



Regeringens proposition

1994/95:144

Riktlinjer för registreringen av påföljder m.m.

Prop.
1994/95:144

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 30 mars 1995

Ingvar Carlsson

Laila Freivalds
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås riktlinjer för uppbyggnaden av en ny struktur avseende de brottsregister m.m. som i dag förs hos Rikspolisstyrelsen. Förslaget innebär att person- och belastningsregistret (PBR) skall ersättas av ett belastningsregister och att det skall inrättas ett misstankeregister. Körkortsregistrets belastningsdel föreslås samordnad med belastningsregistret.

Utgångspunkten för förslagen är att belastningsregistret skall innehålla de belastningsuppgifter som i dag antecknas i PBR och i körkortsregistrets belastningsdel. Misstankeregistret skall innehålla uppgifter bl.a. om den som är skäligen misstänkt för brott enligt den s.k. personbladsrutinen.

Propositionen innehåller inga lagförslag. Regeringen har i dag beslutat direktiv för en översyn av den rättsliga regleringen av registren för att senare återkomma till riksdagen med förslag till den närmare utformningen av registren jämte lagförslag, konsekvenser för anslagsposter på statsbudgeten m.m.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	3
3	Gällande rätt	3
3.1	Inledning	3
3.2	Kriminalregistret	4
3.3	Polisregister m.m.	5
3.3.1	Polisregisterlagstiftningen	5
3.3.2	Person- och belastningsregistret	5
3.3.3	Vissa andra polisregister m.m.	6
3.4	Körkortsregistret	7
3.5	Datalagen	7
3.6	Sekretesslagen	8
4	Tidigare förslag m.m.	9
4.1	Tidigare förslag	9
4.2	Europarådets rekommendation om användningen av personuppgifter inom polissektorn, m.m.	11
5	Regeringens utgångspunkter för förslaget	11
6	Ett belastnings- och ett misstankeregister	13
7	Belastningsregistret	15
7.1	Innehållet i registret	15
7.2	Gallring	17
7.3	Utlämnande av uppgifter	19
8	Misstankeregistret	21
8.1	Innehållet i registret	21
8.2	Gallring	23
8.3	Utlämnande av uppgifter	23
9	Genomförande	24
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Lag om kriminalregister, m.m. (Ds 1992:32)	25
Bilaga 2	Remissinstanserna – departementspromemorian Lag om kriminalregister, m.m. (Ds 1992:32)	26
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 mars 1995		27

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner de föreslagna riktlinjerna för uppbyggnaden av en ny registerstruktur, som är avsedd att ersätta person- och belastningsregistret (PBR) och körkortregistrets belastningsdel.

2 Ärendet och dess beredning

I Justitiedepartementet färdigställdes år 1992 departementspromemorian Lag om kriminalregister, m.m. (Ds 1992:32).

I promemorian lämnades förslag till en författningsreglering av den framtida brottsregistreringen. Vidare togs i promemorian upp vissa andra frågor, bl.a. datoriserade polisunderrättsregister, i promemorian benämnt förspaningsregister.

Promemorian har remissbehandlats. Promemorians sammanfattning finns i bilaga 1. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 2 och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr 92-1623)

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

Det allmänna kriminalregistret innehåller uppgifter om personer som har dömts till andra påföljder än böter. Registret förs av Rikspolisstyrelsen. För registret gäller bestämmelserna i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister (kriminalregisterlagen) och kriminalregisterkungörelsen (1973:58). Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna för också olika slag av polisregister. För dessa gäller bestämmelserna i lagen (1965:94) om polisregister m.m. (polisregisterlagen) och polisregisterkungörelsen (1969:38).

År 1971 fördes det allmänna kriminalregistret över från Kriminalvårdsstyrelsen till Rikspolisstyrelsen. Skälen till detta var önskemål om att minska den dubbelregistrering som då förekom och de kostnader som hängde samman därmed. I samband med överföringen sammanfördes kriminalregistret med det centrala personregister som fördes hos Rikspolisstyrelsen. Det samordnade registret, som förs med hjälp av automatisk databehandling (ADB), kallas person- och belastningsregistret (PBR). För detta gäller olika regler beroende på om det är fråga om dess användning som kriminalregister eller polisregister. I det förra fallet gäller kriminalregisterlagen och i det senare polisregisterlagen.

Överföringen av det allmänna kriminalregistret från Kriminalvårdsstyrelsen till Rikspolisstyrelsen utgjorde en del av uppbyggnaden

av rättsväsendets informationssystem (RI-systemet). Detta projekt, som påbörjades 1967, leds av samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem, SARI (Ju 1968:59). Ett av syftena med projektet är att genom ADB förenkla och förbättra informationsutbytet mellan myndigheterna inom rättsväsendet. Ett annat är att skapa underlag för planeringen inom myndigheterna och för den övergripande planeringen inom rättsväsendet i stort.

RI-systemet regleras i förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem (RI-förordningen). Enligt denna skall det finnas ett informationssystem grundat på ADB för att insamla, lagra, bearbeta och lämna uppgifter som har samband med verksamheten inom polis-, åklagar- och domstolsväsendet samt kriminalvården. Informationssystemet skall bestå av olika delsystem.

De system som hittills har utvecklats inom ramen för RI-projektet tillhör med några undantag följande grupper:

- BROTTSSRI. System för brottmålsförfarandet i vid mening hos polis, åklagare och de allmänna domstolarna samt för förfarandet inom kriminalvården.
- RÄTTSDATA/LAGRI. System för diarieföring, beslutsregistrering, textbehandling och informationsökning.
- PLANRI. System för planering och uppföljning inom rättsväsendet.

Regeringen tillsatte den 30 juni 1994 (dir. 1994:60) en särskild utredare för att se över formen för samordning av informationsförsörjningen inom rättsväsendet. Utredningen, som antagit namnet RI-utredningen, har överlämnat sitt betänkande, IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet (SOU 1995:32), till regeringen den 17 mars 1995. I betänkandet har föreslagits att en ny myndighet (Myndigheten för rättsväsendets informationsförsörjning, RIN) skall inrättas för samordning inom rättsväsendets informationsförsörjning.

3.2 Kriminalregistret

Bestämmelser om kriminalregister finns i kriminalregisterlagen och kriminalregisterkungörelsen. Som nämnts är kriminalregistret i praktiken en del av PBR.

Registret innehåller sådana uppgifter som främst behövs i domstolarnas verksamhet för att brottsbalkens regler om sammanträffande av brott och förändring av påföljder skall kunna tillämpas. I registret förs in uppgifter om domar på fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård liksom uppgifter om åtgärder enligt 34 kap. brottsbalken. Bötesstraff antecknas inte i registret i andra fall än då förvandlingsstraff har ålagts.

I registret skall vidare antecknas uppgifter om straffverkställighet, nåd och resning. I registret finns också vissa uppgifter om påföljder som har ådömts i något annat land.

3.3.1 Polisregisterlagstiftningen

Bestämmelser om polisregister finns i polisregisterlagen och polisregisterkungörelsen.

Med polisregister avses enligt polisregisterlagen register som förs hos Rikspolisstyrelsen eller någon annan polismyndighet för att tjäna till upplysning om brott, för vilka någon har misstänkts, åtalats eller dömts, eller om någons personliga förhållanden i övrigt.

Enligt polisregisterlagen skall innehållet i polisregister begränsas till uppgifter som är nödvändiga för att polisen skall kunna förebygga och uppdaga brott samt fullgöra sin verksamhet i övrigt. Närmare föreskrifter om innehållet i Rikspolisstyrelsens polisregister finns i 2-7 §§ polisregisterkungörelsen. Dessa regler innebär bl.a. att det i polisregister, förutom sådana uppgifter som skall antecknas i kriminalregistret, skall tas in uppgifter om vissa bötesdomar och godkända strafförelägganden, åtalsunderlåtelse i vissa fall, beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § utlänningslagen (1989:529), beslut om utlämning och beslut om besöksförbud.

Innehållet i polisregister är enligt 1 § polisregisterlagen inte begränsat till anteckningar om påföljder. Med stöd av 2 § andra stycket polisregisterlagen har i 6 § polisregisterkungörelsen föreskrivits att i polisregister får föras in även uppgifter om den som är misstänkt för brott och uppgifter om någon annans personliga förhållanden. Som villkor för sådan registrering gäller att denna är nödvändig för att polisen skall kunna förebygga och uppdaga brott och att uppgifterna är av särskild betydelse för brottsspning.

I polisregister får vidare tas in bl.a. uppgifter som har kommit in från annat nordiskt land eller från en stat som är ansluten till Interpol eller från denna organisation, under förutsättning att uppgiftens innehåll motsvarar en sådan uppgift som enligt det föregående får antecknas i polisregister.

I polisregisterlagen finns dessutom bestämmelser om vissa särskilda register som inte utgör polisregister i polisregisterlagens mening. Bestämmelserna gäller dels register hos Generaltullstyrelsen och andra tullmyndigheter i deras brottsbekämpande verksamhet, dels ett register som förs hos Statens kriminaltekniska laboratorium för dess sakkunnigutlåtanden.

3.3.2 Person- och belastningsregistret

PBR är det största polisregistret. Det är främst ett belastningsregister och innehåller uppgifter om påföljder och därmed sammanhängande beslut som skall antecknas enligt kriminalregister- eller polisregisterförfattningarna.

Enligt 6 § polisregisterkungörelsen får i polisregister tas in uppgift om den som är misstänkt för brott, om det är av särskild betydelse för brottsspning. Med stöd av denna bestämmelse registreras i PBR upp-

gifter enligt den s.k. personbladsrutinen, som omfattar bl.a. den som är skäligen misstänkt för brott. Personbladen ingår i RI-systemet. Uppgifter enligt personbladsrutinen är de enda uppgifter om misstankar som förs in i PBR. Övriga uppgifter om misstankar registreras i andra typer av polisregister.

PBR förs med hjälp av ADB. Varken kriminal- eller polisregisterförfattningarna är skrivna med utgångspunkt i att kriminal- eller polisregister skall vara datoriserade. Det formella stödet för att föra PBR med ADB finns i stället i förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem (RI-förordningen).

Inom polisen används uppgifterna i PBR såväl vid spaning och brottsutredning som vid ordnings- och trafikpolisverksamhet. Uppgifterna används också som underlag i bl.a. körkortsärenden.

Uppgifter ur PBR får under vissa förutsättningar användas också av andra myndigheter, t.ex. i olika tillståndsärenden.

Hos domstolar och åklagare används uppgifterna för handläggningen av brottmål.

3.3.3 Vissa andra polisregister m.m.

Hos Rikspolisstyrelsen förs med stöd av polisregisterlagen flera andra register än PBR. Dessa register används framför allt för brottsspaning. Hit hör bl.a. brottsanmälningsregistret, det allmänna spaningsregistret, signalements- och känneteckensregistret, fingeravtrycksregistret, U-boken (med uppgifter om utvisningar), del av Interpolregistret samt beslags- och analysregistret. Till polisregistren hör också Finanspolisens analys- och spaningsregister. Dessa register förs med hjälp av ADB. Dessutom finns det ett manuellt register, fotoregistret.

Även Säkerhetspolisens (SÄPO) register regleras av polisregisterlagen. Särskilda föreskrifter för detta register finns i 2 § personkontrollkungörelsen (1969:446). Registret är föremål för överväganden inom regeringskansliet i anledning av SÄPO-kommitténs slutbetänkande (SOU 1990:51) - Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personkontroll och meddelarfrihet.

Rikspolisstyrelsen för dessutom andra register som inte är polisregister i polisregisterlagens mening. Till dessa hör godsregistret och registret för efterlysta fordon samt passregistret.

Utöver de register som nämnts ovan förs vid olika polismyndigheter vissa lokala register. Det gäller bl.a. lokala spaningsregister av typen "tillhållsregister" samt register för intern samordning av pågående utredningar. Även dessa register omfattas av polisregisterlagen. Dessutom finns det andra typer av lokala register för vilka polisregisterlagen inte gäller, t.ex. förundersökningsregister, dvs. tillfälliga register som gäller en viss förundersökning.

Körkortsregistret innehåller tre slag av uppgifter, nämligen identitetsuppgifter, körkortsuppgifter och belastningsuppgifter. Belastningsuppgifterna gäller dels uppgifter om sådana brott som anges i 83 § körkortsförordningen (1977:722), dels vissa andra uppgifter, t.ex. om anmälan till länsstyrelse att en körkortsinnehavare inte längre uppfyller förutsättningarna för att få ha körkort.

Körkortsregistret förs till sin huvuddel av Vägverket. I fråga om de uppgifter om brott som anges i 83 § körkortsförordningen, förs dock registret av Rikspolisstyrelsen. Denna del av registret kallas här körkortsregistrets belastningsdel. Registreringen i belastningsdelen fyller huvudsakligen två syften, den skall lämna underlag för prövningen i körkortsfall och den skall ge information till åklagare och domstolar i trafikfall om tidigare trafikbrottslighet.

I körkortsregistrets belastningsdel antecknas uppgifter om domar, beslut om åtalsunderlåtelse, strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot, varigenom körkortshavare, innehavare av traktorkort, innehavare av utländskt körkort eller någon för vilken spärrtid löper har funnits skyldig till vissa brott. Det gäller främst brott mot trafikbrottslagen, andra trafikförfattningar, narkotikastrafflagen samt vissa brottbalksbrott såsom misshandel och andra våldsbrott. I fråga om de allra flesta brottbalksbrott sker dock ingen registrering, om påföljden stannat vid böter.

Regleringen i körkortsregistret är följaktligen på en gång mera omfattande och mera begränsad än registreringen i PBR; i vissa fall sker anteckning då penningböter har dömts ut, i andra bara om påföljden är strängare än böter.

Körkortsregistrets belastningsdel ingår i RI-systemet och förs således med hjälp av ADB. Det författningsmässiga stödet för att föra registret med hjälp av ADB finns i RI-förordningen.

3.5 Datalagen

PBR liksom de övriga datoriserade register som har beskrivits i det föregående är personregister i den mening som avses i datalagen (1973:289). Därmed avses register, förteckning eller andra anteckningar som förs med hjälp av ADB och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften. Datalagen innehåller allmänna bestämmelser om förande av personregister. Reglerna är avsedda att skydda mot ootillbörliga intrång i enskildas personliga integritet och ställer upp villkor för bl.a. insamling av uppgifter, databehandling och användning av personregister.

Personregister får inrättas bara av den som fått licens av Datainspektionen. Härutöver kan Datainspektionens tillstånd krävas.

Tillståndsplikten gäller för personregister som skall innehålla uppgifter som allmänt sett kan antas medföra särskild risk för ootillbörligt intrång i den personliga integriteten. Tillstånd krävs bl.a. för person-

register som innehåller uppgifter om att någon misstänks eller har dömts för brott eller har undergått påföljd för brott och andra liknande uppgifter. För att få tillstånd att inrätta ett sådant register krävs – med visst undantag – synnerliga skäl.

Undantagna från tillståndsplikt är s.k. statsmaktsregister, dvs. sådana register vars inrättande har beslutats av riksdagen eller regeringen. PBR liksom körkortsregistrets belastningsdel är statsmaktsregister. Även statsmaktsregister står dock under Datainspektionens tillsyn. Det innebär bl.a. att Datainspektionen har generell rätt att ta del av uppgifter i kriminal- och polisregister. Om det behövs för att förebygga otillbörligt integritetsintrång, skall Datainspektionen meddela föreskrifter även för statsmaktsregister i den mån inte regeringen eller riksdagen har meddelat föreskrifter i samma hänseende.

Flera av de övriga polisregistren som redovisats i det föregående är dock inte statsmaktsregister. I stället förs de efter tillstånd av Datainspektionen.

Riksdagen har nyligen beslutat om ändringar i datalagen som gör det möjligt för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Datainspektionen att meddela närmare föreskrifter för personregister som ofta förekommer inom en viss verksamhet för ett visst ändamål. Register som förs med stöd av sådana generella regler undantas från tillståndsplikt (prop. 1993/94:217, bet. 1994/95:KU10, rskr. 1994/95:35, SFS 1994:1485). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1995.

3.6 Sekretesslagen

I 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) finns regler om sekretess m.m. med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott. Bestämmelsen gäller bl.a. för uppgifter i polisregister. En förutsättning för att sekretess skall gälla är att det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas, om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller i första hand hos åklagar-, polis- och tullmyndigheterna. Eftersom sekretessen gäller för uppgift som "hänför sig till" brottsförebyggande eller brottsbeivrande verksamhet, följer sekretessen med uppgiften om den lämnas vidare till en annan myndighet. Även en myndighet som i annan verksamhet biträder åklagare eller polis i brottsbekämpande verksamhet är underkastad sekretess till skydd för spaning och utredning.

Bestämmelserna i 5 kap. 1 § sekretesslagen är till för att skydda det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. I 9 kap. 17 § sekretesslagen finns korresponderande regler till skydd för enskildas integritet när det gäller uppgifter i kriminalregistret eller i polisregister.

Enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen gäller vidare sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller register som förs enligt polisregisterlagen för uppgift som har tillförts

registret. Sekretessen enligt denna bestämmelse är absolut, dvs. något skaderekvisit ställs inte upp som villkor för sekretessen. Uppgifter från registren får lämnas ut endast under de förutsättningar som anges i kriminalregisterlagen eller polisregisterlagen eller i förordning som har stöd i dessa lagar.

Sekretessen enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen gäller också i förhållande till den enskilde. Som framgår nedan under kapitel 7 och 8 innehåller dock kriminalregisterlagen och polisregisterlagen bestämmelser om utlämnande av uppgifter till den registrerade själv.

I 7 kap. 18 § sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess för bl.a. belastningsuppgifter som har tillförts körkortsregistret. I likhet med vad som gäller enligt 7 kap. 17 § är sekretessen absolut.

4 Tidigare förslag m.m.

4.1 Tidigare förslag

Frågan om en författningsreglering av PBR har behandlats i olika sammanhang.

Inom SARI utarbetades sålunda under 1981 rapporten Registerlagstiftning inom BROTTSR. I den på grundval av denna rapport utarbetade promemorian (Ds Ju 1985:8) Lag om brottsregister m.m. lades bl.a. fram ett förslag om att ersätta PBR med ett nytt centralt brottsregister, benämnt det allmänna brottsregistret. Vidare föreslogs en ny lag om brottsregister avsedd att reglera detta register. Utöver sådana uppgifter som registrerades i PBR skulle brottsregisterlagen också reglera det centrala kriminalvårdsregistret hos Kriminalvårdsstyrelsen. Enligt promemorian skulle brottsregisterlagen ersätta kriminalregisterlagen. Polisregisterlagen var däremot behövlig för regleringen av övriga centrala och lokala polisregister.

I prop. 1987/88:122 om ändringar i kriminal- och polisregisterlagarna m.m., som avsåg bl.a. förslag om enskildas möjligheter att få upplysningar om sig själva, gjordes vissa ställningstaganden av betydelse för den framtida utformningen av författningsregleringen. Bl.a. borde registreringen av påföljder i körkortsregistret integreras med den registrering som skedde i PBR.

Enligt propositionen borde man vidare överväga en lösning som innebar att belastnings- och misstankeuppgifter skulle intas i skilda register. Därmed skulle det öppnas möjlighet för insyn i belastningsregistret för den enskilde i fråga om samtliga uppgifter om honom själv.

Dessa uttalanden i propositionen lämnades utan erinran av riksdagen (bet. 1987/88:JuU34, rskr. 1987/88:283).

Inom SARI tillsattes år 1988 en arbetsgrupp för att studera frågan om att ersätta PBR och körkortsregistrets belastningsdel med ett nytt centralt brottsregister. Arbetsgruppens bedömningar redovisades i SARI:s rapport 1989:2 Nytt kriminalregister m.m.

Arbetsgruppens arbete var främst att studera den tekniska utformningen av den framtida brottsregistreringen och i uppdraget ingick inte att lägga fram förslag till författningsändringar. I arbetsgruppens rapport lämnas dock vissa synpunkter också på författningarnas utformning. I det avseendet var en utgångspunkt att det inte fanns några skäl att i sakligt hänseende göra några större avvikelser från den registrering som sker i dag. Arbetsgruppens förslag om bl.a. registerinnehåll, registerutdrag och gallring utformades därför på ett sätt som ligger inom ramen för den registrering som i dag sker enligt kriminal- och polisregisterförfattningarna och körkortsförordningen.

Med dessa utgångspunkter föreslogs i rapporten att PBR och körkortsregistrets belastningsdel skulle ersättas av ett kriminalregister för registrering av ådömda påföljder och ett misstankeregister för registrering av brottsmisstankar. Det senare registret var avsett för sådana uppgifter som i dag tas från personbladen. Enligt rapporten borde båda registren regleras av en registerlag i datalagens mening, dvs. det skulle framgå av lagtexten att registren fördes med hjälp av ADB. För andra register inom polisen, såväl ADB-register som manuella register, borde det fortfarande finnas en polisregisterlag.

Vid anmälan av datalagsfrågor m.m. i 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 4 s. 16 f.) tog föredragande departementschefen upp frågan om den framtida utformningen av brottsregistreringen. Departementschefen sade sig i stort ansluta sig till SARI:s förslag till förändringar av lagstiftningen om brottsregister samt att det fortsatta tekniska utvecklingsarbetet av brottsregistreringen borde ske efter de riktlinjer som SARI föreslagit. Departementschefen anmälde samtidigt att en promemoria med förslag till ny brottsregisterlagstiftning var under utarbetande i Justitiedepartementet.

I 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 3 s. 53 ff.) förklarade sig den dåvarande departementschefen kunna ansluta sig till de överväganden som tidigare gjorts i ärendet. Uppbyggande av brottsregistreringen borde således utformas efter de riktlinjer SARI föreslagit. Vidare anmäldes att arbetet med utformningen av förslaget till ny brottsregisterlagstiftning pågick inom Justitiedepartementet, att utgångspunkten härvid var de förslag till kriminal- och misstankeregister SARI lagt fram samt att de nya registren till sitt innehåll i huvudsak borde motsvara vad som i dag registreras i PBR och registret över påföljder som har betydelse i körkortsfrågor.

I betänkandet 1991/92:JuU25 om nytt kriminalregister m.m. anförde justitieutskottet bl.a. att det inte fann anledning till erinran mot vad som anförts i budgetpropositionen om riktlinjerna för uppbyggnaden av ett nytt kriminalregister och ett nytt misstankeregister. Utskottet inskräppte dock vikten av skyndsamhet i översynsarbetet och hänvisade till sina tidigare uttalanden på området (bet. 1984/85:JuU27, 1987/88:JuU34 och 1990/91:JuU1).

I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 3 s. 46) anmäldes att arbetet inom Justitiedepartementet lett fram till den aktuella departementspromemorian, samt att promemorian nyligen hade remissbehandlats. Vidare anmäldes att SARI påbörjat en studie med utgångs-

punkt i förslagen med sikte på en översiktlig projektplan där riktlinjerna för det fortsatta arbetet skall läggas fast. Riktlinjerna avsågs beskriva hur det fortsatta arbetet med konstruktion och genomförande skulle bedrivas. Slutligen anmäldes att ett förslag till en ny lagstiftning på området förbereddes med utgångspunkt i den nämnda promemorian.

4.2 Europarådets rekommendation om användningen av personuppgifter inom polissektorn m.m.

År 1987 antogs inom Europarådet en rekommendation, No. R (87) 15, om användningen av personuppgifter inom polissektorn.

Rekommendationen innehåller speciella dataskyddsregler för personuppgifter som förs av en polismyndighet med hjälp av ADB. Med polisregister avses i rekommendationen alla former av strukturerade personuppgifter som förs av en polismyndighet i syfte att förhindra och bekämpa brott eller upprätthålla allmän ordning. Endast sådana personuppgifter som är nödvändiga för att förhindra en verklig fara eller bekämpa ett visst brott får samlas in, om inte den nationella lagstiftningen tillåter ett mer omfattande uppgiftssamlande. Skilda kategorier av lagrade uppgifter skall så långt som möjligt hållas åtskilda efter graden av riktighet och tillförlitlighet. I synnerhet skall uppgifter som grundar sig på fakta hållas åtskilda från uppgifter som grundar sig på omdömen eller personliga värderingar.

I oktober 1988 inledde Datainspektionen en granskning av Rikspolisstyrelsens personregister. Granskningen syftade till att undersöka om nuvarande författningsreglering av polisens rätt att registrera uppgifter om enskilda svarade mot den europeiska rekommendationen om polisregister. Undersökningen gällde också hur Rikspolisstyrelsens personregister förhöll sig till den nuvarande författningsregleringen och till de föreskrifter som Datainspektionen meddelat. I en skrivelse den 28 september 1989 överlämnade Datainspektionen till regeringen en rapport över granskningen.

I skrivelsen anges att inspektionen fått intrycket att Rikspolisstyrelsens verksamhet med registren präglas av en strävan att undvika otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Samtidigt noteras dock att författningsregleringen av polisens rätt att registrera uppgifter om enskilda personer är bristfällig mot bakgrund av den europeiska rekommendationen. Dessa brister anges bl.a. avse vissa frågor avseende utlämnande av uppgifter från registren samt sammanblandningen av belastnings- och misstankeuppgifter i PBR.

5 Regeringens utgångspunkter för förslaget

Den i dag gällande kriminal- och polisregisterlagstiftningen fick sin huvudsakliga utformning på 60-talet. Inte minst med hänsyn till den tekniska utvecklingen är det naturligt att lagstiftningen i flera avseenden

framstår som föråldrad. Som exempel kan nämnas att PBR, som alltså är ett enda register och som förs med ADB, styrs av två olika lagar som dessutom utgår från att det förs manuellt.

Dagens lagstiftning har också inslag som kan uppfattas som brister i skyddet för den personliga integriteten. Det gäller särskilt kravet på att uppgifter bör hållas åtskilda efter graden av riktighet och tillförlitlighet. Sådana krav framställs bl.a. i Europarådets rekommendation, No. R (87) 15, om användningen av personuppgifter inom polissektorn. Ett exempel på att bekräftade och obekräftade uppgifter antecknas i samma register är att uppgifter om såväl ådömda påföljder som brottsmisstankar antecknas i PBR.

En annan brist i dagens registerlagstiftning är den omfattande dubbelregistrering av uppgifter som förekommer. Dubbelregistrering innebär dels en ökad spridning av uppgifterna, dels ökade kostnader för registreringen. Dubbelregistrering sker bl.a. genom att samma påföljder i stor utsträckning antecknas i både PBR och i körkortsregistrets belastningsdel.

En reformering av registerlagstiftningen framstår mot angiven bakgrund som nödvändig. Detta är också något som riksdagen vid flera tillfällen har uttalat (jfr bet. 1991/92 JuU25).

I den ovan nämnda promemorian Lag om kriminalregister m.m. lades det fram förslag om att ersätta den nuvarande centrala brottsregistreringen hos Rikspolisstyrelsen med nya register. I promemorian föreslogs också ny lagreglering av registren. Förslaget innebär införandet av en ny lag om kriminalregister, i vilket endast påföljder och liknande skall tas in. Vidare föreslogs en lag om misstankeregister, i vilket skall antecknas uppgifter om skäligen misstanke om brott enligt den s.k. personbladsrutinen. Därutöver föreslogs det en ny lag om polisregister.

Enligt regeringens mening bör en reformering av registerlagstiftningen bygga huvudsakligen på de principer som angavs i promemorian. Att nu lägga fram ett fullständigt förslag till reglering innebär dock vissa nackdelar. En reformering i angiven riktning medför krav på teknisk uppbyggnad som tar flera år i anspråk. Till följd härav skulle en framlagd lagreglering inte kunna träda i kraft förrän om flera år. Förutsättningarna för regleringen kan då ha förändrats i väsentliga hänseenden genom den utveckling som skett såväl inom som utom landet. I sammanhanget kan nämnas att konventionen om ett europeiskt informationssystem (EIS) och konventionen om en europeisk polisbyrå (Europokonventionen) förutsätter att det byggs upp informationssystem som innehåller uppgifter som är av betydelse för polisunderrättelsetjänst. Dessutom kan konventionerna förväntas innehålla förslag till bestämmelser som på andra sätt påverkar registerlagstiftningens utformning.

De angivna svårigheterna att nu genomföra en fullständig reformering av registerförfattningarna bör emellertid inte tillåtas att ytterligare försena uppbyggnaden av den registerstruktur som bör ersätta PBR. I denna proposition lämnas därför för riksdagens godkännande förslag till riktlinjer för en sådan uppbyggnad. Samtidigt bör dock den lagreglering

som skall gälla på längre sikt förberedas. Regeringen har därför beslutat direktiv till en utredning avseende lagstiftningen om registreringen av påföljder, misstankar och uppgifter för polisiära ändamål. Uppdraget omfattar att utarbeta förslag till en rättslig reglering av belastningsregistret och misstankeregistret. Utredaren skall också se över behovet av att författningsreglera polisunderrättelseregister och DNA-register samt utarbeta förslag till en sådan reglering. Uppdraget skall såvitt avser polisunderrättelse- och DNA-register redovisas senast den 31 mars 1996 och i övrigt senast den 31 mars 1997.

6 Ett belastnings- och ett misstankeregister

Regeringens förslag: PBR skall ersättas av ett belastningsregister och ett nyinrättat misstankeregister. Den registrering av påföljder m.m. som i dag sker i körkortsregistrets belastningsdel skall samordnas med registreringen i belastningsregistret. I belastningsregistret skall tas in uppgifter om ådömda påföljder och liknande.

I misstankeregistret skall huvudsakligen tas in uppgifter om den som är skäligen misstänkt för brott enligt den s.k. personbladsrutinen.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Rikspolisstyrelsen avstyrker att de uppgifter som för närvarande registreras i körkortsregistrets belastningsdel skall registreras i det nya belastningsregistret.

Statskontoret anser att en författningsmässig reglering, särskilt i de delar av brottsregistreringen som rör hanteringen av misstankeuppgifter, bör anstå i avvaktan på att den tekniska översynen av BROTTSRISystemen avslutas.

Sveriges Advokatsamfund framför kritik mot bland annat förutsättningarna för registrering i och utlämnande av uppgifter ur misstankeregistret och anser att ärendet bör bli föremål för en parlamentarisk utredning.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare har nämnts gäller för PBR skilda regelkomplex beroende på om det är fråga om registrets användning som kriminalregister eller som polisregister. För PBR:s användning som kriminalregister gäller kriminalregisterlagen och för PBR i övrigt gäller polisregisterlagen. Dessa lagar är skrivna för register som förs manuellt. I praktiken förs dock PBR med stöd av ADB.

Arbetet med ny registerlagstiftning bör inriktas på att regelverket skall anpassas efter de faktiska förhållandena och de tekniska förutsättningar som numera gäller. Vidare bör beaktas de övergripande principer som upptas i Europarådets rekommendation, No. R (87) 15,

om användningen av personuppgifter inom polissektorn. Detta innebär bl.a. att olika kategorier av uppgifter så långt det är möjligt skall hållas åtskilda efter graden av riktighet och tillförlitlighet. I linje med rekommendationen bör först övervägas om uppgifter om påföljder och misstankar bör delas upp och således tas in i olika register.

Polisen använder uppgifterna i PBR bl.a. för sin brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet. För dessa ändamål har emellertid polisen även andra register, t.ex. det allmänna spaningsregistret. Uppgifterna i PBR används också av myndigheter i tillståndsärenden, av enskilda och myndigheter för anställningsändamål och av domstolarna i den dömande verksamheten. En uppdelning av PBR i ett register för påföljder m.m. och ett register för misstankar skulle inte innebära att myndigheter eller enskilda går miste om någon information. För de ändamål för vilka PBR används är det inte nödvändigt att uppgifter om påföljder och misstankar finns i samma register. För den enskilde är det dessutom en fördel om uppgifter om påföljder och misstankar finns i olika register eftersom det öppnar en möjlighet för honom att få del av samtliga belastningsuppgifter om sig själv.

Enligt regeringens mening talar således starka skäl för att uppgifter om påföljder och uppgifter om brottsmisstankar bör hållas åtskilda i olika register. Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat sig för en sådan uppdelning (jfr bet. 1991/92 JuU25). Åtgärden stöds också av remissinstanserna. Med hänsyn härtill bör en sådan uppdelning nu göras. Uppdelningen bör ske genom att PBR ersätts av dels ett register i vilket endast påföljder och liknande tas in och dels ett nyinrättat misstankeregister. I det senare registret skall antecknas uppgifter om bl.a. den som är skäligen misstänkt för brott enligt den s.k. personbladsrutinen.

Därutöver bör övervägas en samordning av det nya belastningsregistret och körkortsregistrets belastningsdel. Inledningsvis kan anmärkas att det i dag i många fall sker en registrering samtidigt i såväl PBR som körkortsregistret. I PBR antecknas varje år omkring 50 000 domar och av dessa antecknas hälften också i körkortsregistret. I PBR antecknas årligen 50 000 strafförelägganden. Hur många av dem som också antecknas i körkortsregistret är inte känt men det torde röra sig om ett inte ringa antal. Antalet ordningsförelägganden som årligen registreras i körkortsregistret är drygt 150 000. Dessa antecknas dock inte i PBR.

Körkortsregistrets belastningsdel har till syfte dels att lämna information till åklagare och domstolar i trafikmål, dels att ge underlag för prövningen i körkortsfall. Även om belastningsregistret och körkortsregistrets belastningsdel således har delvis olika användningsområden talar enligt regeringens mening övervägande skäl för en samordning. Uppgifterna i båda registren kommer i stor utsträckning från samma källor och uppgifterna dubbelregistreras i dag i betydande utsträckning. Till detta kommer att belastningsregistret och den del av körkortsregistrets belastningsdel som innehåller uppgifter om brott förs av en och samma myndighet, nämligen av Rikspolisstyrelsen. Särregleringen är heller inte större än att bestämmelserna tämligen lätt kan

samordnas, även om specialregler för körkortsfrågor – t.ex. bestämmelser om utlämnande av uppgifter – förmodligen inte kan undvikas helt och hållet. Härtill kommer att den totala kostnaden för registren kan förväntas minska. Regeringen anser att fördelarna med en samordning är större än nackdelarna. Registreringen av belastningsuppgifter i körkortsregistret bör därför samordnas med den övriga påföljdsregistreringen.

7 Belastningsregistret

7.1 Innehållet i registret

Regeringens förslag: Utgångspunkten skall vara att registreringen i belastningsregistret skall motsvara registreringen av belastningsuppgifter i PBR. Frågan om den nedre gränsen för vilka brott som registreras skall dock övervägas ytterligare. Även beträffande körkortshavare m.fl. som enligt 83 § körkortsförordningen (1977:722) skall antecknas i körkortsregistret bör utgångspunkten vara att registrering av belastningsuppgifter skall ske i samma utsträckning som i dag.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslogs dock att registrering skulle ske i fråga om samtliga brott, för vilka strängare påföljd än penningböter kan dömas ut, oberoende av vilken påföljden blivit i det enskilda fallet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Rikspolisstyrelsen avstyrker förslaget med hänvisning till bl.a. att det innebär en omfattande utvidgning av registreringen av belastningsuppgifter jämfört med den registrering som i dag sker i polis- och körkortsregistret.

Skälen för regeringens förslag: Anteckning i PBR görs i fråga om den som har dömts till påföljd eller genom godkänt strafföreläggande bötfällts för brott mot brottsbalken, lagen (1992:1602) om valuta och kreditreglering, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, vapenlagen (1973:1176), vapenförordningen (1974:123) och 1 § andra stycket eller 3–5 §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, om inte endast penningböter är föreskrivet för brottet. När det gäller brott mot andra författningar skall anteckning ske endast om dagsböter eller normerade böter, lägst 1 000 kr har ålagts. Om det har dömts till gemensam påföljd för flera brott gäller särskilda regler.

Förutom påföljder registreras i PBR även vissa andra belastningsuppgifter. Det gäller bl.a. uppgifter om den som har ålagts förvandlingsstraff för böter, meddelats åtalsunderlåtelse i vissa fall om brottet

enligt åklagarens bedömning skulle ha lett till en annan påföljd än böter, utvisats på grund av brott, utlämnats till annan stat, meddelats besöksförbud eller med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd.

Brott mot trafiklagstiftningen registreras nära nog undantagslöst i körkortsregistret. Samtidigt sker i vissa fall en registrering i PBR.

Enligt 83 § körkortsförordningen (1977:722) antecknas i körkortsregistrets belastningsdel uppgifter om domar, beslut om strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot, varigenom körkorts-havare, innehavare av traktorkort, innehavare av utländskt körkort eller någon för vilken spärntid löper har befunnits skyldig till vissa brott. Det gäller brott mot trafikbrottslagen (1951:649) och motsvarande brott mot järnvägssäkerhetslagen (1990:1157), vissa andra brott vid förande av motordrivet fordon eller spårvagn, brott mot narkotikastrafflagen (1968:64) och brott mot lagen (1960:418) om straff för varusmuggling i fråga om narkotika samt vissa brott mot brottsbalken i de fall där annan påföljd än böter har dömts ut.

Enligt 83 § fjärde stycket körkortsförordningen antecknas också åtalsunderlåtelse i vissa fall. Det gäller åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan författning. Om beslutet gäller brottsbalksbrott skall anteckning dock ske endast om brottet enligt åklagarens bedömning skulle ha lett till annan påföljd än böter.

Något behov av en mer omfattande förändring av innehållet i nuvarande PBR har inte kommit fram. Utgångspunkten bör därför vara att registreringen i belastningsregistret i huvudsak skall motsvara registreringen av belastningsuppgifter i PBR. Frågan om registreringsnivån skall dock övervägas av den ovan nämnda utredningen. Därvid skall övervägas bl.a. i vilken utsträckning bötespåföljder, åtalsunderlåtelse och rapportteftergifter skall registreras.

Som har anförts inledningsvis bör registreringen av påföljder av betydelse för körkortsfrågor integreras med den registrering av påföljder som skall ske inom ramen för påföljdsregistret. Det finns enligt regeringens mening inte något som ger anledning att begränsa den nuvarande registreringen av påföljder som har betydelse för körkortsfrågor. Även beträffande körkortshavare m.fl. som enligt 83 § körkortsförordningen (1977:722) skall antecknas i körkortsregistret bör alltså utgångspunkten vara att registrering av belastningsuppgifter skall ske i samma utsträckning som i dag.

Regeringens förslag: Bestämmelserna om när uppgifterna skall utgå ur registret och om rehabilitering skall ersättas med regler om gallring. Gallringsreglerna skall utformas med utgångspunkt i de bestämmelser som gäller i dag. Det skall emellertid övervägas om det skall göras undantag från gallring, varvid arkivlagens och arkivförordningens bestämmelser skall beaktas.

Promemorians förslag: Om den tilltalade frikänts eller liknande skall uppgifterna tas bort ur registret och förstöras. I övriga fall skall uppgifterna gallras och överlämnas till arkivmyndigheten.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran.

Riksdagens ombudsmän, Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Riksarkivet framhäver dock vikten av att den valda terminologin stämmer överens med den i arkivförfattningarna. De pekar härvid på att gallring enligt dessa innebär förstöring. Riksarkivet föreslår att "gallras" i promemorieförslaget ersätts med "avställas" och att "tas bort" ersätts med "gallras". Riksarkivet anser vidare att frågor om bevarande och gallring inom rättsväsendets informationssystem och informationshantering skall behandlas i ett större sammanhang, i vilket man måste ta hänsyn till hela kedjan av information hos polis, åklagare, domstol och kriminalvård.

Riksdagens ombudsmän ifrågasätter om de belastningsuppgifter som skall tas in i registret verkligen har så stor betydelse för forskningen att de i strid med integritetshänsynen bör arkiveras sedan de gallrats ur registret.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 7 § kriminalregisterlagen skall en uppgift som intagits i kriminalregistret utgå bl.a. om högre rätt frikänt någon eller ändrat till en påföljd som inte skall vara registrerad eller om hovrätt har upphävt tingsrätts beslut om förvandlingsstraff för böter. Detsamma gäller om den registrerade har avlidit eller fyllt 80 år. Motsvarande bestämmelser finns avseende polisregister i 14 § polisregisterkungörelsen och för körkortsregistrets del i 92 § körkortsförordningen.

Bestämmelserna om när en uppgift skall utgå ur ett register skall hållas isär från regler om s.k. rehabilitering, dvs regler som innebär att innehållet i ett utdrag begränsas med hänsyn till att den registrerade varit ostraffad under ett antal år. Regler om rehabilitering finns i 10 § kriminalregisterlagen. Enligt vad som föreskrivs i denna paragraf skall uppgifter om ådömda påföljder inte lämnas ut om den dömden efter domen (eller frigivningen för det fall påföljden är fängelse) varit ostraffad i 10 år. Motsvarande bestämmelser för polisregister finns i 7 § polisregisterlagen. Fristen är också här normalt tio år. I fråga om böter gäller dock fem år.

Rehabiliteringsreglerna gäller inte för vissa myndigheter i de fall dessa begär att få ett fullständigt utdrag (10 § femte stycket kriminalregisterlagen och 7 a § polisregisterlagen).

Bestämmelserna i 14 § polisregisterkungörelsen om när uppgifter skall utgå har i praktiken tolkats så att uppgifter som finns i PBR och som faller under paragrafen förstörs. I vissa fall har emellertid uppgifterna på grund av rehabilitering tagits ut ur registret och lagrats på särskilda magnetband. Förfarandet kallas avställning. Avsikten är att de äldre uppgifterna inte skall belasta själva ADB-registret men ändå finnas tillgängliga, om en därtill berättigad myndighet skulle begära ett fullständigt utdrag ur registret. Gallring av avställda uppgifter förekommer inte.

Enligt uppgift från Rikspolisstyrelsen har det aldrig förekommit någon begäran om fullständigt utdrag från PBR. Enligt SARI:s rapport Nytt kriminalregister m.m. (s. 130) har det vid kontroll av det avställda materialet visat sig att det har sådana tekniska brister att det inte skulle kunna användas för att ta fram ett fullständigt utdrag, om någon skulle begära det.

Dessutom finns hos Rikspolisstyrelsen äldre kriminalregistermaterial från tiden före år 1945, som aldrig förts över till PBR. Vid dateringen ansågs uppgifter som var äldre än 25 år i regel sakna intresse. Enligt 5 § kriminalregisterkungörelsen skall anteckning om dom eller beslut före den 1 januari 1945 inte tas med i utdrag till myndighet. I stället skall det anges i utdraget att det finns äldre anteckningar. Med stöd av 6 § kungörelsen kan dock myndighet begära att få del av de äldre uppgifterna. Någon sådan begäran har emellertid aldrig gjorts.

Vid bedömning av om och hur uppgifterna skall bevaras i framtiden skall arkivlagens (1990:782) och arkivförordningens (1991:446) bestämmelser uppmärksammas. I arkivlagen finns bestämmelser om arkiv hos bl.a. statliga myndigheter. Enligt arkivlagen får allmänna handlingar gallras, varmed avses förstöras. Huvudregeln är dock att handlingarna skall bevaras. Gallring skall ske med beaktande av att arkiven är en del av det nationella kulturarvet och på sådant sätt att det återstående arkivmaterialet fyller ändamålen med arkiven, dvs. rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Om grund för registrering inte längre föreligger (jfr 7 § kriminalregisterlagen och 14 § polisregisterkungörelsen), t.ex. vid frikännande dom, bör uppgifterna i registret förstöras. Med arkivlagens terminologi skall uppgiften alltså gallras.

Det kan emellertid också hända att uppgifterna efter en tid anses sakna aktualitet (jfr 10 § kriminalregisterlagen och 7 § polisregisterlagen). I dag får de rehabiliterade uppgifterna lämnas ut endast i mycket begränsad omfattning. Rätten att få fullständiga uppgifter har i praktiken utnyttjats sällan eller aldrig. Behovet av dessa uppgifter kan följaktligen inte vara särskilt stort. Det kan därför med fog påstås att reglerna i sin nuvarande utformning inte fyller något behov. Bestämmelserna om rehabilitering bör därför ändras.

I promemorian har föreslagits att uppgifterna efter tidsfristens utgång skall gallras och överlämnas till arkivmyndigheten. Av bestämmelsens utformning framgår att uppgifterna skall bevaras. Som vissa remissinstanser har påpekat är det angeläget att termen gallring har samma betydelse i olika författningar. Med beaktande av att uttrycket gallras i arkivlagen används i betydelsen förstöras anser regeringen att den i promemorian föreslagna lösningen är mindre lämplig. Mot bakgrund av de nu gällande arkivförfattningarna bör inte heller bestämmelsen ändras så att man i stället för gallring talar om avställning. Eftersom belastningsregistret kommer att innehålla känsliga uppgifter bör utgångspunkten i stället vara att uppgifterna skall gallras, dvs. förstöras, efter utgången av viss tid.

Vid bestämmande av när gallring skall ske bör utgångspunkten vara de i dag gällande bestämmelserna om borttagande och rehabilitering. Det bör emellertid övervägas om det skall medges undantag från gallring, varvid arkivlagens och arkivförordningens bestämmelser bör beaktas. Det har överlämnats till utredningen att göra de närmare övervägandena i denna fråga.

7.3 Utlämnande av uppgifter

Regeringens förslag: Utgångspunkten skall vara att myndigheter och enskilda skall få del av uppgifter i belastningsregistret i samma utsträckning som i dag.

Promemorians förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran.

Datainspektionen anser dock att det är en brist att det inte närmare har övervägts om begränsningar i uppgiftslämnandet kunnat ske. Beträffande uppgiftslämnandet till den officiella rättsstatistiken anser Datainspektionen att det är betänkligt att en icke polisiär myndighet vid sidan av Rikspolisstyrelsen får föra ett belastningsregister utan lagreglering och anser att det bör övervägas om inte Rikspolisstyrelsen bör ansvara för framställningen av den officiella statistiken för rättsväsendet.

Kriminalvårdsstyrelsen, Socialstyrelsen, Luftfartsverket, Utlämningsnämnden och Länsstyrelsen i Stockholms län förespråkar i olika avseenden en utvidgad rätt till uppgifter ur registret.

SARI anser att frågan om ett analysregister för statistik bör tas med i bilden vid den fortsatta utredningen.

Justitiekanslern anser att förutsättningarna för utlämnande av uppgifter för ADB-behandling i en utländsk stat är angelägen att belysa.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 9 och 11 §§ kriminalregisterlagen har den enskilde en oinskränkt rätt att få ett utdrag

innehållande samtliga icke rehabiliterade uppgifter om sig själv. När det gäller polisregister däremot är den enskildes rätt att få upplysningar om sig själv begränsad. Den huvudsakliga anledningen är att polisregister också innehåller uppgifter av betydelse för brottsspaning. Den begränsning som gäller är framför allt att det i utdrag till enskild inte skall tas med uppgift om misstanke för brott, om inte åtal har väckts för brottet. Vidare gäller att bötesbrott redovisas endast i begränsad omfattning.

Enligt 3 § första stycket tredje punkten polisregisterlagen kan enskilda under vissa förutsättningar få utdrag ur polisregister beträffande någon annan enskild. Det gäller dels arbetsgivare i vissa fall om det behövs för att pröva den som söker anställning, dels om regeringen meddelar dispens efter individuell prövning och den enskilde kan styrka att hans rätt är beroende av upplysningen. I fråga om innehållet i utdraget gäller enligt polisregisterkungörelsen samma begränsningar som när det gäller sådant utdrag som en enskild kan få beträffande sig själv enligt polisregisterlagen.

Enligt 8 § första stycket kriminalregisterlagen och 3 § första stycket första punkten polisregisterlagen har Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Justitieombudsmannen, Datainspektionen, Rikspolisstyrelsen, Statens invandrarverk, Alkoholinspektionen, länsstyrelse, länsrätt, polis- och åklagarmyndighet samt domstol rätt till uppgifter ur PBR. Andra myndigheter har enligt 8 § andra stycket kriminalregisterlagen och 3 § första stycket andra punkten polisregisterlagen rätt till utdrag ur registret om och i den utsträckning regeringen för ett visst slag av ärenden ger tillstånd till det. Regeringen har också möjlighet att föreskriva att uppgiftslämnandet får begränsas.

Enligt 12 § kriminalregisterlagen och 9 § polisregisterlagen får uppgifter lämnas till den officiella statistiken och för andra forskningsändamål. Brottsförebyggande rådet har beställansvaret för den officiella statistiken för rättsväsendet och kan välja mellan att själv producera statistiken eller lägga ut ansvaret på annan.

Enligt 13 § kriminalregisterlagen får enligt regeringens föreskrifter uppgift om utländsk medborgare lämnas till dennes hemland. Uppgifter får också lämnas till en annan stat vid överförande av straffverkställighet. Vidare kan regeringen lämna tillstånd till att uppgifter även i andra fall får lämnas ut till en myndighet i främmande stat. Enligt 4 § polisregisterlagen får upplysningar i vissa fall lämnas till utländska myndigheter. Det gäller bl.a. polis- och åklagarmyndigheter i nordiska länder eller i en stat som är ansluten till Interpol.

I sin rapport rörande Rikspolisstyrelsens register och i det aktuella lagstiftningsärendet har Datainspektionen mot bakgrund av den europeiska rekommendationen satt i fråga om inte omfattningen av det nuvarande utlämnandet av uppgifter bör begränsas. Några konkreta förslag eller synpunkter i fråga om sådan begränsningar har dock inte lämnats.

Självfallet talar integritetsaspekter för att uppgifter om ådömda påföljder inte bör lämnas ut om det inte finns vägande skäl för det. Å andra sidan måste uppgifter ur registren få användas i den utsträckning

som motsvarar syftet med registreringen. Det finns enligt regeringens mening inte anledning att för närvarande förändra de regler som i dag gäller för uppgiftslämnande ur registren. Utgångspunkten bör därför vara att myndigheter och enskilda bör få del av uppgifter i registret i samma utsträckning som i dag. Den nya registerstrukturen och det ökade kravet på uppgiftslämnande till utländska myndigheter medför dock att reglerna på sikt måste förändras. Uppgiften att föreslå sådana förändringar bör anförtros den ovan nämnda utredningen.

8 Misstankeregistret

8.1 Innehållet i registret

Regeringens förslag: Utgångspunkten skall vara att det i misstankeregistret registreras samma uppgifter som enligt den s.k. personbladsrutinen. I registret skall alltså föras in uppgift bl.a. om den som har fyllt 15 år och som är skäligen misstänkt för brott. Därutöver skall i registret också antecknas talan om förvandling av böter.

Promemorians förslag: Misstankeregistret skall innehålla uppgift om den som har fyllt 15 år och som är skäligen misstänkt för brott och om den mot vilken det inletts talan om förvandling av böter.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan är positiva till förslaget. Vissa synpunkter har dock framförts.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att det är angeläget att även den som är under 15 år registreras eftersom misstankeregistret skall användas främst för samordning av olika brottsutredningar beträffande samma person.

Sveriges Advokatsamfund anmärker att det av den i promemorian föreslagna lagtexten inte kan utläsas vem som skall ansvara för bedömningen av om skäligen misstanke föreligger.

Skälen för regeringens förslag: Som nämnts i det föregående får i polisregister tas in uppgift om den som är misstänkt för brott om det är av särskild betydelse för brottsspaning. Med stöd av denna bestämmelse registreras i PBR uppgifter enligt den s.k. personbladsrutinen.

Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för personbladsrutinen (FAP 441-2) åligger det lokal polismyndighet, och i vissa fall tull- och åklagarmyndighet, att upprätta ett personblad, personblad 1, om den som har fyllt 15 år är skäligen misstänkt för

- a. brott mot brottsbalken,
- b. brott mot trafikbrottslagen,
- c. brott mot narkotikastrafflagen,
- d. valutaförordningen (1959:264) och

e. brott mot andra lagar eller författningar då för brottet är stadgat svårare straff än böter eller disciplinstraff.

I föreskrifterna görs undantag från registreringen bl.a. för vissa brott mot brottsbalken och trafikbrottslagen.

Personblad skall också upprättas beträffande en person som på begäran av utländsk myndighet hörs som misstänkt för i utlandet begånget brott av nyss angivet slag. Det skall också upprättas beträffande en person som begärts utlämnad till utlandet. Vidare skall personblad upprättas beträffande person som av utländsk polis hörts som misstänkt för i utlandet begånget brott av sådant slag att det omfattas av personbladsrutinen och målet har överlämnats direkt till svensk åklagarmyndighet för beslut i åtalsfrågan samt beträffande person i mål där beslut att inte väcka åtal har redovisats till Rikspolisstyrelsen men talan därefter väckts efter överprövning.

Sedan åklagaren har fattat beslut i åtalsfrågan upprättas ytterligare ett personblad, personblad 2. Även detta sänds till Rikspolisstyrelsen.

Uppgifterna från personbladen registreras i PBR.

De nya misstankeregistret är avsett att ersätta den registrering av uppgifter enligt personbladsrutinen som i dag sker i PBR. Misstankeregistret är således i första hand avsett för samordning av pågående brottsutredningar beträffande samma person. Registret kommer också att ha en viss betydelse för brottspaning och vid olika lämplighetsprövningar men dessa användningsområden är av sekundär betydelse.

Det har inte framkommit något som i fråga om vilka uppgifter som bör registreras ger anledning till någon mera betydande avvikelse från den nuvarande ordningen. I registret skall alltså i första hand föras in uppgifter om bl.a. den som har fyllt 15 år och som är skäligen misstänkt för brott som omfattas av personbladsrutinen. Uttrycket skäligen misstanke knyter an till reglerna om förundersökning i brottmål i 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Det bör vara ett uppdrag för den tidigare nämnde utredaren att överväga vilka ytterligare uppgifter som kan behöva tas in i registret.

Utöver anteckningar som i dag sker enligt personbladsrutinen bör i registret också antecknas talan om förvandling av böter. Anteckning därom sker i dag i polisregister med stöd av 6 § polisregisterkungörelsen. Även i dessa fall kan uppkomma liknande samordningsfrågor som i fråga om brottsmisstankar (se t.ex. 15 § andra stycket och 19 § bötesverkställighetslagen, 1979:189).

Regeringens förslag: Utgångspunkten skall vara att uppgifterna i misstankeregistret skall gallras, dvs. förstöras, när misstanken har prövats, t.ex. genom att förundersökningen har avslutats utan att åtal väckts, åtalet har lagts ned eller saken har prövats av domstol.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens med den avvikelsen att det i promemorian sägs att uppgifterna skall utgå ur registret.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Synpunkter har dock lämnats på enskildheter i förslaget.

Riksdagens ombudsmän, Kriminalvårdsstyrelsen och Riksarkivet gör samma anmärkningar som beträffande belastningsregistret, avsnitt 7.2.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 14 § polisregisterkungörelsen skall uppgifter utgå ur PBR bl.a. om misstanke som antecknats inte längre föreligger eller när den registrerade har fyllt 80 år, allt under förutsättning att det kan ske med hänsyn till registrets tekniska beskaffenhet. Misstankeregistrets uppgift är i första hand att tjäna som underlag för en samordning av olika ärenden beträffande samma person. En uppgift om en brottsutredning är av betydelse för samordningen av olika ärenden bara så länge saken som omfattas av utredningen inte slutligen prövats. När ärendet är avslutat finns det därför inte någon anledning att behålla uppgiften i misstankeregistret. Huvudregeln bör enligt regeringens mening därför vara att uppgifterna skall finnas kvar i registret till dess misstanken har prövats, t.ex. genom att förundersökningen har avslutats utan att åtal väckts, åtalet har lagts ned eller saken har prövats av domstol. När detta har skett bör uppgifterna gallras, dvs. förstöras. I vissa fall, t.ex. om vederbörande har dömts för brottet, kan uppgifterna komma att föras över till andra register.

Vad som nu har sagts om uppgifter om brottsmisstanke bör i motsvarande delar gälla också för talan om förvandling av böter.

8.3 Utlämnande av uppgifter

Regeringens förslag: Utgångspunkten skall vara att myndigheter och enskilda skall få del av uppgifter i misstankeregistret i samma utsträckning som de i dag har rätt till motsvarande uppgifter i PBR.

Promemorians förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag med den avvikelsen att det i promemorian föreslås

att den enskilde skall få del av uppgifterna när han enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken har underrättats om misstanken.

Remissinstanserna: De flesta av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Datainspektionen anser att det är en brist att det inte närmare har övervägts om begränsningar i uppgiftslämnandet kunnat ske. *Datainspektionen*, liksom *Malmö tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund*, anser vidare att det bör belysas om en enskild part i ett förvaltningsärende har rätt att få del av uppgifter ur registret med stöd av förvaltningslagen (1986:223).

Kriminalvårdsstyrelsen, *Socialstyrelsen* och *Utlänningsnämnden* har i olika avseende förespråkade en utvidgad rätt till uppgifter ur registret.

Datainspektionen avstyrker, på samma skäl som anförts beträffande belastningsregistret, att uppgifter skall lämnas för framställning av den officiella statistiken.

Skälen för regeringens förslag: Beträffande skälen för regeringens förslag hänvisas till vad som har sagts beträffande påföljdsregistret, avsnitt 7.3. Det ingår dock i den tidigare nämnda utredarens uppdrag att överväga hur bestämmelserna bör utformas, bl.a. vad avser den enskildes rätt till uppgifter ur registret.

9 Genomförande

Inom SARI pågår ett utvecklingsarbete som gäller utformningen av datasystemen för misstanke- och kriminalregistret. Som nämnts ovan under 3.1 har dessutom frågan om formen för samordning av informationsförsörjningen inom rättsväsendet setts över av RI-utredningen. De riktlinjer som läggs fram i denna proposition medför krav på betydande förändringar i fråga om den lagstiftning som skall omgärda den centrala brottsregistreringen. Ett genomförande av förslagen i sin helhet torde förutsätta att det systemtekniska arbetet har slutförts.

Inom ramen för det arbete som görs inom Samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem, SARI, har lagts förslag om att ersätta den nuvarande centrala brottsregistreringen hos Rikspolisstyrelsen med nya register. Författningsbestämmelser för brottsregistreringen finns i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister och lagen (1965:94) om polisregister m.m.

I denna promemoria läggs fram förslag till en författningsreglering av den framtida brottsregistreringen.

Promemorian innehåller förslag till tre olika författningar, nämligen en kriminalregisterlag, en lag om misstankeregister och en lag om polisregister. I anslutning till dessa lagar läggs också fram förslag till förordningsbestämmelser.

Enligt förslagen skall den centrala registreringen av påföljder ske i ett register, kriminalregistret. I detta register skall också ingå sådana påföljdsuppgifter som för närvarande antecknats i körkortregistret.

Vidare skall ett särskilt misstankeregister inrättas. I detta skall antecknas uppgifter om skälig misstanke om brott.

Polisregisterlagen skall gälla för de register som förs av polisen för spanings- och utredningsändamål.

I vissa delar innebär förslagen en anpassning till hur den centrala brottsregistreringen i dag är anordnad tekniskt. I fråga om registrens innehåll och utlämnande av uppgifter behålls i huvudsak den nuvarande ordningen. Vissa förändringar föreslås bl.a. i fråga om gallring.

I promemorian tas dessutom upp vissa andra frågor, bl.a. polisens registrering av s.k. förspaningsuppgifter. Promemorieförslaget innebär att datoriserade förspaningsregister inte bör få inrättas.

Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Hovrätten för Övre Norrland, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Göteborgs och Bohus län, Domstolsverket, Riksåklagaren, Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen, Samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem (Ju 1968:59), Datalagsutredningen (Ju 1989:02), Överbefälhavaren, Socialstyrelsen, Postverket, Trafiksäkerhetsverket, Luftfartsverket, Generaltullstyrelsen, Statistiska Centralbyrån, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Stockholms universitet, Lunds universitet, Riksarkivet, Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Sveriges Advokatsamfund, Svenska Arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige, Landstingsförbundet, Kommunförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation, Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges Domareförbund, Föreningen Sveriges åklagare, Föreningen Sveriges polischefer, Svenska Polisförbundet, Föreningen för allmänna ombud i körkortsfrågor, Medborgarrättsrörelsen.

Sammanställning över remissyttranden har upprättats inom Justitiedepartementet och finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (dnr 92-1623).

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 mars 1995

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Sahlin, Hjelm-Wallén, Peterson, Hellström, Thalén, Freivalds, Wallström, Persson, Tham, Schori, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Sundström, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Freivalds

Regeringen beslutar proposition 1994/95:144 Riktlinjer för registreringen av påföljder m.m.

