



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Aida Samani

Brottsregistreringens rättsliga utveckling – från rehabilitering till kontroll

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Sverker Jönsson

Termin: HT14

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställning	6
1.3 Avgränsning	6
1.4 Metod och material	8
1.5 Forskningsläge	9
1.6 Disposition	10
2 GÄLLANDE RÄTT	12
2.1 Belastningsregistrets innehåll	12
2.2 Insyn	13
2.3 Gallring	15
2.4 Återfallets rättsliga betydelse	16
3 BROTTSSREGISTRERINGEN OCH STRAFFTEORIERNAS	
HISTORISKA SAMVERKAN	17
3.1 Introduktion	17
3.1.1 Brottssregistreringens kronologi	17
3.1.2 Brottssregistreringens ändamål	17
3.2 Brottssregisterregleringen under behandlingsideologins era	18
3.2.1 Teoretisk bakgrund	18
3.2.2 Det allmänna kriminalregistret	19
3.3 Brottssregisterregleringen under nyklassicismens inflytande	22
3.3.1 Teoretisk bakgrund	22
3.3.2 Ny registerlagstiftning	23

3.4 Brottsregisterreglering som medel för riskhantering	25
3.4.1 Teoretisk bakgrund	25
3.4.2 Obligatorisk registerkontroll	26
4 SAMMANFATTNING AV SLUTSATSER	30
4.1 Synen på lagöverträdaren	30
4.2 Brottsregistreringens funktion	31
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	34

Summary

Although the regulation of the criminal record has been subject to discussions lately, neither the function of criminal offence registration nor the perception of the offender that it reflects has been questioned. The purpose of this essay is therefore to analyze the function of criminal offence registration and the impact that different perceptions of the offender has had on its regulation. The study is performed through a legislative development perspective. It has been undertaken through an examination of the criminal offence registration in the light of the penological and criminological theories that were the most influential on Swedish criminal policy during 1950-2014.

The regulation of criminal offence registration during the 1950's and 1960's was characterized by consideration for the successful rehabilitation of the registered offender. At the time, crime was considered to be committed due to personal qualities of the offender. The purpose of punishment was therefore to rehabilitate or treat the offender, in order to prevent reoffending. The scope of the criminal offence registration as well as the transparency regarding its information was kept fairly limited to not intervene with the rehabilitation of the registered offender, since such intervention could lead to the crime preventing effects of the punishment not being realized. Concurrently, criminal offence registration was considered vital for the effective use of rehabilitating rules decreeing modified punishments for re-offenders. As a result of the purpose of the punishment being revised in the 1980's, together with a newfound way of perceiving the offender as rational and conscious of its actions, the concern for the rehabilitation of the registered offender was no longer of interest in the following legislative procedures. The scope of the registration and the transparency regarding information in the criminal records was therefore widened during the 1980's and 1990's. Simultaneously, new theories of crime-fighting entered the scene of the criminal policy. These theories led to demands on better control of potential offenders. Hence, during the first decade of the new millennium a number of legislative acts were enacted, decreeing mandatory investigation of the criminal background of job-seekers before hiring them in positions that would required contact with children.

The study has led to the conclusion that the perception of the offender has had a crucial influence on the use of criminal offence registration and its regulation. The offender is perceived as a deviant individual that the society needs to be protected from, today as much as during the 1950's. Criminal offence registration can therefore be said to have had as its purpose to facilitate the use of measures for achieving public protection. In this sense, the criminal offence registration functions as a double-edged sword; it grants public safety while repressing "deviant" individuals that form part of the society.

Sammanfattning

Brottsregisterregleringens negativa effekter för den registrerade har på senare tid varit föremål för diskussion. I debatten har emellertid brottsregistreringens faktiska funktion eller brottsregistreringens återspeglning av samhällets syn på lagöverträdaren inte behandlats. Den här uppsatsens syfte är därför att ur ett rättsutvecklingsperspektiv analysera brottsregistreringens funktion och hur synen på lagöverträdaren har påverkat brottsregisterregleringen. Studien har företagits genom att brottsregistreringen undersökts i ljuset av de straffteorier och kriminologiska teorier om lagöverträdaren som dominerat kriminalpolitiken under åren 1950-2014.

Brottsregisterregleringen präglades på 1950- och 1960-talet av hänsyn för den registrerades rehabilitering. Brottets orsaker ansågs vid tidpunkten bero på egenskaper som var behäftade med lagöverträdaren själv, varför bestraffningen syftade till att rehabilitera eller vårda den dömda. Brottsregistreringens omfattning och insynsrätten i brottsregistret hölls tämligen begränsade för att inte inverka på den registrerades rehabilitering, då det i förlängningen skulle innebära att straffets brottsdämpande effekter inte skulle kunna realiseras. Samtidigt ansågs brottsregistreringen vara nödvändig för ett effektivt tillämpande av rehabiliterande regler på den som återfallit i brott. Till följd av en omvärdering av straffets syfte på 1980-talet och ett nyvunnet synsätt på lagöverträdaren som rationellt handlande kom intresset för den registrerades rehabilitering inte längre att beaktas i det fortsatta registerlagstiftningsarbetet. Brottsregistreringens omfattning och registrerade individers insynsrätt i registret kom därför att utökas under 1980- och 1990-talet. Samtidigt kom nya brottsbekämpningsteorier att influera den svenska kriminalpolitiken. Dessa kom att ge upphov till ett hotmedvetande hos allmänheten som i sin tur ledde till krav på ökad kontroll av potentiella gärningsmän. Kraven resulterade i antagandet av en rad författningar som stadgade obligatorisk registerkontroll i verksamheter som innebar kontakt med barn under det nya millenniets första decennium.

Studien har lett fram till slutsatsen att synsättet på lagöverträdaren haft avgörande betydelse för bruket av brottsregistrering och dess rättsliga reglering. Lagöverträdaren uppfattas idag, lika mycket som på 1950-talet, som en avvikande individ som samhället behöver skyddas ifrån. Brottsregistreringen har därför syftat till att underlätta att åtgärder kunnat vidtas för att uppnå samhällsskydd. Samtidigt har brottsregistreringen fungerat som ett tveeggat svärd; för att kunna fungera samhällsskyddande har den också fått verka repressivt.

Förord

Jag har alltid betraktat skrivandet av en kandidatuppsats som en liten milstolpe i livet. Sådana tar en sig normalt inte förbi utan stöd från omgivningen. Det är därför på sin plats att tacka några personer som varit betydelsefulla under vägen hit:

Stort tack till min handledare Sverker Jönsson för uppmuntran och engagemang. Det har varit roligt (!) att ha dig som bollplank.

Tack till min kloka och omtänksamma lillasyster Amanda för korrekturläsning och värdefulla synpunkter. Tack också för att du alltid ställer upp.

Tack till Iraaj för genomläsning av min sammanfattning och för de uppmuntrande orden.

Tack till Lovisa och Victoria för alla skratt och allt klagande jag har fått dela med er under de senaste åren. Jag hade inte velat göra det utan er.

Slutligen också ett tack till min *maman va baba* (maba), för era höga förväntningar på mig och för den världsåskådning som ni har lärt mig. Klokare och modigare än er finns inte.

Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
Ds	Departementsserien
HVB	Hem för vård eller boende
LBR	Lag (1998:620) om belastningsregister
Prop.	Proposition
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

En hel del kriminologisk forskning visar att tillgång till bostad i samband med goda försörjningsmöjligheter minskar risken för en individ att begå brott. Samtidigt har det blivit allt vanligare att arbetsgivare och hyresvärdar kräver att den sökande uppvisar ett utdrag ur belastningsregistret. Den som en gång begått ett brott riskerar därmed att nekas arbete och bostad, och löper på så vis större risk att återfalla i brottslighet. Detta tema har varit föremål för diskussion under en längre tid. Därför publicerades i juni ett betänkande med förslag på införande av civilrättsliga sanktioner mot arbetsgivare som utan stöd i lag kräver att arbetssökande uppvisar utdrag ur belastningsregistret.¹ En liknande lösning presenterades i ett betänkande om integritetsskydd i arbetslivet redan år 2002.²

Diskussionen om brottsregistreringens negativa konsekvenser för den registrerade sträcker sig sällan längre än till att behandla den registrerades insynsrätt i belastningsregistret och de utnyttjanden som kan ske därav. De flesta är eniga om att insynsrätten innebär olägenheter för de registrerade. De frågor som diskuteras begränsar sig emellertid till att avse arbetsgivares intresse av att ha vetskap om arbetssökandes tidigare brottslighet och integritetsskyddsaspekter rörande insynsrätten. Debatten sträcker sig sällan, om någonsin, till att ställa frågor om vad brottsregistreringen egentligen fyller för funktion och vad den säger om vår syn på den som har begått ett brott. Trots brottsregistreringens nära koppling till straffrätten lyser dessa ytterst grundläggande men relevanta frågor med sin frånvaro även i den kriminalpolitiska debatten. Samtidigt finns i dagsläget 1 541 058 personer registrerade i belastningsregistret.³ Denna uppsats ämnar därför lyfta dessa grundläggande aspekter av

¹ SOU 2014:48.

² SOU 2002:18

³ Statistik från Rikspolisstyrelsen, framtagen på begäran 2014.12.16.

brottsregistreringen ur det fördunkla för att rikta sökarljuset mot brottsregistreringens innersta kärna.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna framställning är att ur ett rättsutvecklingsperspektiv analysera brottsregistreringens funktion och den syn på lagöverträdaren som regleringen och bruket av brottsregistrering avspeglar. Studien företas genom att brottsregistreringen undersöks i ljuset av de straffteorier och de kriminologiska teorier som varit förhärskande under den undersökta tidsperioden. Avhandlingens konkreta frågeställningar är:

Hur har synen på lagöverträdaren påverkat brottsregisterregleringen?

Vad är brottsregistreringens funktion?

1.3 Avgränsning

Genom förevarande uppsats skall synen på lagöverträdaren under olika tidsperioder utredas. Här behövs några klagörande ord om begreppet ”lagöverträdare” såsom det används i uppsatsen. Sedan år 2000 registreras även de allra minsta förseelser i belastningsregistret. Detta innebär att även den som exempelvis har kört mot rött på sin cykel och blivit påkommen under nästföljande fem år förekommer i belastningsregistret.⁴ Det bör understrykas att det inte främst är synen på den sortens lagöverträdelser som behandlas i uppsatsen. Snarare är det synen på de som dömts för att ha överträtt något straffbud i brottsbalken eller inom specialstraffrättslig lagstiftning och vars överträdelse kan föranleda annan påföljd än penningböter som avses. Viss avvikelser från denna avgränsning görs i avsnitt 3.3.2 där registrering av mindre förseelser diskuteras.

⁴ 3§ 2 st. 1 lag (1998:620) om belastningsregister; 14 kap. 6§ 2 st. 1 a Trafikförordningen (1998:1276).

Att studera ett ämne ur ett rättsutvecklingsperspektiv bjuder på utmaningen att avgränsa studien tidsmässigt. Inför författandet av förevarande uppsats har brottsregistreringen studerats från dess bruk på 1800-talet fram till idag. Den tidsperiod som presenteras begränsar sig emellertid till att avse perioden 1950-2014. Syftet med denna avgränsning har varit att skildra brottsregisterregleringen i samband med en rättshistorisk brytpunkt. Brottsregistreringen har därför beskrivits och analyserats utifrån de straffteorier och de kriminologiska teorier som varit förhärskande direkt före och efter den så kallade straffvärdesreformen år 1989. Skeendena före 1950-talet har delvis lämnats därefter av den anledningen att brottsregistreringen före detta decennium inte genomgick några större rättsliga omvälvningar, undantaget antagandet av lagen om straffregister (nr 82 s.1) år 1900.

Brottsregistrering används i de allra flesta rättssystem och har under de tre senaste decennierna varit föremål för viss EU-rättslig reglering. För att på ett koncentrerat sätt kunna besvara studiens frågeställningar begränsar sig dock denna framställning till svenska förhållanden.

En studie som inbegriper övriga register av närliggande slag, såsom misstankesregistret och säkerhetspolisens register, skulle kunna ge en ännu mer överskådlig bild av synen på lagöverträdaren. Förevarande uppsats fokuserar dock endast på att lyfta fram brottsregistreringen. En breddning av framställningens studieområde skulle med hänsyn till uppsatsens storlek troligtvis ske på bekostnad av utrymmet för värdefulla analyser.

De aspekter av brottsregisterregleringen som studerats har främst avsett brottsregistrets innehåll och omfattning, men även frågor som insyns rätt i registren och stadganden om obligatorisk registerkontroll eftersom dessa bidrar till förståelsen av brottsregistreringens funktion och synen på lagöverträdaren. Mindre betydelsefulla lagändringar som vidtagits under den undersökta tidsperioden har inte behandlats.

Framställningen erbjuder heller ingen redovisning av vetenskapliga studier som kan understödja antagandet att registrering av brott och brottspåföljder kan medföra negativa konsekvenser för den registrerade. Sådana studier presenteras bäst inom ramen för en rättssociologisk uppsats. Läsaren ombeds därför istället att använda sin inlevelseförmåga och förutsätta att de negativa konsekvenser av brottsregistrering som lyfts fram i de redovisade förarbetena är troliga.

1.4 Metod och material

Inom rättsvetenskapen används den rättsdogmatiska metoden för besvarandet av praktiskt inriktade frågeställningar.⁵ I förevarande uppsats används den rättsdogmatiska metoden för att fastställa vad som utgör gällande rätt avseende brottsregisterregleringen. Metoden har även använts för att fastställa vad som har utgjort gällande rätt avseende regleringen av brottsregistrering, påföljdsbestämning och straffmätning under den undersökta tidsperioden. Innebörden av att denna metod har använts är att gällande rätt fastslags genom studier av lagstiftning, lagförarbeten och juridisk doktrin. Normalt ingår även rättspraxis i den så kallade rättskällehierarkin.⁶ I det aktuella fallet har emellertid ingen rättspraxis av vikt för fastställandet av gällande rätt funnits.

Att rakt igenom använda sig av en rättsdogmatisk metod i förevarande fall är inte lämpligt, då det skulle ge mycket begränsade svar på frågan om brottsregistreringens funktion och betydelsen av synen på lagöverträdaren för brottsregisterregleringen. Det är inte den rättsdogmatiska metodens uppgift att tillhandahålla verktyg för fastställandet av sådant som ligger ”utanför” rätten.

För besvarandet av uppsatsens frågeställningar har brottsregistreringen och dess reglering, såsom den fastställts med användning av den rättsdogmatiska

⁵ Kleineman 2013, s. 25.

⁶ Ibid. s. 21.

metoden, analyserats utifrån ett rättsutvecklingsperspektiv. Det är genom förståelsen av lagstiftarens rationalisering av straffet och genom den syn på brottslingen och brottsorsakerna som dominerat den kriminologiska vetenskapen som brottsregistreringens funktion och utveckling kan förstås. Därför har analysen skett med hjälp av de straffteorier och kriminologiska teorier som varit mest dominerande inom kriminalpolitiken under den angivna tidsperioden. Syftet med denna metod har varit att titta ”bakom” brottsregisterregleringen och bortom lagstiftarens resonemang för att där identifiera sådant tankegods som kunnat förklara varför brottsregistrering har funnits nödvändig av lagstiftaren.

Eftersom brottsregistrering i princip inte har omskrivits inom den rättsvetenskapliga litteraturen har nästan uteslutande primärkällor i form av författningar och lagförarbeten använts för att studera brottsregistreringens rättsliga utveckling. Beträffande den kriminalpolitiska utvecklingen under den angivna tidsperioden har främst litteratur använts. Här har framförallt Robert Andersson och Roddy Nilssons *”Svensk kriminalpolitik”*, David Garlands *”The Culture of Control”* och Robert Anderssons avhandling *”Kriminalpolitikens väsen”* varit av stort värde för förståelsen av olika straffteoriernas påverkan på kriminalpolitiken under den undersökta tidsperioden. För förståelsen av straffvärdesreformen har dels de förarbeten som föregick reformen studerats, dels litteratur som behandlat reformen.

1.5 Forskningsläge

Brottsregistrering har inte varit föremål för forskning inom den svenska rättsvetenskapen i någon nämnvärd utsträckning. Vad beträffar utländska förhållanden har Terry Thomas, professor i straffrätt vid Leeds Metropolitan University, i ett antal verk behandlat den brittiska och europeiska brottsregistreringen. Med anledning av uppsatsens geografiska avgränsning har dessa emellertid inte tjänat till någon nytta.

Christel Backman, jur.kand och fil.dr vid Göteborgs universitet, behandlar i sin doktorsavhandling *"Criminal Records in Sweden"* den svenska brottsregisterregleringen med särskild tyngdpunkt vid arbetsgivares bruk av registerkontroll, införandet av obligatorisk registerkontroll inom vissa verksamheter samt den rättsliga utveckling som ledde fram till ett införande av insynsrätt i brottsregistret på 1980-talet. Avhandlingens första artikel har i arbetet med förevarande uppsats tjänat som en god introduktion till brottsregistreringens kronologi.

Normalt sett skall en magisteruppsats troligen inte omnämnas som vetenskaplig forskning. Med anledning av den oerhört sparsamma forskning som skett på området bör dock nämnas Backmans magisteruppsats *"Att se brottslingen – belastningsregistrets syfte och användning"* som ur ett kriminologiskt och rättssociologiskt perspektiv utreder brottsregistreringens syfte, dess konsekvenser för lagöverträdaren och den syn på lagöverträdaren som präglar regleringen av belastningsregistret.

1.6 Disposition

Uppsatsens första kapitel syftar till att återge gällande rätt för att ge läsaren en grundläggande förståelse av belastningsregistret och dess reglering. Därutöver beskrivs mycket kortfattat hur straffmätning och påföljdsbestämning påverkas i det konkreta fallet av att den tilltalade återfallit i brottslighet. Syftet med denna redogörelse är att ge läsaren en bakgrund till några av de huvudsakliga regleringar som förutsätter registrering av brott.

Uppsatsens andra kapitel är indelat i ett avsnitt som anger brottsregistreringens kronologi och ändamål samt tre avsnitt som behandlar brottsregistreringens rättsliga utveckling vid sidan om kriminalpolitikens samtidiga utveckling. Kapitlets första avsnitt beskriver tidsperioden 1950-1970 medan kapitlets två övriga avsnitt avser tidsperioden 1970-2014. Varje

avsnitt inleds med en teoretisk bakgrund. Läsaren bör uppmärksammas på att deskriptiva och analyserande framställningar sker löpande och överlappar varandra i dessa avsnitt.

Det andra kapitlets huvudsakliga slutsatser presenteras koncentrerat och kortfattat i det tredje kapitlet. Detta sammanfattande kapitel är indelat i två avsnitt; ett som sammanfattar slutsatser beträffande brottsregistreringens funktion, samt ett som sammanfattar slutsatser avseende synen på lagöverträdaren och dess påverkan på brottsregisterregleringen under den undersökta tidsperioden.

2 Gällande rätt

2.1 Belastningsregistrets innehåll

Brottsregistrering sker idag i det så kallade belastningsregistret.

Brottsregistreringen förs sedan år 1971 av Rikspolisstyrelsen som också är personuppgiftsansvarig för belastningsregistret. Domstolar och åklagare för efter dom eller beslut in de uppgifter i belastningsregistret som enligt lag eller författning får förekomma i registret.⁷

Belastningsregistret regleras huvudsakligen i lag om belastningsregister, hädanefter förkortad LBR, samt förordning (1999:1134) om belastningsregister. Ändamålet med registret är att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs för straffrättsskipningen, brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet samt för genomförandet av lämplighetsprövningar och tillståndsprövningar hos myndigheter.⁸

För dessa ändamål får i belastningsregistret förekomma uppgifter om den som belagts påföljd för brott genom dom, beslut, strafföreläggande eller ordningsbot samt förvandlingsstraff för böter.⁹ Vidare får det i registret förekomma uppgifter om att en person förklarats fri från påföljd enligt 30 kap. 6§ brottsbalken eller att den meddelats beslut om åtalsunderlåtelse.¹⁰ Även uppgifter om den som meddelats kontaktförbud eller tillträdesförbud till idrottsarrangemang får förekomma i registret.¹¹

Brott som begåtts och lagförts i utlandet får i vissa fall förekomma i det svenska belastningsregistret beträffande svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige. Detta bland annat inom ramen för samarbeten inom

⁷ 1 a§ lag om belastningsregister; 28§ och 48§ Personuppgiftslagen (1998:204).

⁸ 2§ LBR.

⁹ 3§ 2 st. 1-2 LBR.

¹⁰ 3§ 2 st. 3-4 LBR.

¹¹ 3§ 2 st. 5 LBR.

Interpol och Europol under förutsättning att uppgifterna motsvarar sådana uppgifter som i övrigt får förekomma i registret.¹² Uppgifter får även förekomma efter överenskommelse med annan stat eller genom överföring av uppgifter från annan EU-medlemsstat.¹³ Vid sådan överföring får uppgifter om gärningar som inte är straffbara i Sverige liksom gärningar som begåtts av personer före straffmyndig ålder överföras till det svenska belastningsregistret.¹⁴

I 2§ Förordning om belastningsregister regleras avsevärt mer detaljerat vilka uppgifter som får förekomma i belastningsregistret.

2.2 Insyn

För uppgifter i belastningsregistret gäller absolut sekretess hos Rikspolisstyrelsen, de allmänna domstolarna och åklagarmyndigheten. Uppgifterna får endast utlämnas under de förutsättningar som anges i LBR och säkerhetsskyddslagen (1996:627).¹⁵ Sekretess avseende uppgifter i belastningsregistret gäller emellertid inte i domstolarnas rättskipande eller rättsvårdande verksamhet¹⁶. Därför offentliggörs normalt eventuella anteckningar i registret i samband med presentation av personutredning avseende en tilltalad under en offentlig förhandling.

Enskilda personer har rätt att ta del av dels fullständiga, dels begränsade utdrag ur belastningsregistret avseende uppgifter om den egna personen. Ett fullständigt utdrag skall på begäran av den enskilde lämnas utan avgift en gång per kalenderår¹⁷. Den enskilde har rätt till begränsade utdrag ur registret för erhållandet av vissa befattningar. I sådant utdrag skall endast sådana brott förekomma som genom lag fastslagits vara relevanta för den

¹² 4§ 2 st. 1 LBR.

¹³ 4§ 2 st. 2 och 4a§ LBR.

¹⁴ Berg: Kommentaren till lagen (1998:620) om belastningsregister, not 9.

¹⁵ 35 kap 3§ Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400); SOU 2009:72 s. 33; SOU 2007:022 s. 169.

¹⁶ 43 kap 3§ Offentlighets- och sekretesslagen.

¹⁷ 9§ LBR, 26§ Personuppgiftslagen.

anställdes lämplighet att arbeta inom den specifika verksamheten.¹⁸ Vid erhållande av sådana befattningar är registerkontrollen obligatorisk och den som inte lämnar sådant utdrag får inte anställas.¹⁹

Obligatorisk registerkontroll skall även ske inom ramen för en säkerhetsprövning före erhållandet av eller under pågående säkerhetsklassad anställning. Även vid uppdrag, utbildning, besök eller annat deltagande i verksamhet som placerats i säkerhetsklass skall obligatorisk registerkontroll genomföras.²⁰ I dessa fall genomförs dock registerkontrollen av den myndighet som omfattas av säkerhetsklassningen. Den som säkerhetsprövningen avser skall lämna sitt samtycke innan prövningen genomförs.²¹ En anställning placeras i säkerhetsklass om anställningen innebär deltagande i uppgifter som omfattas av sekretess och som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.²² Förutom kommuner, landsting och länsstyrelser kan ett sjuttiofem statliga myndigheter inom sina respektive verksamheter besluta om placering i säkerhetsklass eller vidtagandet av registerkontroll.²³

Myndigheter som har rätt att få ut uppgifter ur registret skall vid varje särskilt fall pröva behovet av informationen. En begäran om att ta del av uppgifterna får endast göras om skälet till det överväger den olägenhet det innebär för den som berörs.²⁴ I vissa fall får även uppgifter ur belastningsregistret lämnas till myndigheter i andra stater.²⁵

Även andra enskilda än de uppgifterna avser har rätt att i vissa fall få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret.²⁶

¹⁸ 9§ LBR; 22-22a§§ förordning om belastningsregister.

¹⁹ Prop. 2014:48 s.45; se vidare avsnitt 3.4.2.

²⁰ 13§ säkerhetsskyddslagen (1996:627).

²¹ 19§ säkerhetsskyddslagen.

²² 17§ säkerhetsskyddslagen.

²³ 19§ säkerhetsskyddsförordningen (1996:633); se bilaga till säkerhetsskyddsförordningen.

²⁴ 7§ LBR; Prop. 1997/98:97 s. 85.

²⁵ 11-14§§ LBR.

²⁶ 10§ LBR.

2.3 Gallring

Uppgifter i belastningsregistret skall gallras om en överrätt har meddelat dom eller beslut om att frikänna den registrerade personen för en åtalad gärning, om den registrerade domen, ordningsboten, beslutet eller strafföreläggandet undanröjts eller om åklagare återkallat sitt beslut att meddela åtalsunderlåtelse. Uppgift om kontaktförbud eller tillträdesförbud skall gallras när förbudet är upphävt.²⁷ Vidare skall uppgift om brott eller brottspåföljd gallras när viss tid förflutit. För uppgifter om frihetsstraff gäller normalt en tidsfrist på tio år från frigivningen. För övriga straff, beslut eller förbud gäller i huvudsak en tidsfrist på tio år från domen eller beslutet. Böter gallras fem år efter domen eller beslutet.

Viss specialreglering gäller för registreringen av personer som vid brottstillfället var under arton år. Uppgifter avseende deras brott gallras i regel efter fem år från domen, beslutet eller frigivandet beroende på påföljden. Undantaget utgörs av åtalsunderlåtelse som skall gallras redan efter tre år.²⁸ Uppgift om brott som begåtts i annan EU-medlemsstat skall gallras så fort Rikspolisstyrelsen meddelats om att uppgiften gallrats i den andra staten.²⁹

Om den registrerade lagförs för ett nytt brott under en löpande tidsfrist för ett tidigare brott och uppgifter om det nya brottet skall föras in i registret så kvarstår uppgifterna avseende samtliga brott tills tidsfristerna för samtliga brott har löpt ut. Uppgifterna skall dock alltid gallras senast tjugo år efter den dom eller det beslut som föranlett att uppgiften förts in i registret, även om en ny anteckning har gjorts.³⁰

²⁷ 16§ LBR.

²⁸ 17§ LBR.

²⁹ 17a§ LBR.

³⁰ 18§ LBR.

2.4 Återfallets rättsliga betydelse

I brottsbalkens kapitel om straffmätning och påföljder finns bestämmelser som stadgar att domstolen vid straffmätning och påföljdsbestämning bland annat skall ta hänsyn till tidigare brottslighet. Har den tilltalade tidigare meddelats fällande dom, beslut om åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande skall detta beaktas.³¹

Vid upprepade återfall kan domstolen under vissa omständigheter utdöma ett högre straff än vad straffvärdet för den aktuella gärningen medger.³² Utöver en gärnings art och straffvärde kan domstolen som skäl för fängelse beakta tidigare brottslighet.³³ Domstolen har även möjlighet att döma ut fängelsestraff som överstiger det aktuella brottets straffmaximum med fyra år om den tilltalade tidigare blivit dömd till minst två års fängelse och vissa andra förutsättningar är uppfyllda.³⁴ Återfaller den dömd i brottslighet under en pågående villkorlig frigivning kan domstolen, förutom att utdöma ett nytt frihetsstraff, även besluta om att helt eller delvis förverka frigivningen.³⁵

Återfallsbestämmelserna aktualiseras först då en person tidigare dömts och registrerats för ett brott.³⁶

³¹ Träskman 1999, s. 204.

³² 29:4 BrB.

³³ 30:4 2 st. BrB.

³⁴ 26:3 BrB.

³⁵ BrB 34:4.

³⁶ Träskman 1999, s. 202ff.

3 Brottregistreringen och straffteoriernas historiska samverkan

3.1 Introduktion

3.1.1 Brottregistreringens kronologi

Belastningsregistret ersatte det allmänna kriminalregistret när LBR trädde i kraft år 2000.³⁷ Det allmänna kriminalregistret ingick vid tidpunkten i ett sammanslaget brotts- och misstankeregister som kallades för person- och belastningsregistret.³⁸ Lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister, hädanefter kallad kriminalregisterlagen, ersatte i sin tur straffregistret när det trädde i kraft år 1963.³⁹ Straffregistret upprättades år 1901 genom lagen om straffregister som det första svenska brottsregistret. Upprättandet skedde i syfte att begränsa kyrkoförsamlingarnas utfärdande av så kallade vandelsintyg och för att möjliggöra utdömandet av straffformer som krävde registrering av brottet för utförandet av verkställigheten.⁴⁰ Framtill straffregistrets uppkomst hade brottsregistrering skett hos kyrkoförsamlingarna som inhämtade uppgifter om församlingsbor hos domstolarna.⁴¹

3.1.2 Brottregistreringens ändamål

Brottsregistreringens övergripande syfte har alltsedan straffregistrets införande varit att förse myndigheter med uppgifter som behövs i deras verksamheter. Det gäller särskilt de rättsvårdande och brottsbekämpande

³⁷ Prop. 1997/98:97 s. 11.

³⁸ SOU 1997:65 s. 129.

³⁹ Prop. 1963:39 s. 17.

⁴⁰ Backman 2012, s. 26 och s. 120.

⁴¹ Lext 1985, s. 209-211.

myndigheterna, då uppgifter ur brottsregistret i stor utsträckning har använts som bedömningsunderlag vid straffmätning, påföljdsbestämning och beslut om åtalsunderlåtelse eller straffrihet.⁴² Den huvudsakliga anledningen till detta har varit att återfall i brott alltsedan strafflagen var gällande har gett straffskärpande verkan.⁴³

3.2 Brottsregisterregleringen under behandlingsideologins era

3.2.1 Teoretisk bakgrund

Strafflagstiftningen var under 1940-1970-talet starkt präglad av det behandlingsorienterade synsätt som hade växt fram under 1900-talets första hälft. Brottets orsaker förklarades vid denna tidpunkt med omständigheter som var behäftade med lagöverträdaren själv eller med dennes livssituation.⁴⁴ Under inflytande av den positiva skolan sågs lagöverträdaren som en social avvikare som var predestinerad att begå brott. Påföljden för ett brott skulle därför anpassas till lagöverträdarens förutsättningar och syfta till att rehabilitera eller återsocialisera denne. Målet med kriminalpolitiken skulle vara att vårda lagöverträdaren bort från den brottsliga banan för att minska återfallsbrottsligheten.⁴⁵ På så sätt skulle det samhällsfarliga hot som brottsligheten utgjorde undanröjas.⁴⁶ Att undanröja brottsligheten betraktades som statens ansvar.⁴⁷

⁴² SOU 1997:65 s. 131.

⁴³ Backman 2012, s. 120; SOU 1986:14 s. 72f och s. 423f.

⁴⁴ Häthén 1990, s. 67-71 och s. 249.

⁴⁵ Häthén 2014, s. 246.

⁴⁶ Andersson och Nilsson 2009, s. 160f.

⁴⁷ Andersson 2002, s. 25.

3.2.2 Det allmänna kriminalregistret

Årtiondena före införandet av lagen om allmänt kriminalregister präglades av en omfattande registreringsverksamhet. Myndigheter och enskilda använde sig vid sidan av det centrala straffregistret i stor utsträckning av lokala polisregister över begångna brott och brottsmisstankar som slumpmässigt upprättats på lokala polismyndigheter såsom polismyndigheterna funnit det lämpligt.⁴⁸ Polismyndigheterna förde samtidigt separata register för särskilda ändamål, med uppgifter om ”utlänningar”, psykiskt sjuka, homosexuella och så kallade ”lösdrivare” som bosatt sig eller uppehöll sig inom polisdistrikten.⁴⁹ Kriminaltekniska anstalten gav i sin tur dagligen ut en publikation vid namn ”Polisunderrättelser”, i vilken uppgifter om och bilder på häktade, gripna, dömda och ”lösdrivare” förekom.⁵⁰ Ur dessa begärde både myndigheter och enskilda ut uppgifter för upprättande av så kallade vandelsintyg som uppvisades före anställning. Vandelsintyg krävdes inför anställningar och erhållande av tillstånd av alla dess slag.⁵¹

På 1950-talet började den omfattande registreringen att kritiserars för att motverka skyddsarbetet för de registrerade,⁵² varför begränsningar av brottsregistreringens omfattning och bruk kom att införas under de följande tio åren.⁵³ Förarbetena som föregick både det allmänna kriminalregistrets inrättande och ändringar i straffregisterlagen präglades av en oro över registreringens negativa konsekvenser för den registrerade. Registreringen ansågs verka psykologiskt betungande för den registrerade, och antogs kunna sätta praktiska hinder i vägen för dennes återanpassning då en anteckning om brott i registret skulle kunna försämra den registrerades chans att erbjudas anställning och bostad.⁵⁴ I det senare avseendet ansågs särskilt bruket av vandelsintyg försvåra den registrerades möjligheter till

⁴⁸ SOU 1961:11 s. 25 och s. 33.

⁴⁹ Ibid. s. 80.

⁵⁰ Prop. 1963:39 s.7f.

⁵¹ SOU 1961:11 s. 41ff.

⁵² SOU 1953:17 s. 164.

⁵³ Prop. 1963:39 s. 7f.

⁵⁴ Ibid s. 14ff.

framgångsrik återsocialisering. Därför föreslogs bruket av vandelsintyg med vissa undantag att upphöra. Sådana skulle endast lämnas då den enskilde hade ett särskilt legitimt intresse för det.⁵⁵ Uppgifter ur kriminalregistret skulle inte heller få lämnas ut i annat fall än vad som stadgades i kriminalregisterlagen.⁵⁶

Brottsregistreringens huvudsakliga syfte vid tidpunkten för kriminalregisterlagens införande torde ha varit att tjäna strafflagstiftningen med uppgifter av betydelse för tillämpningen av dess regler, då det i förarbetena till lagen stadgades att kriminalregistret endast skulle innehålla uppgifter som var nödvändiga för straffrättens regler om återfall, brottskonkurrens och bedömandet av huruvida en viss påföljd skulle tillämpas.⁵⁷ Registreringens omfattning ansågs dock inte endast kunna bestämmas utifrån myndigheternas behov eftersom det skulle kunna leda till en alltför omfattande registrering. Mot myndigheternas behov av uppgifter skulle således hänsynen för individen ställas som ett tungt vägande skäl.⁵⁸ Individens intresse av sekretess ansågs inte bäst tillgodosett endast genom en begränsning av insynsrätten i registret, utan av att så få känsliga uppgifter som möjligt registrerades.⁵⁹ Lagstiftaren identifierade således en konflikt mellan myndigheters behov av uppgifter ur registret och individens intresse av att inte ha betungande uppgifter om sig själv registrerade och tillgängliga för beskådan.⁶⁰ Resonemanget gick emellertid inte så långt som att registreringen med hänsyn till dess betungande effekter för den registrerade helt skulle komma att upphöra.

I kriminalregisterlagen infördes regler som stadgade att uppgifter i kriminalregistret endast skulle antecknas på registerutdrag till enskilda personer i fem år efter att en registrerad brottslig gärning vidtagits. Motsvarande tidsfrist bestämdes till tio år avseende utdrag hos de

⁵⁵ Prop. 1963:39 s.14 och s. 53.

⁵⁶ Ibid. s. 38f.

⁵⁷ Ibid. s. 13.

⁵⁸ Ibid. s. 40.

⁵⁹ Ibid. s. 13.

⁶⁰ Ibid. s. 17.

rättsvårdande myndigheterna.⁶¹ Att uppgifter om gamla lagöverträdelser antecknades på utdrag ur registret utan tidsbegränsning ansågs inte acceptabelt, då den som en gång registrerats för brott ansågs behöva känna sig trygg i att flera år gamla lagöverträdelser inte skulle kunna användas till dennes nackdel vid ett nytt rättsligt förfarande.⁶² Därutöver antogs personer undvika att ansöka om anställningar och tillstånd som fodrade uppvisade av registerutdrag, med vetskapen om att flera år gamla lagöverträdelser skulle komma att antecknas på dessa. Detta ansågs onödigt betungande.⁶³ Återigen innebar hänsynen till individen inte att de rättsvårdande myndigheterna helt skulle avskäras från uppgifterna i registret. Tvärtom ansågs de tidsbegränsade utdragen avseende de rättsvårdande myndigheterna genomförbara bara om tidsbegränsningen inte påverkade tillämpningen av reglerna om förhöjt straff vid återfall i brott.⁶⁴

Lagstiftarens skepsis mot en alltför omfattande registrering och en överdrivet generös insyns rätt i registret bottnade i en oro för att offentliggörandet av uppgifter i kriminalregistret skulle komma att motverka den dömdes rehabilitering. En sådan effekt av registreringen skulle inte bara ha varit besvärande för den dömden, utan skulle även ha underminerat legitimiteten i statens bestraffning av individen eftersom bestraffningen legitimerades just med dess rehabiliterande och preventiva verkan.⁶⁵ Att avstå från brottsregistrering eller att helt lagstifta bort de rättsvårdande myndigheternas insyns rätt i registren skulle emellertid innebära att straffmätningen och påföljdsbestämningen skulle behöva ske utan kunskap om den tilltalades tidigare begångna brottsliga gärningar. De straffhöjande reglerna för återfall, vilka också syftade till att rehabilitera lagöverträdaren,⁶⁶ skulle under sådana omständigheter inte kunna tillämpas. Lagstiftaren befann sig på så vis i en rävsax, där lagöverträdarens rehabilitering kunde motverkas på antingen det ena eller det andra sättet.

⁶¹ Prop. 1963:39 s. 46f.

⁶² Ibid. s. 45ff.

⁶³ Ibid. s. 39.

⁶⁴ Ibid. s. 38f.

⁶⁵ Andersson 2002, s. 23.

⁶⁶ Träskman 1999, s. 206.

Rehabilitering som individualpreventiv åtgärd syftade dessutom till att uppnå brottsdämpande effekter i samhället i stort genom att motverka individers fortsatta brottslighet.⁶⁷ Lagstiftaren befann sig på så sätt även i en situation där de alternativ som fanns att tillstå beträffande brottsregistreringens omfattning och transparens på ett eller annat sätt skulle innebära att staten inte uppfyllde sitt ansvar som samhällsbeskyddare.

Sett ur backspegeln kan det behandlingsorienterade synsättet på den dömda, kluvenheten till trots, ha varit till dennes fördel ur registreringssynpunkt. Jämfört med framtida lagregleringar kom detta synsätt att ge registret en tämligen begränsad omfattning.

3.3 Brottregisterregleringen under nyklassicismens inflytande

3.3.1 Teoretisk bakgrund

De nyklassicistiska teorierna uppstod på 1970-talet som en reaktion mot behandlingsideologins individualiserade bestraffning och kom successivt att vinna mer mark inom kriminalpolitiken. Den nyklassicistiska rörelsen förespråkade att straffet skulle skiljas från lagöverträdaren och att det istället skulle svara mot brottets allvarighet.⁶⁸ Klandervärdhet, ansvar och straffvärde blev nya begrepp som inkorporerades i brottsbalken.⁶⁹ Teorierna ställde krav på ekvivalens, rättvisa, ett minskat bruk av fängelsestraff och förstärkta rättigheter för den tilltalade, men har sedan de sattes i system på 1980-talet kritiserats för att ha lett till det omvända; nämligen mer repression.⁷⁰ Detsamma torde kunna sägas beträffande regleringen av belastningsregistret.

⁶⁷ Andersson 2002, s. 23.

⁶⁸ Tham 1995, s. 94f.

⁶⁹ Andersson och Nilsson 2009, s. 70.

⁷⁰ Garland 2001, s. 53.

Kriminologin kom samtidigt att påverkas av rational choice-teori och lagöverträdaren kom alltmer att framställas som en rationell och medvetet beslutande individ.⁷¹

3.3.2 Ny registerlagstiftning

I det straffrättssystem där straffets preventiva effekter har tonats ned och straffet skall utmätas i proportion till en brottslig gärnings klandervärdhet torde ett återfall i brott utgöra en irrelevant faktor vid straffmätning och påföljdsbestämning. Under sådana omständigheter skulle brottsregistreringen delvis förlora sin funktion. Efter brottsbalkens ombearbetning år 1989, den så kallade straffvärdesreformen, kom emellertid återfall i brott att även fortsatt ha straffskärpande verkan genom förverkande av villkorlig frigivning.⁷² Brottsregistreringen kom således inte att begränsas utan kom istället att utökas. När LBR trädde i kraft år 2000 slogs det fast att uppgifter om samtliga påföljder och beslut som föranletts av brott skulle föras in i belastningsregistret. En ordning där samtliga påföljder och beslut registrerades ansågs enklare att tillämpa än en sådan där vissa påföljder eller beslut uteslöts.⁷³ Den nyvunna kunskapen om att ”alla”, och inte bara ett litet antal sjuka individer, kunde begå brott⁷⁴ kan även den antas ha motiverat en utökning av brottsregistreringens omfattning. Med den nya kunskapen kom vardagsbrottsligheten och inte bara den patologiskt betingade brottsligheten att bli intressant.⁷⁵ På så vis blev även uppgifter om ”mildare” brottslighet relevant för registrering.

Enskilda gavs insynsrätt i registret avseende uppgifter om sig själva genom en ändring i kriminalregisterlagen år 1988.⁷⁶ Lagstiftaren hyste inte längre någon oro för att insynsrätten skulle påverka den dömdes rehabilitering

⁷¹ Garland 2001, s. 198.

⁷² SOU 1986:14 s. 426.

⁷³ Prop. 1997/98:97 s. 79.

⁷⁴ Andersson och Nilsson 2009, s. 142.

⁷⁵ Ibid. s. 20.

⁷⁶ Prop. 1987/88:122 s. 13.

negativt. Tvärtom förutsatte lagstiftaren att något missbruk av insynsrätten genom krav på uppvisade av registerutdrag vid anställning eller hyra av bostad inte skulle ske. Förslag på sanktioner mot sådana utnyttjanden avvisades därför. Istället antogs eventuella negativa effekter av regleringen kunna lösas genom överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter.⁷⁷ Lagstiftarens likgiltighet inför sådant som präglat tidigare förarbeten skulle kunna förklaras med de förpliktelser som Sverige hade att uppfylla enligt nationell och EU-rättslig datalagstiftning,⁷⁸ men skulle också kunna förstås som att skyddet för den dömda kommit att bli mindre väsentligt.

När rehabilitering och individualprevention inte längre utgjorde legitimitetsgrund för bestraffningen var det mindre som stod i vägen för en mer omfattande brottsregistrering och en utökad insynsrätt i registren. Rehabilitering som individualpreventiv åtgärd syftade inte bara till individens återanpassning för individens skull, utan skulle i första hand motverka och skydda samhället från brott.⁷⁹ Intresset av en framgångsrik rehabilitering var således i allra högsta grad ett allmänt intresse. Den integritetshänsyn som inför lagändringarna i brottsregisterlagstiftningen kom att ersätta rehabiliteringshänsynen i förarbetena var troligtvis enklare för lagstiftaren att bortförhandla eftersom integritetsintresset endast var ett enskilt intresse.

Förskjutningen av brottsorsaken som härrörande ur den dömdes medicinska och sociala tillkortakommanden till betoningen på dennes ansvar och fria vilja kan möjligen också bättre legitimera registrering av individen. Det är enklare att legitimera en repressiv åtgärd gentemot den som skall utkrävas på skuld och ansvar för gärningar som begåtts genom dennes fria vilja. Det ligger närmare till hands att anse att individen har sig själv att skylla för de repressiva åtgärder som följer på dennes brottsliga gärning.⁸⁰

⁷⁷ Ds Ju 1985:8 s. 36.

⁷⁸ Prop. 1987/88:122 s. 18.

⁷⁹ Andersson och Nilsson 2009, s. 9.

⁸⁰ Christie 1980, s. 124f.

Det nyklassicistiska straffandet har av kriminologen Nils Christie beskrivits som ett straffande för straffandets skull. Trots att behandlingsideologin missbrukades, byggde på svag vetenskaplig grund och inte kunde påvisa preventiva effekter så styrdes den behandlingsideologiska bestraffningen trots allt av värden som omsorg, solidaritet och lindring. En individ kunde visserligen utsättas för lidande, men då endast i syfte att på längre sikt hjälpa individen att förändras till det bättre. Han skriver att:

”Vi påfører onder som er ment å være onder, og vi gjør det med god samvittighet. Nyklassisistene tillater oss å gjøre det med ekstra god samvittighet, fordi det jo ikke lenger er vi, samfunnets maktutøvere som gjør det, men lovovertrederen selv.”⁸¹

3.4 Brottregisterreglering som medel för riskhantering

3.4.1 Teoretisk bakgrund

På 1980-talet började medicinska, sociala och strukturella förklaringsmodeller av brottets orsaker att avfärdas parallellt med nyklassicismens inkorporering i de flesta västländers straffsystem. Brottslighetens orsaker förklarades som strikt rationella alltmedan brott började betraktas som en rutinmässig risk att räkna med, men som genom bruket av ökad kontroll kunde undvikas.⁸² Ett ökat fokus lades på undanröjandet av kriminogena situationer, vari de preventiva åtgärderna syftade till att råda bot på brister i form av låg övervakning eller svag kontroll.⁸³ Bakom dessa förändrade synsätt låg nya brottbekämpningsteorier som situationspreventionsteori och rutinaktivitetsteori.

⁸¹ Christie 1980, s. 125.

⁸² Garland, 2001, s.127f; Andersson och Nilsson 2009, s. 142f.

⁸³ Andersson och Nilsson 2009, s. 19.

Samtidigt började föreställningen om att ”alla” kunde begå brott övergå till en idé om att merparten av alla brott begicks av en liten grupp individer. Bilden av lagöverträdaren kom således återigen att förvridas så att lagöverträdaren, från att ha framställts som en rationellt handlade varelse, alltmer kom att framställas som en på förhand bestämd ”brottsling”.⁸⁴ Dessa två tämligen motsägelsefulla perspektiv på lagöverträdaren har sedermera levt sida vid sida inom den västerländska kriminalpolitiken alltsedan 1980-talet.⁸⁵

3.4.2 Obligatorisk registerkontroll

I början av 2000-talet uppdagades flera fall av övergrepp mot barn av personal inom barnomsorgen. Fallen fick stor medial uppmärksamhet och kom att leda till en livlig debatt där röster höjdes för ett införande av obligatorisk registerkontroll av anställda inom barnomsorgen och inom skolväsendet.⁸⁶ Kort därpå inrättades lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och omsorg. Under de följande tretton åren kom ytterligare fyra lagar att stiftas om obligatorisk registerkontroll för anställda i verksamheter som innefattade regelbunden kontakt med barn.⁸⁷ Med undantag för lagen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg, som har ersatts med 2 kap 31§ skollagen, är samtliga lagar nu gällande. Registerkontrollen är obligatorisk i den bemärkelsen att en person inte får anställas utan att först ha uppvisat ett utdrag ur belastningsregistret. Lagarna

⁸⁴ Tham 1995, s. 95.

⁸⁵ Garland 2001, s. 137.

⁸⁶ Backman 2012, paper IV, s. 3.

⁸⁷ lag (2007:171) om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn; lag (2010:479) om obligatorisk registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder; lag (2013:852) om registerkontroll av personal som skall arbeta med barn; 2 kap 31§ skollagen (2010:800).

uppställer emellertid inget krav på att arbetsgivaren skall neka arbetssökande som har anteckningar om relevanta brott i sina utdrag.⁸⁸

Bakom regleringen går att skönja ett risktänkande som sedan 1980-talet kommit att prägla samhället genom rutinaktivitetsteorin och situationspreventionens påverkan.⁸⁹ Införandet av en obligatorisk registerkontroll tar inte sikte på att eliminera förekomsten av sexualbrott mot barn, utan på att reducera riskerna för att så skall ske i vissa situationer. Departementschefen uttalade i samtliga förarbeten till registerkontrollslagarna att det inte fanns någon anledning att anta att förekomsten av sexuella övergrepp mot barn inom ifrågavarande verksamheter var särskilt omfattande, men att blotta risken för att övergrepp skulle kunna inträffa föranledde lagstiftning på området.⁹⁰

Följden av risktänkandet har blivit att en perception om en ökad hotbild har tagit form i det allmänna medvetandet. Genom detta ”hotmedvetande” har det etablerats en föreställning om ett ”skyddsunderskott” som gett upphov till ökad acceptans av utökade kontrollmöjligheter.⁹¹ Rättviseargument står således tillbaka för samhällsskydd, som tycks ha blivit kriminalpolitikens nya legitimitetsgrund.⁹² Tillståndet av förhöjd riskkänslighet har också inneburit att lagöverträdaren återigen pekats ut som den hotfulle andre, då risktänkandet kräver att individer kan urskilja och förhålla sig till farliga och hotande fenomen. Risktänkandet bygger på föreställningen att risker går att hantera genom högre straff och utökad kontroll.⁹³ I samband med det hotmedvetande som slagit rot hos allmänheten har väckts krav på hårdare tag och ökad kontroll av de främmande andra. I ett sådant tillstånd finns litet utrymme för hänsyn till de som identifierats som farliga, varför allmänheten och lagstiftaren har varit mer benägna att agera på alla faktorer som skulle kunna vara av värde, vare sig det varit en anteckning i brottsregistret eller en

⁸⁸ Prop. 2012/13:194 s. 33f; prop. 2009/10:176 s. 43; prop. 2006/07:37 s. 22; prop. 1999/2000:123 s. 21.

⁸⁹ Andersson och Nilsson 2009, s. 143.

⁹⁰ Prop. 1999/2000:123 s.15; prop. 2006/07:37 s.13; prop. 2009/10:176 s. 37.

⁹¹ Flyghed 2000, s. 49.

⁹² Andersson 2002, s. 179.

⁹³ Andersson och Nilsson 2009, s. 145.

persons hudfärg.⁹⁴ Det är mot denna bakgrund som lagstiftarens resonemang vid införandet av obligatorisk registerkontroll bör förstås. Även om stort utrymme vigdes åt att diskutera integritetsaspekter av en obligatorisk registerkontroll i lagarnas förarbeten så var det skyddet för barnen inom verksamheterna som betonades mest. Trots erkännandet av den ytterst begränsade förekomsten av sexuella övergrepp mot barn inom de aktuella verksamheterna ansåg lagstiftaren att barnets skydd var ett sådant tungt vägande intresse att skyddet för den personliga integriteten skulle få vidkännas viss inskränkning.⁹⁵ Det är inte svårt att dra slutsatsen att det är allmänhetens krav på införandet av obligatorisk registerkontroll och den moralpanik som utbröt på de svenska tidningarnas debattsidor som i själva verket motiverade lagstiftningen. I det samhälle där allmänheten upplever sig leva under hot blir politiker mer benägna att vidta åtgärder för att, åtminstone på ytan, visa att de tillmötesgår allmänhetens krav på trygghet.⁹⁶

En obligatorisk registerkontroll hindrar endast den som enligt lagens mening har gjort sig skyldig till vissa slags brott från att söka anställning inom verksamheter som innebär kontakt med barn. Inom de verksamheter som omfattas av registerkontrollen finns en möjlighet för den arbetssökande att uppvisa ett begränsat registerutdrag på vilket endast sådana brott som lagstiftaren funnit relevanta antecknas. Samtliga registerkontrollslagar stadgar att de begränsade registerutdragen skall innehålla anteckning om alla slags sexualbrott och våldsbrott. Lagen som stadgar om registerkontroll inom HVB uppställer även krav på att uppgifter om alla slags narkotikabrott, smugglingsbrott eller brott som har samband med missbrukarsubstanser skall antecknas på registerutdraget.⁹⁷

Registerkontrollen hindrar alltså inte den som planerar men aldrig har dömts för övergrepp mot barn från att söka anställning inom ifrågavarande verksamheter, vilket lagstiftaren troligtvis har varit medveten om. I samband med införandet av registerkontroll inom HVB uttalade departementschefen

⁹⁴ Garland 2001, s. 135ff.

⁹⁵ Prop. 1999/2000:123 s. 15f; prop. 2006/07:37 s. 14; prop. 2009/10:176 s. 39.

⁹⁶ Garland 2001 s. 134 och s. 172.

⁹⁷ Prop. 1999/2000:123 s. 29; prop. 2006/07:37 s. 18; prop. 2009/10:176 s. 42.

att införandet av obligatorisk registerkontroll markerade hur allvarligt myndigheterna såg på sexualbrott, våldsbrott och narkotikabrott och att det signalerade att personer som begått sådana brott inte utan särskild prövning skulle arbeta med barn.⁹⁸ Antagandet av registerkontrollslagarna kan således förstås som expressiv snarare än strikt preventiv lagstiftning.

Samtidigt ger uttalanden i förarbetena till de ifrågavarande lagstiftningarna intrycket av att även lagstiftaren betraktar den dömda som ett hot.

Visserligen uttalade lagstiftaren att en anteckning i belastningsregistret inte innebar att en person för all framtid skulle anses olämplig att arbeta i verksamheter med barn,⁹⁹ men den som en gång begått ett narkotikabrott, om än ett ringa sådant, förutsattes ändå kunna äventyra socialt utsatta barns utveckling inom HVB.¹⁰⁰

I kölvattnet av de obligatoriska registerkontrollerna har anställningsrelaterade registerkontroller utan författningsstöd kommit att användas i betydligt högre grad än förut.¹⁰¹ Arbetsgivare genomför i regel sådan registerkontroll i syfte att skydda brukare, klienter, personal eller förtroendet för verksamheten.¹⁰² Denna ståndpunkt är förståelig utifrån ett risktänkande perspektiv där lagöverträdare betraktas som ett hot. Att inte begära ett registerutdrag vore i sammanhanget oförnuftigt eller oansvarigt.

Sammanfattningsvis kan lagöverträdaren i detta sammanhang te sig som en projektyta för allmänhetens känsla av otrygghet, liksom som en spelplan på vilken staten kan förstärka sin kontroll. Belastningsregistret synes i sin tur verka som ett medel för riskhantering i det situationspreventiva brottsförebyggande arbetet och som ett verktyg för att ingjuta trygghet i allmänheten.

⁹⁸ Prop. 2006/07:37 s. 14.

⁹⁹ Prop. 2009/10:176 s. 38.

¹⁰⁰ Prop. 2006/07:37 s. 18.

¹⁰¹ SOU 2014:48 s. 12.

¹⁰² Ibid. s. 83.

4 Sammanfattning av slutsatser

4.1 Synen på lagöverträdaren

I den av behandlingsideologin präglade kriminalpolitiken under det förra seklets första hälft användes uppgifter ur polisens lokala register på ett sätt som vittnade om en syn på lagöverträdaren som inkapabel eller strikt olämplig att utföra de allra flesta slags arbeten endast på den grunden att personen en gång begått ett brott. Lagöverträdaren sågs som bärare av vissa egenskaper som den inte råde för och staten ansågs ha ett ansvar för att råda bot på dessa egenskaper. Brottregisterlagstiftningen var därför tvungen att utformas på ett sätt som inte innebar att staten avvek från sitt ansvar. Den kom på så sätt att till och med 1970-talet präglas av hänsyn för individens rehabilitering.

1980-talets nya former för straffmätning innebar att skuld och klandervärdhet kom att ligga till grund för bedömningen av en handlingsstraffvärde. Med detta uppkom ett nytt sätt att se på lagöverträdaren; denne bar nu egen skuld till det obehag som kunde komma att följa på dennes brottsliga gärningar. Individen var inte längre ett offer för sin sjukdom eller för strukturer i samhället, utan var en rationell individ som fattat medvetna val. Detta synsätt återspeglades i de ändringar som gjordes i lagen om allmänt kriminalregister på 1980-talet och i de regler som fördes in i lagen om belastningsregister på 1990-talet. Hänsynen för individen var inte längre lika stor som under lagändringsarbetet på 1960-talet, varför en mer omfattande registrering av brottspåföljder och en insyns rätt för den enskilde infördes i lagstiftningen. Individen fick efter att den konstaterats ha begått ett brott ”skylla sig själv” om konsekvenserna av dess handlande innebar försämrade livsförutsättningar.

Med situationspreventionens framväxt som brottsbekämpande och brottspreventiv åtgärd på 1980-talet kom urskiljandet av lagöverträdaren som avvikande, farlig och som bärare av vissa karaktärsdrag återigen att bli central. Om lagöverträdaren bar på medicinskt förklarbara skäl till sin brottsbenägenhet enligt behandlingsideologin så ansågs nu individens brottsbenägenhet snarare vara kulturellt betingad. Bakgrunden till denna föreställning om lagöverträdaren bestod i det risk- och hotmedvetande som situationspreventionen hade fört med sig. Detta synsätt på lagöverträdaren som ett hot mot samhället eller som ett hot mot vissa grupper i samhället återspeglas i regleringen av obligatorisk registerkontroll av arbetssökande inför anställning i verksamheter som innebär kontakt med barn, som började införas i svensk lagstiftning vid 2000-talets början och som alltjämt är gällande.

Synen på lagöverträdaren kan påstås aldrig riktigt ha förändrats. Synsättet har snarare modifierats till att omfatta nya fokuspunkter eller har legitimerats med hjälp av olika kriminologiska teorier. Föreställningen om lagöverträdaren som socialt avvikande och som bärare av vissa karaktärsdrag kvarstår än idag, även om synsättet inte är lika uttalat som under behandlingsideologins era. Detta trots att lagöverträdaren, motsägelsefullt nog, samtidigt behandlas som en rationellt handlande individ. Denna föreställning om lagöverträdaren påverkar av allt att döma regleringen och bruket av brottsregistreringen. Med behandlingsideologins minskade påverkan är de humana värden som en gång stått bakom strafflagstiftningen och brottsregisterlagstiftningen det enda som egentligen fallit i glömska.

4.2 Brottsregistreringens funktion

Strafflagstiftningen har sedan 1900-talets början byggt på idén om att samhället behöver skyddas från brott. Som ovan nämnt, så har de kriminologiska teorier som haft störst inverkan inom svensk kriminalpolitik

byggt på föreställningen att individen är ”avvikande” eller farlig. Brotsregistreringens övergripande funktion kan därför anses ha varit att skydda samhället från sådana ”avvikande” individer alltsedan det första brotsregistrets införande. Brotsregistreringen har haft en sådan samhällsskyddande funktion dels indirekt, genom att den inneburit att brotsförebyggande åtgärder har kunnat genomföras, dels omedelbart genom att ge myndigheter och enskilda information om individer som betraktats som avvikande eller farliga för att dessa inte skall sättas i stånd att utföra arbeten eller medges tillstånd som sådana individer inte betraktats lämpliga för. Brotsregistreringen kan därmed på samma gång anses ha en repressiv, effektiviserande och trygghetsingivande funktion.

Brotsregistreringen fungerar nu, liksom under det förra seklet, som ett verktyg för att hantera de föreställningar om och känslor inför ”brottslingen” som samhället hyser. Alltsedan brotsregistreringens början har det funnits en presumtion om att den som begått ett brott kommer att återfalla i brottslighet antingen för att den är sjuk, för att den har en avvikande livsstil eller för att den gör karriär inom den kriminella banan. För att hantera allmänhetens rädsla inför ett sådant brottshot och för att så effektivt som möjligt kunna utöva samhällsskydd, så utövas kontroll över den lagöverträdande individen. Sådan kontroll syftar dels till att ingjuta en känsla av trygghet hos allmänheten, dels till att, som ovan nämnt, användas som ett verktyg för att avgöra vilka åtgärder som bör vidtas för att förhindra fortsatt brottslighet.

Graden av repression har varierat beroende på de legitimeringsgrunder som legat bakom strafflagstiftningen och i förlängningen även brotsregisterlagstiftningen. Behandlingsideologins rehabiliteringsfokus begränsade i viss mån brotsregistreringens omfattning och bruk. Även om brotsregistreringen syftade till att effektivt möjliggöra straffmätning och utdömandet av påföljder så att de på bästa sätt motsvarade lagöverträdarens rehabiliteringsbehov, så ledde rehabiliteringsidéerna till slutsatsen att en alltför omfattande registrering skulle kunna stå i vägen för individens rehabilitering. Därmed fanns en vilja fram till 1980-talet att begränsa bruket

och förekomsten av uppgifter i brottsregistret. När rehabiliteringstankarna slutligt avfärdades på 1980-talet kom därför mycket litet att stå i vägen för en utvidgning av brottsregistreringens omfattning och en insyns rätt i registren för enskilda individer. Medan 1960-talets brottsregistrering syftade till att effektivisera individens rehabilitering och återsocialisering för att uppnå samhällsskydd, så syftar brottsregistreringen sedan 1980-talet utöver att uppnå samhällsskydd i allt högre grad till att, åtminstone symboliskt, effektivisera statens kontroll över det brottshot som lagöverträdaren anses utgöra. På så vis signalerar staten att den tar ansvar för allmänhetens trygghet.

Brottsregistreringens funktion är i allra högsta grad beroende av synen på lagöverträdaren. Hade inte det faktum att en person dömts för brott ansetts vara relevant vid erhållanden av tillstånd, arbeten eller i brottsbekämpande och straffrättsskipande verksamhet hade det inte funnits något behov av brottsregistrering.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck

Departementsserien

Ds Ju 1985:8 *Lag om brottsregister m.m.*

Statens offentliga utredningar

SOU 1953:17 *Enhetligt frihetsstraff*

SOU 1961:11 *Den allmänna brottsregistreringen*

SOU 1986:14 *Påföljd för brott: om straffskalor, påföljdsval, straffmätning och villkorlig frigivning m.m.*

SOU 1997:65 *Polisens register*

SOU 2002:18 *Personlig integritet i arbetslivet*

SOU 2007:022 *Skyddet för den personliga integriteten: kartläggning och analys*

SOU 2009:72 *Insyn och integritet i brottsbekämpningen: några frågor*

SOU 2014:48 *Registerutdrag i arbetslivet*

Propositioner

Prop. 1963:39 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänt kriminalregister m.m.*

Prop. 1987/88:122 *om ändringar i kriminal- och polisregisterlagarna m.m.*

Prop. 1997/98:97 *Polisens register*

Prop. 1999/2000:123 *Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg*

Prop. 2006/07:37 *Registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn*

Prop. 2009/10:176 *Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet*

Prop. 2012/13:194 *Stärkt skydd för barn mot sexuella övergrepp*

Svensk författningssamling

Nr 82 s.1 Lag om straffregister

SFS 1962:700 Brottsbalken

SFS 1963:197 Lag om allmänt kriminalregister

SFS 1996:627 Säkerhetsskyddslagen

SFS 1996:633 Säkerhetsskyddsförordningen

SFS 1998:204 Personuppgiftslagen

SFS 1998:620 Lag om belastningsregister

SFS 1998:1276 Trafikförordningen

SFS 1999:1134 Förordning om belastningsregister

SFS 2000:873 Lag om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg

SFS 2007:171 Lag om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn

SFS 2009:400 Offentlighets- och sekretesslagen

SFS 2010:479 Lag om obligatorisk registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder

SFS 2010:800 Skollagen

SFS 2013:852 Lag om registerkontroll av personal som skall arbeta med barn

Elektroniska källor

Berg, Ulf: Kommentar till lag om belastningsregister. I: Karnov internet, version 2014-11-11, ”<http://www.karnovgroup.se>”

Litteratur

Andersson, Robert: *Kriminalpolitikens väsen* (diss.), Stockholm 2002

Andersson, Robert, Nilsson, Roddy: *Svensk kriminalpolitik*, Malmö 2009

Backman, Christel: *Criminal Records in Sweden – regulation of access to criminal records and the use of criminal background checks by employers* (diss), Göteborg 2012

Backman, Christel: ”Mandatory Criminal Record Checks in Sweden: explaining function creep through scandals and moral position taking”, paper IV. I: *Criminal Records in Sweden – regulation of access to criminal records and the use of criminal background checks by employers* (diss.), Göteborg 2012

Christie, Nils: ”Nyklassismens skjutne budskap”. I: *Straff och rättfärdighet*, (red: Heckscher mfl.), Stockholm 1980

Flyghed, Janne: ”Normalisering av det exceptionella – ett led i den sociala kontrollens expansion”. I: *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet*, (red. Janne Flyghed), Lund 2000

Garland, David: *The Culture of Control – Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago 2002.

Häthén, Christian: *Straffrättsvetenskap och kriminalpolitik – De europeiska straffteorierna och deras betydelse för svensk strafflagstiftning 1906-1931*, Lund 1990

Häthén, Christian: *Stat och straff – rättshistoriska perspektiv*, Lund 2014

Kleineman, Jan: ”Rättsdogmatisk metod”. I: *Juridisk metodlära*, Lund 2013

Lext, Göran: *Studier i svensk kyrkobokföring 1600-1946*, Göteborg 1985

Tham, Henrik: ”Från behandling till straffvärde”. I: *Varning för straff*, (red. Dag Victor), Stockholm 1995

Träskman, Per-Ole: ”Om återfall i brott”. I: *Svensk Juristtidning* 1999 s.200-217

Övrigt

Statistik från Rikspolisstyrelsen över antalet förekommande personer i belastningsregistret. Framtagen på begäran 2014.12.16.