inte gällande och registren bör då inte hänföras till sådant polisregister, som är reglerat i fråga om uppgiftslämnandet.

Det centrala register som upptar beslut om körkortsåterkallelser m. m., passregistret, vilket inte är upplagt för att tjäna brottsbekämpandet, samt godsregistret, vilket upptar försvunna och tillvaratagna föremål, bör inte omfattas av den här avsedda regleringen.

Till polisregister, beträffande vilka uppgiftslämnande och sekretess bör regleras, bör i enlighet med det anförda räknas register inom polisväsendet vilka ger upplysningar om personer. Rättsskyddsintresset kräver vidare inte mer än att utlämnande av uppgifter om kriminella och asociala belastningar lagregleras. Som kriterium på polisregister kan därför anges att uppgift kan erhållas om brott, för vilka någon misstänkts, åtalats eller dömts, eller om någons vandel i övrigt. Vid prövning av fråga om ett visst register ger upplysning om någons vandel bör man inte vara alltför restriktiv. Den allmänna uppfattningen om vad som är belastningar, som inte bör ges offentlighet, får därvid beaktas. Till polisregister bör i enlighet härmed hänföras exempelvis polisiära register över personer som genom beslut av socialvårdsorgan tilldelats varning, ställts under övervakning eller blivit föremål för andra ingripanden samt register över samhällsfarligt asociala, psykiskt sjuka och homosexuella. Detsamma gäller register över utlännningar om det innehåller anteckningar om vandel.

Rörande efterlysningförfarandet har utredningen inte framlagt något förslag. En särskild utredning härom bör enligt min mening komma till stånd. I avbidan på resultatet av en sådan bör efterspaningar, i enlighet med utredningens förslag, tills vidare regleras i register utanför dem som nu är föremål för övervägande.

Lagrådet

Beträffande det remitterade lagförslaget i allmänhet yttrade tre av lagrådets ledamöter, *justitierådet Hugbergh*, *regeringsrådet Wilkens* och *justitierådet Bergsten*:

Det remitterade lagförslaget upptager i huvudsak endast bestämmelser om lämnande av uppgifter från polisregister. Någon reglering av innehållet i polisregister föreslås icke. I detta avseende skiljer sig det remitterade förslaget från utredningsmannens förslag, som beträffande centralt polisregister upptog detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter som skulle inflyta i registret. Utredningsmannens uppfattning i denna fråga har vid remissbehandlingen icke mött erinran i annan mån än att några remissinstanser ansett, att i lag borde givas bestämmelser även om de lokala polisregistrens innehåll. De av föredragande departementschefen anförda skälen för att underlåta varje reglering i lag av registrens innehåll synas ej helt övertygande. Även om det föreslagna lagförslaget av begränsningar i uppgiftslämnandet innebär en väsentlig förbättring av rättsskyddet för den enskilde, är det otillfredsställande att registreringen icke skall vara underkastad några i lag givna föreskrifter.

Ur polisiär synpunkt kan det vara förenat med olägenheter att i lagform binda registreringen i detalj. I vart fall torde kunna godtagas, att frågan om en mera ingående reglering i lag får anstå i avbidan på att arbetsmetoderna inom den nya polisorganisationen hunnit stabiliseras. Däremot böra vissa grundprinciper för registreringen fastslås i lagen. I detta syfte förorda vi upptagande av bestämmelse, att registreringen i polisregister skall begränsas till uppgifter, vilka påkallas för att främja den verksamhet som till förebyggande och uppdragande av brott samt i övrigt ankommer på polisen. Härigenom markeras, att registreringen skall ske med den återhållsamhet som är möjlig utan äventyrande av polisverksamhetens effektivitet. Till ytterligare understrykande härav bör föreskrivas, att i register intagen uppgift, som förlorat sin betydelse för avsett ändamål, snarast bör avskiljas från registret. Därjämte bör i lagen komma till uttryck, att det ankommer på de högsta administrativa organen, i första hand Kungl. Maj:t, att tillse att de angivna grundsatserna iakttagas. Detta kan ske genom bestämmelse, att erforderliga närmare föreskrifter om innehållet i polisregister och om lämnande av uppgifter till sådant register meddelas av Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, av rikspolisstyrelsen. Den administrativa regleringen bör främst avse den centrala registreringen. I fråga om de lokala registren torde finnas visst behov av att kunna anpassa registreringen till skiftande förhållanden. Med hänsyn bl. a. till att de lokala registren begagnas vid utfärdande av intyg och utlåtanden om vandel o. d. bör emellertid eftersträvas, att de föras efter i huvudsak enhetliga principer.

Därest vad vi nu anfört vinner beaktande, torde efter 1 § i det remitterade förslaget böra insättas en ny paragraf, upptagande de av oss förordade bestämmelserna om registrens innehåll. Rubriken till lagen torde böra ändras till »Lag om polisregister m. m.».

En ledamot av lagrådet, *justitierådet Riben*, fann för sin del förslaget

begränsning till att avse enbart polismyndighets *utlämnande* av uppgifter — i form av registerutdrag eller annorledes — kunna godtagas och anså sig således icke böra förorda upptagande i lagen av en ny paragraf med bestämmelser om innehållet i polisregister.

Departementschefen vid ärendets slutliga anmälan

Vid anmälan av lagrådets yttrande anförde föredragande departementschefen:

Det remitterade förslaget, enligt vilket på anförda skäl polisregistrens innehåll inte regleras i lag, innebär självfallet inte att polisregistren får innehålla andra uppgifter än sådana som behövs för att främja polisverksamheten. Jag delar således helt uppfattningen att registreringen skall ske med den återhållsamhet som är möjlig utan att polisverksamhetens effektivitet äventyras. Vid remissen till lagrådet anförde jag att det centrala polisregistrets innehåll avsågs bli reglerat i administrativ ordning.

Emellertid hindrar de omständigheter, vilka i lagrådsremissen anförts som skäl mot lagbestämmelser om polisregistrens innehåll, inte att såsom lagrådets flesta ledamöter föreslagit huvudprincipen härom kommer till uttryck i lag. En sådan utformning passar också in i den föreslagna lagstiftningens systematik. Under dessa omständigheter har jag ingen erinran mot att i lagen tas upp bestämmelse om att innehållet i polisregister skall begränsas till uppgifter, som polisen behöver för att kunna förebygga och uppvisa brott samt fullgöra sin verksamhet i övrigt. Häri bör också kunna anses inefattas en skyldighet att efter hand ur registren avskilja uppgifter som förlorat sin betydelse. En bestämmelse av angiven innebörd stämmer vidare väl överens med polisens uppgifter så som de anges i 1 § polisinstruktionen den 13 november 1964 (nr 764).

De ändringar som i övrigt föreslagits i lagrådets utlåtande bör vidtas. Det medför bl. a. att lagens rubrik bör ändras till »Lag om polisregister m. m.». Därjämte bör vissa redaktionella jämkningar göras i nämnda lag och i förslaget till lag angående ändrad lydelse av 11 § lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar. Dagen för ikraftträdandet bör ändras till den 1 juli 1965.

Utskottet

Genom förevarande proposition framlägges — utom annat — förslag till lag om polisregister m. m. avseende såväl den centrala som den lokala polisiära registreringen. Lagen upptager inledningsvis en generell regel av innebörd att innehållet i polisregister skall begränsas till uppgifter som polisen behöver för att kunna förebygga och uppvisa brott samt fullgöra

sin verksamhet i övrigt. Därefter gives närmare regler om i vilken utsträckning och till vem utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister får lämnas ut. Dessa regler avser även den tryckta publikationen Polisunderrättelser. Generell rätt att erhålla uppgifter från polisregister tillerkännes vissa i lagen angivna myndigheter. Om och i den mån Kungl. Maj:t ger tillstånd för visst slag av ärenden eller för särskilt fall, kan även annan myndighet få uppgift från polisregister. Därigenom har avsetts att bereda möjlighet för bl. a. de socialvårdande organen att erhålla del av polisregisters innehåll. Vidare kan enskild i vissa fall efter Kungl. Maj:ts medgivande få utdrag av polisregister. Beträffande innehållet i uppgift till enskild liksom i fråga om de uppgifter som intages i Polisunderrättelser gäller dock generellt vissa inskränkningar, som avser uppgift om misstanke för brott och om äldre registrerade åtgärder eller händelser. I fråga om misstanke för brott gäller därutöver den allmänna begränsningen att om någon frikänts för åtalad gärning genom dom eller beslut som vunnit laga kraft, uppgift om misstanken ej får meddelas annan än vissa särskilt angivna myndigheter. I en senare del av lagen har sammanförts uttömmande bestämmelser om s. k. vandelsupplysningar. Tillgång till sådana upplysningar har enligt förslaget bl. a. samma myndigheter som enligt vad ovan sagts generellt medgivits rätt att få uppgift från polisregister. Vidare meddelas i anslutning till nu berörda bestämmelser regler om vilka begränsningar i fråga om innehållet som skall gälla för vandelsupplysningar.

Det framlagda förslaget till lag om polisregister innebär jämfört med den nuvarande ordningen uppenbarligen en väsentlig förbättring av den enskildes rättsskydd. Såsom framgår av den nyss lämnade redogörelsen upptager emellertid förslaget närmare bestämmelser allenast beträffande frågan i vilken utsträckning och till vem uppgifter som härleder från polisregister får lämnas ut, medan det ej närmare angives vad som får intagas i sådant register. Bl. a. denna senare fråga är avsedd att regleras i administrativ ordning. Även om från den enskildes synpunkt ytterligare fördelar skulle kunna vinnas om i lagen jämväl gavs detaljerade regler om vad polisregister får innehålla, bör det beaktas att det för den enskilde torde vara väsentligast att utlämnandet av uppgifter rörande honom får ske allenast i viss begränsad omfattning och efter i lag bestämd ordning. Genom den nu föreslagna lagen, vars genomförande bl. a. torde komma att medföra en högst betydande inskränkning av bruket av vandelsintyg, ävensom genom den förstärkning av sekretesskyddet beträffande polisregister, varom förslag även framlägges i förevarande proposition, synes nyssnämnda intresse bli i rimlig utsträckning tillgodosett. Av betydelse i detta sammanhang synes också vara att för den polisiära verksamheten numera finnes en central ledning, rikspolisstyrelsen, som fortlöpande följer utvecklingen på förevarande område och som torde kunna verka för en viss en-

hetlighet då det gäller den lokala registreringen. Vid i huvudsak nu angivna förhållanden anser sig utskottet böra tillstyrka en lagstiftning rörande den polisiära registreringen efter de riktlinjer departementschefen angivit.

I fråga om avfattningen av den föreslagna lagen har utskottet funnit anledning till erinran allenast beträffande 8 § andra stycket, vari gives regler om de begränsningar som skall iakttagas då fråga är om vandelsupplysning. Genom hänvisning i nämnda stycke till 3 § 1 har någon begränsning i fråga om kvarstående misstanke ej kommit att gälla för vare sig statens utlänningskommission eller länsstyrelse. För att vinna i propositionen avsedd överensstämmelse i förevarande hänseende mellan å ena sidan reglerna om utdrag av eller upplysning från polisregister och å andra sidan reglerna om vandelsupplysningar torde hänvisningen i 8 § andra stycket till 3 § 1 böra utgå och denna lämpligen ersättas med ett direkt angivande av de myndigheter som icke skall beröras av de i ifrågavarande stadgande angivna begränsningarna. Inom utskottet har utarbetats förslag till sådan ändring av 8 § andra stycket. I samband därmed har även vidtagits en mindre redaktionell jämkning av styckets avfattning i övrigt.

Beträffande det i propositionen upptagna förslaget till ändrad lydelse av § 9 näringsfrihetsförordningen har utskottet ej funnit anledning till erinran.

På grund av vad sålunda anförts och då enligt vad utskottet inhämtat konstitutionsutskottet tillstyrker, med vissa redaktionella jämkningar, den genom propositionen föreslagna ändringen i 11 § sekretesslagen, får utskottet hemställa att riksdagen måtte,

- a) — med förklaring att riksdagen icke kunnat i oförändrat skick antaga det i förevarande proposition, nr 18, framlagda förslaget till lag om polisregister m. m. — för sin del antaga nämnda förslag med den ändringen att 8 § erhåller följande som *utskottets förslag* betecknade lydelse.

(Kungl. Maj:ts förslag)

(Utskottets förslag)

8 §.

Intyg eller — — — — — tillstånd därtill.

När intyg eller utlåtande lämnas till annan än *myndighet som avses i 3 § 1*, må hänsyn icke tagas till sådant förhållande varom anteckning i polisregister *enligt 6 eller 7 §* ej må medtagas i uppgift från registret.

När intyg eller utlåtande lämnas till annan än *justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, rikspolisstyrelsen, länspolischef, polischef eller allmän åklagare*, må hänsyn icke tagas till sådant förhållande varom anteckning i polisregister *i fall som avses i 6 eller 7 §* ej må medtagas i uppgift från registret.

b) uttala att riksdagen icke funnit anledning till erinran mot det vid samma proposition fogade förslaget till förordning om ändrad lydelse av § 9 förordningen den 18 juni 1864 (nr 4 s. 1) angående utvidgad näringsfrihet.

Stockholm den 4 mars 1965

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Ernulf, fröken Mattson, herrar Hjorth, Schött, Palm, Lidgard och Johan Olsson;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, herr Östrand, fru Löfqvist, herr Gustafsson i Borås*, fröken Bergegren, fröken Ljungberg, fru Lindekvist och herr Larsson i Öskeviksby.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.