

Den nordiske strafferetskomité's udtalelse om strafregistrering.

I. *Indledning.*

Efter anmodning fra de nordiske justitsministerier har den nordiske strafferetskomité¹⁾ i to møder (april og oktober 1962) gjort spørgsmålet om strafregistrering til genstand for drøftelse. Spørgsmålet har tidligere været behandlet på nordiske kriminalretskonferencer. Når emnet igen er taget op, skyldes det at man både i Danmark, Finland, Norge og Sverige sigter på at udfærdige nye bestemmelser om strafferegistre og straffeattester, selvom en sådan revision ikke kan siges at have samme aktualitet i alle de nordiske lande. I Danmark foreligger der et færdigbehandlet cirkulæreudkast hvis udsendelse er sat i bero på afslutningen af de nordiske drøftelser.²⁾ I Sverige blev der i 1961 afgivet en omfattende betænkning, „Den allmänna brottsregistreringen“ (SOU 1961:11), som for tiden er genstand for overvejelse i justitiedepartementet, hvor et lovudkast er udarbejdet.³⁾ I Finland og Norge er man ikke nået helt så langt med arbejdet, men der har dog været foreløbige drøftelser i det norske straffelovråd, ligesom der i det finske justitiedepartement er udarbejdet et præliminært udkast til nye regler.

Spørgsmålet er ikke forelagt den nordiske strafferetskomité med henblik på opnåelse af egentligt retsfællesskab. Et sådant fællesskab er det af flere grunde vanskeligt at tilvejebringe på dette område, og man kan heller ikke tillægge ensartethed i regler og praxis samme betydning som på mere centrale strafferetlige områder. Det er imidlertid anset for værdifuldt at repræsentanter for de nordiske lande fik lejlighed til at drøfte almindelige principper for strafregistrering og at udveksle synspunkter med hensyn til reguleringen af detailspørgsmål. En sådan diskussion ville bl. a. indebære at de enkelte lande fik mulighed for at tage stilling til løsninger og argumenter som man ikke hidtil har ofret tilstrækkelig opmærksomhed.

Som det vil fremgå af de følgende bemærkninger er der en betydelig enighed både om almindelige retningslinier og om enkeltregler. De forskelle som er konstateret — navnlig med hensyn til indholdet af registerudskrifter — kan ikke ventes helt

1) Komitéen er oprettet i 1960 i henhold til en beslutning truffet på et nordisk justitsministermøde. Sine opgave er at behandle spørgsmål om ensartet nordisk lovgivning på strafferettens område og at drøfte andre kriminalpolitiske spørgsmål af principiel karakter og fællesnordisk interesse.

2) Nye regler foreligger nu i cirkulære nr. 273 af 5. december 1962.

3) I proposition nr. 39 er der nu forelagt rigsdagen et „forslag till lag om allmänt kriminalregister.“

udjævnet. De må i det væsentlige forklares ud fra forskelle i de traditioner, erfaringer og administrative forudsætninger som gør sig gældende i de enkelte lande.

I drøftelserne om strafregistrering har deltaget den nordiske strafferetskomité's medlemmer, som har underskrevet denne fællesudtalelse, samt en række sagkyndige udpeget af justitsministerierne.

II. *Strafferegistrets formål og organisation.*

1. *Strafferegistrets formål* er i første række at skabe grundlag for pålidelige oplysninger om tidligere afgjorte straffesager til brug for strafforfølgende myndigheder. Dernæst kan strafferegistret tilgodese visse andre offentlige myndigheder som i kraft af lovregler eller af andre grunde har krav på sådanne oplysninger, og endelig i et vist omfang den private borger som ønsker straffeattest udstedt for sig selv. Hertil kommer som mere sekundære formål at strafregistreringen kan tjene kriminalstatistiske opgørelser og videnskabelige undersøgelser.

Med hensyn til enkeltheder vedrørende denne angivelse af registreringens formål henvises til bemærkningerne i det følgende.

2. *Strafferegistrene* er *organiseret* på forskellig måde i de nordiske lande. I Finland, Norge og Sverige findes der centrale registre, i Finland hørende under justitiedepartementet, i Norge og Sverige under fængselsstyrelsen. I Danmark har man lokale registre, ført af politimestrene (i København dog af Københavns byret). I flere af landene kan organisatoriske ændringer komme på tale. Ensartethed vil formentlig ikke blive opnået og kan næppe heller betragtes som et gode af stor selvstændig betydning. Den væsentlige interesse er knyttet til strafferegistrets indhold og brug, ikke til dets placering indenfor det administrative system.

3. Det anses i alle de nordiske lande for nødvendigt at der ved siden af strafferegistret føres *andre registre* som tjener mere specielle formål. Særlig vigtige er politiets interne arbejdsregistre og -kartoteker som bl. a. har stor betydning for efterforskningen i kriminelle sager. Hvis sådanne registre ikke fandtes ville det ikke være muligt at begrænse indholdet af strafferegistrene så stærkt som omtalt under punkt III. Det fremgår af bemærkningerne nedenfor at der ikke på alle punkter er enighed mellem de nordiske lande om hvilke oplysninger de strafforfølgende myndigheder bør hente fra strafferegistret og hvilke man mere hensigtsmæssigt kan søge i andre kilder. Men i det store og hele bygger man på de samme synspunkter.

Det er ønskeligt at man mest muligt undgår at etablere eller opretholde specielle registre og kartoteker hvis funktioner kan varetages på anden måde, fx gennem strafferegistre eller politiregistre. Systematisk indsamling af oplysninger om straffede per-

soner indebærer ofte en risiko for at oplysningerne kommer på urette hænder og volder unødigt skade for den hvem de angår. Dette almindelige synspunkt må også holdes for øje når det drejer sig om brugen af strafferegistre og politiregistre.

III. *Strafferegistrets indhold.*

1. Strafferegistret skal i første række indeholde oplysning om *fældende domme* i kriminelle sager. Tilførslen til strafferegistret skal angive den domstol som har truffet afgørelsen, og den skal gennem citat af lovparagraffer og eventuelt også på anden måde indeholde tilstrækkelig specifikation af den eller de lovovertrædelser som dommen angår, samt angive retsafgørelsens art.

Til denne registrering føjes også oplysning om en række *accessoriske afgørelser* vedrørende den strafferetlige reaktion, eksempelvis om rettighedsfortabelse, benådning, prøveløsladelse, gindsættelse, ændring eller ophævelse af pålæg, vilkår eller andre foranstaltninger truffet ved den oprindelige dom eller ved en senere afgørelse.

Selvom de retlige reaktionssystemer i de nordiske lande frembyder en række forskelle med hensyn til retsafgørelsens art og forudsætningerne for deres anvendelse, er der i det store og hele enighed om afgrænsningen af de her omtalte tilførsler til strafferegistret. Der er herunder enighed om at afgørelser vedrørende politiforseelser og andre lovovertrædelser af mindre alvorlig karakter falder udenfor registreringen, ligesom der ikke bliver tale om at tilføre registret oplysning om straffesager der er sluttet på bevisets stilling. Det er ikke nærmere drøftet i hvilket omfang disse oplysninger bør indgå i de registre som tjener politiets interne formål, men det er givet at der kan være en væsentlig interesse i at have adgang til sådanne oplysninger.

På to punkter af ikke ringe praktisk betydning har man måttet konstatere at der ikke i de nordiske lande kan opnås ensartede retningslinier for registreringen. Det drejer sig om bøder og tiltalefrafald i anledning af forbrydelser. I det følgende gengives i hovedtræk de modstående synspunkter som er gjort gældende under forhandlingerne.

2. I Danmark vil man registrere idømte og vedtagne *bøder* for overtrædelser af borgerlig straffelov. Til støtte herfor anføres at tidligere bøder for vold, blufærdighedskrænkelser, dokumentforbrydelser, brugstyveri, hærværk m. v. meget ofte vil være relevante ved afgørelsen af en ny straffesag og derfor bør registreres på lige fod med fængselsstraffe og betingede domme for tilsvarende overtrædelser. Man finder det praktisk at oplysning herom hentes fra strafferegistret og ikke fra politiets registre. Det tilføjes at optagelsen af bøder på straffeattester til strafforfølgende myndigheder ikke eo ipso indebærer at sådanne oplysninger *skal*

gøres gældende mod tiltalte, idet anklagemyndighed og domstole efter dansk praxis udøver et skøn over hvilke forstraffe der har betydning. Irrelevante forstraffe vil ikke blive dokumenteret under den mundtlige forhandling i retten. Kriminalstatistiske hensyn taler i Danmark for at registrere straffelovsbøder på lige fod med frihedsstraffe og betingede domme.

I Sverige ønsker man kun at medtage bødedomme i et meget begrænset omfang, fortrinsvis med henblik på situationer hvor bøder har retlig betydning i medfør af regler om konkurrence, gentagelse etc. Det erkendes fra svensk side at bødeafgørelser også i videre omfang kan være relevante for sanktionsvalget under en ny straffesag, men dette hensyn mener man at kunne fyldestgøre såfremt der fremskaffes oplysning om tidligere bødeafgørelser gennem politiets registre. Herved opnår man den fordel at strafferegistre og straffeattester holdes fri for bødeafgørelser, som normalt vedrører lovovertrædelser af mindre alvorlig beskaffenhed. — Udformningen af den foreslåede „brotsbalk“s konkurrence- og gentagelsesregler medfører at behovet for boderegistrering bortfalder.

I Finland er man gået ind for at stryge bøders gentagelsesvirkning; man har derimod ikke taget definitiv stilling til om bøder desuagtet i et vist omfang bør indføres i strafferegistret. I Norge er man i tvivl om hvilken form for registrering der bør bygges på med hensyn til bøder for forbrydelser: enten tilførsel til strafferegistret eller til et centralt politiregister. For tiden indføres bøder ikke i det norske strafferegister.

3. Ligesom med hensyn til bøder anføres det fra dansk side at tidligere *tiltalefrafald* i anledning af straffelovsovertrædelser ofte har væsentlig betydning for sanktionsvalget under en ny straffesag. Man fremhæver især de talrige tiltalefrafald mod vilkår om børne- og ungdomsforsorg som meddeles i sager mod unge lovovertrædere, ofte i tilfælde hvor kriminaliteten er forholdsvist grov. I Danmark finder man derfor at nogle grupper af tiltalefrafald (men ikke alle tiltalefrafald) bør anføres i strafferegistret, således at der er adgang til at skaffe sådanne afgørelser oplyst under straffesagen på lige fod med frihedsstraffe og betingede domme, uden at det skal være nødvendigt at søge oplysning herom fra mindre pålidelige kilder.

I Sverige finder man det rettest at tiltalefrafald (åtalseftergift) generelt holdes udenfor strafferegistret. Ligesom med hensyn til bøder lægger man vægt på at tiltalefrafald kan skaffes oplyst på anden måde når en sådan afgørelse skønnes af betydning for en straffesag. Og man finder det specielt ønskeligt at afgørelser truffet overfor unge mennesker ikke uden tvingende grunde registreres i strafferegistret, navnlig under hensyn til den in-

famerende virkning som en sådan registrering må antages at have.

I Finland, hvor tiltalefrafald kun anvendes med hensyn til lovovertrædelser begået af unge mennesker, og hvor der ikke foreligger noget praktisk behov for registrering, er man tilbøjelig til at slutte sig til det svenske standpunkt. De norske sagkyndige er mest stemt for at optage visse tiltalefrafald i strafferegistret efter retningslinier svarende til dem der følges i Danmark.

Det fremgår af det under 2 og 3 anførte at de foreliggende divergenser ikke bunder i væsentlig forskellige opfattelser af bødeafgørelsens og tiltalefrafalds relevans under nye straffesager. Problemet er i første række om oplysninger herom skal hentes fra den ene eller den anden kilde. Det skal endvidere fremhæves at registreringen af bøder og tiltalefrafald ikke nødvendigvis medfører at sådanne afgørelser skal optages på alle straffeattester. Som omtalt nedenfor kan reglerne om udskrifter af registret indrettes således at visse oplysninger udgår i forhold til visse attestmodtagere, herunder den private hvem attesten angår.

4. Der er enighed om at *udenlandske afgørelser* i straffesager bør registreres i de domfældtes hjemland efter samme retningslinier som gælder for indenlandske afgørelser. En praktisk forudsætning vil det naturligvis være at man har kendskab til den udenlandske afgørelse, fx i henhold til gensidig aftale om indberetninger. For så vidt angår straffesager indenfor de nordiske lande foregår der for tiden særlige drøftelser om indberetning og registrering som led i det nordiske samarbejde indenfor straffe- retsplejen.

5. Det er blevet nævnt at der muligt kan være anledning til i strafferegistret at optage *andre oplysninger* udover de ovenfor omtalte. Fra norsk side er der bl. a. peget på at oplysninger om foretagne person- og mentalundersøgelser, om rømning fra fængsel eller anden anstalt og om sociale forsorgsforanstaltninger uden forbindelse med kriminel sigtelse bør kunne skaffes til veje til brug for strafferetsplejen, men man er indstillet på at registrere sådanne forhold på anden måde end i strafferegistret, således at dette i det væsentlige begrænses som anført ovenfor under punkt 1—4. I Sverige tilføjes oplysning om foretagne personundersøgelser og mentalundersøgelser vedrørende personer som i anden anledning er optaget i registret. I Finland foretages antegning i registret om anbringelse som sindssyg i plejeanstalt — såvel som om udskrivning — af en registreret person som ikke er idømt straf eller som ikke har udstået en idømt frihedsstraf fuldtud. I Danmark vil man næppe tilføre strafferegistret oplysninger som de her omtalte.

IV. Modtagere af registeroplysninger.

I det følgende omtales brugen af oplysninger fra strafferegistret. Bemærkningerne herom angår i første omgang kun afgrænsningen af den kreds af rekvirenter som kommer i betragtning. Spørgsmålet om hvorvidt registerudskrifter skal være fuldstændige eller begrænsede omtales nedenfor under punkt V.

1. Det står fast at meddelelse af strafoplysninger til *strafforfølgende myndigheder* til brug under konkrete sager er strafferegistrets centrale funktion. Dette spørgsmål giver ikke anledning til yderligere bemærkninger.

2. Også visse offentlige *myndigheder udenfor strafferetsplejen* må have adgang til at rekvirere oplysninger. Det gælder for det første på områder hvor en offentlig myndighed i henhold til lovreger *skal* have kendskab til eventuelle strafoplysninger for at kunne træffe en afgørelse. Det gælder endvidere — også udenfor lovforskrifters område — visse afgørelser med hensyn til ansættelse, såfremt den ansættende myndighed har en velbegrundet interesse i at vide om og eventuelt hvorledes ansøgerne er straffede. Endelig kan der forekomme afgørelser af anden art som også forudsætter kendskab til strafferegistrets indhold.

Der har under forhandlingerne været enighed om at ikke enhver offentlig myndighed bør kunne rekvirere oplysninger. Man bør følge det princip at sådan ret kun tillægges nærmere specificerede myndigheder som efter en nøje prøvelse må siges at have en tilstrækkelig vægtig interesse i at få kendskab til strafoplysninger. Det kan ikke ventes at afgrænsningen af disse myndigheder bliver helt den samme i alle de nordiske lande; forskellige forudsætninger med hensyn til de administrative myndigheders opbygning og funktion kan gøre sig gældende. Men principielt er der enighed om at kredsen af myndigheder skal specificeres som her nævnt. Dette bør dog ikke udelukke at der overfor henvendelser fra andre offentlige myndigheder sker en konkret prøvelse af den interesse som ligger bag en begæring om oplysninger.

3. I alle de nordiske lande er man indstillet på at den *private borger* skal kunne begære udskrift af strafferegistret vedrørende sig selv. Efter de svenske regler vil dette dog kun blive muligt med henblik på visse nærmere angivne formål; i Finland og Norge er der ikke i enkeltheder taget stilling til spørgsmålet. Regler om udskrifter til private indebærer bl. a. at offentlige myndigheder og private arbejdsgivere i forbindelse med besættelse af stillinger kan anmode en ansøger om at fremlægge privat straffeattest. Komiteen er opmærksom på at en sådan ordning frembyder visse betænkeligheder, men man mener dog at overvejende grunde kan tale for denne ordning. For så vidt angår ustraffede personer betyder den en ret til offentlig attestation om at der ikke findes nogen tilførsel til strafferegistret.

V. Indholdet af registerudskrifter.

1. I alle de nordiske lande står det fast at strafoplysninger ikke generelt bør gives i form af en *fuldstændig udskrift* af registrets indhold vedrørende en person. Til visse formål er det tilstrækkeligt at der meddeles oplysninger af *mere begrænset* karakter. Det er en almindelig erfaring at navnlig oplysninger om afgørelser af ældre dato kan volde en person unødigt skade eller ulempe, og rent bortset fra denne risiko finder man det rigtigst at der i visse forbindelser ses bort fra oplysninger som der ikke er rimelig grund til at drage frem. Spørgsmålet har særlig betydning med hensyn til udskrifter til brug ved sager om ansættelse eller autorisation, hvor den ansættende eller beskikkende myndighed (eller en privat arbejdsgiver) kan komme til at lægge vægt på gamle tiltalefrafald eller domme som fornuftigvis ikke længere bør komme en person til skade.

Medens der således er enighed om at både fuldstændige og begrænsede udskrifter bør finde anvendelse, kan der ikke opnås helt ensartede retningslinier i de nordiske lande med hensyn til den nærmere regulering af dette spørgsmål.

2. Der er enighed om at hensynet til udskriftens formål i almindelighed taler med større styrke for fuldstændige oplysninger når det drejer sig om *strafforfølgende myndigheder* end når det er den *private borger* der rekvirerer udskrift. Der er endvidere enighed om at visse offentlige myndigheder udenfor strafferetsplejen kan have en berettiget interesse i fuldstændige oplysninger.

Man er dog ikke i alle de nordiske lande indstillet på at gøre forskel — eller at gøre forskel på ensartet måde — mellem offentlige myndigheder og private eller mellem offentlige myndigheder af forskellige kategorier. Efter det finske udkast begrænses udskrifter indhold efter visse tidsfrister, men de begrænses på samme måde i relation til alle modtagere, offentlige såvel som private. Efter det svenske udkast begrænses udskrifter til private stærkere end udskrifter til offentlige myndigheder, men selv i de sidstnævnte tilfælde vil en udskrift opføre sig med at være fuldstændig efter en vis tids forløb, uden hensyn til hvilken myndighed det drejer sig om. Efter det danske udkast vil attester til strafforfølgende og visse andre myndigheder altid være fuldstændige, medens udskrifter til andre offentlige myndigheder og til private begrænses. Man ser dog fra dansk side med sympati på de finske og svenske regler om at der selv til brug ved straffesager kan gøres en begrænsning med hensyn til visse gamle afgørelser. Men det skønnes vanskeligt at opstille almindelige kriterier for hvornår registertilførsler kan betragtes som helt uden betydning i relation til strafforfølgende myndigheder. Den fornødne begrænsning bør derfor hellere opnås ved instruktioner vedrørende straf-

feattestens brug under straffesagen. I Norge foreligger der endnu ikke udkast til regler om dette spørgsmål, men man er i det væsentlige enig i de danske synspunkter.

3. Der har endvidere gjort sig forskellige synspunkter gældende med hensyn til de *kriterier* som bør opstilles for begrænsning af udskrifter indhold. I de foreliggende nordiske regler og udkast er der bl. a. forskelle med hensyn til (a) arten af de afgørelser som udgår efter en vis tid, (b) længden af de frister indenfor hvilke oplysninger skal medtages, og (c) begyndelsestidspunktet for sådanne frister (fx domstid eller løsladelse). Det er vanskeligt i kort form at referere de forskellige løsninger som er anvendt i de nordiske lande. Det drejer sig om en detailregulering ved hvilken hvert enkelt land må lægge vægt på at nå til de resultater som stemmer bedst med hidtidige erfaringer og med reglernes formål.

4. Man har drøftet spørgsmålet om *fjernelse* fra strafferegistret af oplysninger om personer som er afgået ved døden. I den forbindelse er det også nævnt at der bør ske en lignende begrænsning med hensyn til personer som har nået en alder af 80 år. Der er dog ikke givet udtryk for nogen definitiv fælles stillingtagen til disse spørgsmål, hvis løsning til dels beror på de tekniske muligheder for at udskille oplysninger fra et strafferegister.

1. december 1962.

Östen Elfvig

Ole F. Harbek

Bengt Hull

Knud Waaben