

Lovgivningen og de administrative regler om straffeattester

En prøvelse af overensstemmelsen mellem lovgivningen og de administrative regler om registrering og videregivelse af oplysninger om, hvorvidt nærmere angivne personer har været strafforfulgt.

af Claus Allan Bonnez

(vejleder: professor Gorm Toftegaard Nielsen)

Aarhus Universitet, december 1995

Indholdsfortegnelse

1. Indledning om registrering og videregivelse af strafoplysninger	1
11. Formålet med denne afhandling.	1
12. Omfattende registrering og eget brug af Straffeattester	1
1.3 Lovgivning om begrænsning af retsvirkningerne af fuldbyrdet straf	2
13.1. Lovgivningen i hovedtræk før 1951	2
13.2. Lovgivningen i hovedtræk efter 1951	3
1.32.1. Adækvanskriteriet	3
1.3.2.2. Værdighedskriteriet	3
1.3.2.3. Særligt om tidsbegrænsninger af retsvirkningerne af fuldbyrdet straf	4
1.3.2.4. Andre regelændringer påpeget i betænkningen af den 2. maj 1950	5
2. Reglerne om straffeattester og lovgivningen før 1950	5
2.1. Straffeattester før 1896.	6
22. Overvejelser om regler om sletning af ældre straf oplysninger i straffeloven.....	6
2.3. Cirkulære nr. 123 af 20. august 1925.....	7
2.4 Om anvendelsen af begrebet "tidsbegrænsede strafoplysninger"	8
2.5 cirkulære nr. 122 af den 3. august 1926 og nr. 243 af den 15. november 1932	8
2.5.1. Strafoplysninger videregives på to forskellige måder.....	8
2.5.2.1. Cirkulære nr. 122 af den 3. august 1926.....	8
2.5.2.2. Cirkulære nr. 243 af den 15. november 1932	9
2.5.2.3. Flere tidsbegrænsede oplysninger efter 1932-cirkulære	9
2.6. Lovændring om straffedes rettighedstab i 1939	9
2.7. Cirkulære nr. 99 af den 30. juni 1939	10
3. Reglerne om straffeattester og lovgivning fra perioden 1950-1962.....	11
3.1. Behov for cirkulæreændring udtrykt i forarbejder til straffeloven.....	11
3.1.1. Justitsministeriet stiller cirkulæreændring i udsigt.....	11
3.2. Reglerne om straffeattester i udvalg.....	11
3.3. Strafferegisterudvalgets betænkning af den 22. juni 1950 er borte.....	12
3.3.1. Indholdet af strafferegisterudvalgets betænkning.....	12
3.3.2. Straffelovskommissionens kritik af strafferegisterudvalgets betænkning.....	14
3.4. Nyt udvalg nedsat af justitsministeriet	14
3.4.1. Forslag fra det nye udvalg vedrørende tidsbegrænsede straffeattester.....	15
3.4.2. Forslag fra det nye udvalg vedrørende tidsbegrænsede straffeattester.....	15
3.4.3. Forslag fra det nye udvalg vedrørende "private straffeattester"	16
3.5. Cirkulære nr. 273 af 5. december 1962.....	17
3.5.1.1. Tidsbegrænsede strafoplysninger.....	17
3.5.1.2. Oplysninger fra andre kilder end strafferegistre	18
3.5.2. Tidsbegrænsede straffeattester	18
3.5.3.1. Private straffeattester	18
3.5.3.2. Forespørgsel i folketinget angående særlig beskyttelse af unge	19
3.5.4. Konklusion om 1962-cirkulæret	19

(fortsættes)

	20
4. Reglerne om straffeattester og lovgivningen efter 1962..	
4.1. <i>Strafoplysninger fra to registre - eet med og eet uden sletteregler</i>	20
4.1.1. Afgørelsesregisteret	20
4.1.1.1, Resocialiseringsbestræbelser bag regler om sletning af strafoplysninger.....	21
4.1.1.3. Private straffeattester	21
4.1.1.2.1. Indskrænkninger i tilførsler på private straffeattester	21
4.1.1.2.2. Udvidelser af tilførsler på private straffeattester.....	21
0.1.2. Efterforskningsregisteret.....	22
4.1.2.1. "Hemmelige" regler offentliggjort i betænkning	22
4.1.2.2. Arten af oplysninger i rigsregistraturen.....	22
0.1.2.3. Arten af oplysninger i efterforskningsregisteret	23
4.1.2.4. Få regler om tidsbegrænsning af oplysninger i efterforskningsregisteret	24
4.1.2.5. Konklusion om efterforskningsregisteret	25
4.1.2.6. Intern politiregistratur	26
4.1.2.7. Oplysninger fra efterforskningsregisteret og ansættelsessager	26
4.2. <i>Lovgivning om nedkriminalisering gennemført i 70'erne</i>	23
0.2.1. Skærpet administrativ praksis mod butikstyveri	28
4.3. Forskrifterne for Det centrale Kriminalregister af den 28. december 1979.....	29
4.3.1. Udvidet adgang til videregivelse af strafoplysninger	29
4.3.1.1. Nyindsat regel om videregivelse til private	29
4.3.1.2. Tidsbegrænsede strafoplysninger.....	29
4.3.1.3. Tidsbegrænsede strafoplysninger	29
4.3.1.4. Private straffeattester	29
4.4. Konklusion om cirkulæreændringerne i 1978-79.....	30
4.4.1, Nedkriminaliseringslovens intentioner ikke fulgt	30
4.4.2. Brud 1978-79 på princip om beskyttelse af unge	30
4.4.3. Åbenbart overflødige strafoplysninger videregives	30
4.5. <i>Forskrifterne for Det centrale Kriminalregister af den 13. december 1991</i>	31
4.5.1. Tidsbegrænsede strafoplysninger	31
4.5.2. Udvidet adgang til videregivelse til private.....	32
4.6. <i>Forskriftændringer af den 2. november 1994</i>	32
4.5.1. Tidsbegrænsede strafoplysninger	32
4.5.2. Private straffeattester	32
5. Mere om straffeloven og om registerloven.....	33
5.1. <i>Administrativ sondring mellem særlovs- og straffelovsovertrædelser</i>	33
5.1.1. Særlovsbøder registreres ikke i afgørelsesregisteret.....	33
5.1.2. Særlovs- straffelovssondringen omtalt i lovforarbejder	33
5.1.3. Øget straf for særlovsovertrædelser	35
5.1.4. Særlove overtrædes fortrinsvist af "overklassen"	35
5.1.5. Flere særlovsovertrædelser er personfarlig	36
5.1.6. Konklusion om særstatus for særlovsovertrædelser	36
5.7. <i>Registerloven og forskrifterne for Det centrale Kriminalregister</i>	37
5.2.1. Registerlovens formål ifølge bemærkningerne	37
5.2.2. Svag beskyttelse mod videregivelse af strafoplysninger	38
R U , Registerloven er en generel lov	38
5.2.4.1. Ingen egen-adgang fra efterforskningsregisteret	39
5.2.4.2. Ret til egen-adgang i efterforskningsregisteret	39
5.2.5. Konklusion registerloven.....	40
6. Konflikten mellem forskrifterne og lovgivningen	42
A1. <i>"Den formelle lovs princip"</i>	02
6.2. <i>Konklusion om "den formelle lovs princip"</i>	42

(fortsættes)

7. Forskrifterne for kriminalregisteret misforstås og efterleves ikke	43
7.1. <i>Politiet efterlever ikke reglerne om meddelelse af autorisations</i>	43
7.2. <i>Politirepræsentant i udvalg overså sletteregler</i>	44
7.3. <i>Offentligheden vildledes af informations/ alder</i>	46
7.3.2. Almindelig tillid til politiets informationsmateriale	47
1.3.3. Konklusion om informationsmateriale	47
8. Afslutning	48
8.1. <i>Strafoplysninger skal hovedsageligt hindre misbrug af stillinger og hverv</i>	48
8.2. <i>Anvendelsen af tilførsler i straffeattester som straffemiddel</i>	48
8.3. <i>Strata/gysninger misbruges</i>	49
8.4. <i>Forslag til regler om sletning af ældre strafoplysninger i politiets registre</i>	50

Litteraturliste

Bilag

Bilag 1 s. 1

Bilag 1 s. 2

Bilag 2 s. 1

Bilag 2 s. 2

Bilag 2 s. 3

Bilag 2 s. 4

Bilag 3

Bilag 4

1. Indledning om registrering og videregivelse af strafoplysninger

1.1. Formålet med denne afhandling

I Danmark har vi ikke særlige lovregler om politiets registrering og videregivelse af oplysninger, der røber, om nærmere angivne personer har været strafforfulgt. Reglerne er fastsat administrativt i justitsministeriets forskrifter for Det centrale Kriminalregister af den 13. december 1991 med senere ændringer, hvor lov om offentlige myndigheders registre angives som hjemmel. Oplysninger, der røber, om nærmere angivne personer har været strafforfulgt, omtales i det følgende som "strafoplysninger".

I afhandlingen søges det afklaret, hvorvidt politiets registrering og videregivelse af strafoplysninger modvirker lovgivningens bestræbelser på at begrænse diskvalificerende retsvirkninger af fuldbyrdet straf. Det vil særligt blive efterprøvet om den fulgte praksis er indordnet de tidsbegrænsning af diskvalificerende retsvirkninger af fuldbyrdet straf som er fastsat eller forudsat i lovgivningen. Emnet kan forekomme snævert men er valgt, fordi politiet videregiver strafoplysninger vedrørende et stort antal mennesker, og fordi konsekvenserne undertiden er følelige for disse.

1.2 Omfattende registrering og øget brug af straffeattester

Britta Kyvsgaard, Kriminalistisk Institut, Københavns Universitet, har i en endnu ikke offentliggjort undersøgelse beregnet, at der over 13 år (fra den 1. januar 1979 til den 31. december 1991) blev registreret ca. 675.000 personer med mindst een strafferetlig afgørelse i kriminalregisteret, at ca. 250.000 havde overtrådt straffeloven, og at ca. 80% var mænd. Gennem de senere år har det været gjort gældende, at brugen af straffeattester er stigende: Glostrup Politi har oplyst, at politikredsen udstedte 1.438 straffeattester i 1992 og 1.999 i 1993 (Berlingske Tidende den 27. januar 1994, 1. sektion, side 1). Gladsaxe Politi har oplyst, at man der udstedte 438 attester i 1992 og 876 i 1993 (Politiken den 28. januar 1994, 1. sektion, side 6). Århus Politi har udstedt godt 50% flere "private straffeattester" gennem det "seneste års tid" (Århus Stiftstidende den 16. september 1995, 1. del, side 1). Der udarbejdes ingen landsdækkende statistik over brugen af straffeattester.

1.3. Lovgivning om begrænsning af retsvirkningerne af fuldbyrdet straf

Umiddelbart nedenfor vil lovgivning, som særligt har til formål at begrænse diskvalificerende retsvirkninger af fuldbyrdet straf, blive gennemgået i grove træk. I kapitlerne 25 sammenholdes de administrative regler om politiets registrering og videregivelse af strafoplysninger med lovgivningen.

1.3.1. Lovgivningen i hovedtræk før 1951

Indtil 1939 mistede den, som var straffet for en "i den offentlige mening vanærende handling", en række almindelige rettigheder og adgangen til visse stillinger eller hverv. Disse virkninger af straf kunne bringes til ophør ved "æresoprejsning".

Allerede efter Danske Lov DL-1-24-15 gav kongen "oprejsning" til personer, der i en "uærlig sag" som straf havde mistet deres ære. I motiverne til lov nr. 84 af den 28. december 1867 om "agtelsesoprejsning" (æresoprejsning) påpegedes, at der "ikke sjældent" blev meddelt æresoprejsning i tiden før æresstraffenes ophævelse i 1866. Se Departementstidende, 1867, side 1275. Efter loven fra 1867 kunne agtelsesoprejsning søges 5 år efter, at en straf var fuldbyrdet eller eftergivet. Af lovmotiverne (se Departementstidende 1867, side 1277) fremgik bl. a.:

"Agtelsesoprejsningen burde være aldeles fuldstændig, saa enhver Følge, der i lovgivningen er knyttet til den handling, for hvilken den Paagældende er dømt for Fremtiden ophæves".

Ganske vist ophævedes de diskvalificerende retsvirkninger af fuldbyrdet straf effektivt gennem æresoprejsning. Det blev påpeget, at det var for vanskeligt at opnå æresoprejsning, og at personer, der ikke var straffet for grov kriminalitet, i visse tilfælde burde sikres en egentlig ret til æresoprejsning § 1 i lov nr. 49 af den 14. marts 1924 gav adgang til æresoprejsning "uden bevilling". Når en person i 5 år havde "ført en ulastelig vandel", og pågældende ikke var straffet med højere straf end "Fængsel paa Vand og Brød". Var en person ikke straffet efter kapitel 16 i straffeloven af 1866, og havde pågældende ikke udstået en straf, som var højere end strafarbejde i 2 år, havde pågældende efter lovens § 2 krav på æresoprejsning, når denne i 10 år havde "ført en ulastelig vandel". Ved strengere straffe beroede bevillingen fortsat på et konkret skøn. Ved ophævelsen af straffelovens § 78 med lov nr. 88 af den 15. marts 1939 ophørte

adgangen til at fradømme straffede "de borgerlige rettigheder". Dermed mistede straffelovens § 97 om æresoprejsning sin betydning og ophævedes.

1.12. Lovgivningen i hovedtræk efter 1951

1.3.2.1. Adækvanskriteriet

Med "Betænkning angående fortabelse af rettigheder som følge af straf" afgivet den 2. maj 1950 af Straffelovskommissionen (nu Straffelovsrådet) fulgte lov nr. 286 af den 18. juni 1951. Det indhold, som straffelovens §§ 78 og 79 fik med loven, og som - med få undtagelser er uændret, var ifølge bemærkningerne til lovudkastet, side 25 i betænkningen, et "afgørende brud med hidtil gældende ret". Et strafbart forhold medfører ikke længere tab af "borgerlige rettigheder". Dog kan en tidligere straffet udelukkes fra at udøve virksomhed, der kræver særlig offentlig autorisation eller godkendelse, såfremt det strafbare forhold "begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hverver. Under samme betingelser kan der ved en straffedom træffes bestemmelse om frakendelse af retten til at fortsætte sådan virksomhed og under særlige omstændigheder visse andre aktiviteter. Der er tale om et "skarpt adækvanskriterium", som alene tjener præventive formål. Straffeloven betragter ikke afgørelser truffet i medfør af lovens § 16 og §§ 68-70 som straf. Se f. eks. overskriften til lovens kapitel 9. Det anses dog for lovligt at tillægge sådanne afgørelser rettighedstab af samme art. som gælder for straf, jævnfør dommen UfR. 1974. 819 a forudsætningsvis. Det er således en forudsætning for lovgivningen, at oplysninger om sådanne afgørelser i et vist omfang gøres tilgængelige. Derfor rejses der ikke i denne afhandling særlig kritik af § 48, stk. 1, nr. 1 og 2 eller af andre bestemmelser i forskrifterne for Det centrale Kriminalregister, som sidestiller afgørelserne med straf. Hvad deri det følgende anføres

forhold til strafoplysninger vil dog også gælde i forhold til oplysninger om de omhandlede afgørelser, medmindre andet udtrykkeligt er udtalt.

1.3.2.2. Værdighedskriteriet

Enkelte lovbestemmelser, som tillægger udstået straf retsvirkninger, er ikke kun begrundet i præventive hensyn. For eksempel opfatter professor Stig Jørgensen færdselslovens bestemmelser om fradømmelse af kørekort som (delvist) pønalt begrundede (se f. eks. "Ekstrastraf". Ret og Vrang. Artikler om Retten i samfundet

1988, side 258 ff.). Ved lovreformen i 1951 blev det såkaldte "værdighedskrav" i vidt omfang ophævet. Det blev bevaret i forhold til stillinger og hverv, hvor 'Samfundsmoralske betragtninger kan gøre sig gældende med nogen styrke'. F. eks. skal tjenestemænd og advokater fortsat honorere et værdighedskrav. Denne retstilstand fører til, at straffede kan udelukkes fra visse stillinger eller hverv også i tilfælde, hvor der ikke antages at foreligge en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet. (Se betænkning om fortabelse af rettigheder som følge af straf af den 2. maj 1950, side 14 ff.).

1.3.2.3. Særligt om tidsbegrænsninger af retsvirkningerne af fuldbyrdet straf

Før 1951 var der i mange lovbestemmelser, som tillagde straf retsvirkninger, indsat tidsbegrænsninger. F.eks. medførte alvorligere straffe udelukkelse fra militærtjeneste. men efter 5 års straffrihed ophørte denne virkning af straffen uden nærmere prøvelse. Med lovændringen i 1951 ophævedes de fleste tidsbegrænsninger som en konsekvens af det nyindførte adækvanskriterium, idet det ikke er muligt på forhånd at afgøre, hvornår en misbrugsfare ophører. Lovmotiverne kan næppe forstås anderledes, end at der ikke tilsigtedes nogen udvidelse af den tidsmæssige udstrækning af retsvirkningerne af fuldbyrdet straf. Ved fremsættelsen af lovforslaget udtalte justitsministeren bl.a.:

'Mange, Som løslades efter udstået straf, gør den bitre erfaring, at deres straf virkeligheden ikke er udstået, idet de må vente i op til 5 år, undertiden længere endnu, før samfundet giver dem de borgerlige rettigheder igen. som ustraffede er i besiddelse af. Vore lovregler på dette område blev ændret. 1935. og man mente dengang at være kommet langt retning af at hjælpe de straffede. Det har vist sig at være en utilstrækkelig reform. (Folketings Tidende 1950/51, forhandlinger, spalte 2666)

Af bemærkningerne til lovudkastet i betænkningen af den 2. maj 1950 (side 26, 1. spalte) fremgår bl.a. følgende:

'Adækvanskriteriet lader efter sin formulering den mulighed stå åben, at selv meget gamle forhold kan hindre autorisation. Det må dog antages, at der i så henseende i praksis bliver truffet afgørelser, som ikke er ubillige i forhold til de gældende regler (efter hvilke de fleste rettigheder vil genindtræde efter ca. 5 års forløb) h

Der er således grunde til at antage at straf fuldbyrdet længere end ca. 5 år tilbage i tiden kun i sjældnere tilfælde bør kunne hindre udøvelsen af de af betænkningen omhandlede rettigheder. Antagelsen støttes af retspraksis vedrørende straffelovens §

78, stk. 2: Der findes i Ugeskrift for Retsvæsen ingen eksempler på at nogen i tiden efter 1970 er nægtet autorisation eller godkendelse med henvisning til straf udstået læn⁹ere end 5 år tilbage i Tiden.

Med lov nr. 202 af den 18. maj 1977 ændredes § 2, stk. 2 (nu § 4, stk. 2) i lov om kommunale valg (den kommunale valglov) således at straf udstået 3 år før valgdagen ikke længere medfører tab af valgbarhed. Ved straffe strengere end ubetinget fængsel i 6 måneder er fristen dog 5 år. Lovændringen er interessant, dels fordi den er et eksempel på, at lovbestemte tidsbegrænsninger for retsvirkninger af fuldbyrdet straf genindføres, og dels fordi lovbemærkningerne kan forstås således, at ændringen har sammenhæng med den almindelige samfundsudvikling og ikke blot med konkrete forhold vedrørende kommunale valg. Af bemærkningerne fremgår således:

"Loven her hidtil ikke indeholdt nogen bestemmelse om tidsmæssig begrænsning af straffens betydning for valgbarhed, men det er regeringens opfattelse, at den stedfundne udvikling i retning af begrænsning eller ophævelse af rettighedsfortabelse som følge af straf gør det rimeligt at tidsbegrænse den valgbartedsfortabelsesvirkning, som kan være forbundet med straf" (Folketingstidende 1976177, 2. samling, tillæg A, spalte 68162)

1.3.2.4. Andre regelændringer påpeget i betænkningen af den 2. maj 1950

I den ovenfor omtalte betænkning af den 2. maj 1950 (side 18) ses, at straffelovskommissionen - udover en revision af reglerne om straffedes adgang til virksomhed, som kræver særlig offentlig autorisation eller godkendelse - tillige ønskede tjenestemandsløvgivningen revideret "på grundlag af de synspunkter, som kom til udtryk i betænkningen. Tjenestemandsløvens §§ 60-61 blev ved lov nr. 104 af den 31. marts 1954 "ændret i konsekvens heraf" (se "Forvaltningspersonellet" af Jørgen Mathiasen, DJØF 1990, side 57. note 31). Derudover henstillede kommissionen, at det dagældende cirkulære fra 1939 om politiets videregivelse af strafoplysninger blev udformet under "hensyn til de samme synspunkter og erfaringer, som er afgørende for straffelovskommissionens behandling af retlighedsproblemer. Se betænkningens side 12.

2. Reglerne om straffeattester og lovgivningen før 1950

2.1. Straffeattester før 1896

Ovenfor er begrebet "æresoprejsning" omtalt. Æresoprejsning førte ikke til, at strafoplysninger blev slettet i strafferegistrene men blot til, at den straffede generhvervede sine borgerlige rettigheder. Det forekommer umiddelbart ejendommeligt at vedtage regler om æresoprejsning uden i loven eller i dens bemærkninger at omtale strafregistrering og straffeattester. Dette hænger formentlig sammen med at straffeattester ikke var særligt indgribende før 1896. Indtil da blev strafoplysninger kun registreret i den retskreds, hvor forbrydelsen var begået. Derfor skulle man rette henvendelse til samtlige retskredse, hvor det antoges, at en person havde haft ophold, for at få kendskab til pågældendes vandel. Denne omstændige fremgangsmåde har formentlig lagt en dæmper på brugen af vandelsoplysninger. Selv i straffesager blev de undertiden ikke fremskaffet. Kongelig reskript af den 20. december 1799 fastsatte bl.a.:

"Atr de Sager, hvor Nogen tiltales for begangne Forbrydelser, behøver Justitien ikke at søge Underretning fra Udenrigs Stederne om Forbryderens opdragelse og foregaande Levne: men disse Oplysninger skulle Ikkun tilvejebringes, tor saavidt de kunne erholdes I Kongens egne Riger og Lande"

I cirkulære nr. 189 af den 9. november 1877 og senere i cirkulære nr. 160 af den 7. november 1882 måtte justitsministeriet henstille til samtlige retsbetjente at besvare de i bladet "Politiefterretninger" indeholdte begæringer om straffeattester. ("Politiefterretninger udkom periodisk, og der skulle retsbetjente holde sig orienteret om andre retskredsens forespørgsler vedrørende personer registreret i retskredsens strafferegister.) Også cirkulære nr. 129 af den 17. juni 1892 er et vidnesbyrd om, at straffeattester ikke blev forlenet med den opmærksomhed, som justitsministeriet ønskede. I cirkulæret henstillede ministeriet til retsbetjentene, at man ikke kun påførte straffeattesterne afgørelser fra underretter. men at man også opdaterede dem med oplysninger om afgørelser truffet af en overordnet instans i ankesager.

2.2. Overvejelser om regler om sletning af ældre strafoplysninger i straffeloven

Med cirkulære nr. 242 af den 11. december 1896 blev strafoplysninger betydeligt

nemmere at indhente, idet de nu skulle registreres i "fødejurisdiktionen" (cirkulærets side 244, 1. afsnit). Der kunne således indhentes oplysninger om en persons strafforhold over hele riget, når blot pågældendes fødested var oplyst. Ordningen var således blevet mere bebyrdende for de registrerede, og der opstod diskussion om hvorvidt strafoplysninger skulle slettes når en årrække var forløbet siden strafudståelsen. Professor Carl Torp foreslog i sit udkast af 1917 til en ny straffelov, at tilførsler i strafferegisteret helt burde slettes efter en årrække, hvis en registreret ikke inden da igen var blevet straffet. Der er ikke i forslaget taget stilling til, om fristerne skal løbe f. eks. fra datoen for afgørelsen, fra prøvetidens udløb eller fra straffuldbyrdelsens ophør. Det foreslås, at bøder og betingede domme skal slettes efter 5 år og ubetingede straffe efter 10 eller 15 år. En betingelse for sletning skulle være, at de borgerlige rettigheder ikke var frakendt, eller at disse, i de tilfælde hvor de havde været frakendt, var generhvervet. Se Carl Torps straffelovsudkast af 1917. side 112 f.

I Straffelovskommissionens betænkning af den 9. november 1917 tog man ikke afstand fra indholdet af Carl Torps forslag. Et flertal i udvalget fandt dog ikke, at de foreslåede bestemmelser "naturligt hører hjemme i Straffeloven" (betænkningens spalte 210, for neden). Mindretallet undlod at stille særligt forslag om en sletteregel i strafferegistrene med henvisning til, at reglerne om strafferegistre var administrative, og at det var "Justitsministeriets Sag paa dette Punkt at gennemføre en Reform eventuelt ved en særlig Lov" (spalte 211-212).

2.3. Cirkulære nr. 123 af 20. august 1925

Justitsministeriet tog ikke initiativet til en lov men fastsatte med cirkulæret fra 1925 tidsbegrænsninger for de registreredes Do de fleste myndigheders adgang til strafoplysninger fra politiet. Således var der på attester til fængselsvæsenet og åndssvageforsorgen kun tilført oplysninger om straffe fuldbyrdet indenfor de seneste 20 år forud for rekvisitionstidspunktet for attesten. For andre attester, herunder de såkaldte "private straffeattester, som borgeren selv kan rekvirere, var tidsbegrænsningen fastsat til 5 år. (Se cirkulærets afsnit VII, punkt B, nr. 1). De tidsbegrænsede attester betegnes i det følgende henholdsvis som "20 års-attester" og som "5 års-attester". Anklagemyndigheden kunne fortsat indhente tidsubegrænsede attester. Det samme kunne i visse tilfælde "Forsørgelsesvæsenet"

2.4 Om anvendelsen af begrebet "tidsubegrænsede strafoplysninger"

Tidsbegrænsninger fastsat i 1925-cirkulæret (og i senere cirkulærer) I adgangen til at videregive strafoplysninger ændrede ikke det forhold, at tilførslerne i strafferegisteret tidligst blev slettet efter at den registrerede havde nået pensionsalderen eller var afgået ved døden hvilket blandt andet fremgår (forudsætningsvist) af § 34. stk. 1, 3. pkt. i cirkulære nr. 273 af den 5. december 1962 om strafferegistre. Adgangen til oplysninger om straf overgået personer, som har nået pensionsalderen, og som var forholdsvis unge. da straffen var endeligt fuldbyrdet, betragtes 1 denne afhandling som en adgang til *tidsubegrænsede* strafoplysninger.

2.5. Cirkulære nr. 122 af den 3. august 1926 og nr. 243 af den 15. november 1932

2.5.1. Strafoplysninger videregives på to forskellige måder

Politiet rekvirerer ikke kun strafoplysninger i strafferegistrene. 11879 etableredes "Københavns Politis Generalregistratur" og i 1913 "Statspolitiets Centralregistratur" Ifølge Flemming Mattison, Politihistorisk Selskab, København. sammenlagde rigspolitichefen ved kundgørelse nr. 91 af den 1. marts 1941 (der ikke er offentligt tilgængelig) disse to registre til "Rigsregistraturen", som 11978 blev omdannet til "Efterforskningsregisteret". Registrene har såvel før som efter sammenlægningen været til brug for efterforskning. De er tilført flere oplysningstyper end strafferegistrene og er ikke underlagt de egentlige strafferegistercirkulærer (se punkt 4.1. nedenfor). Et cirkulære fra 1926 - omtalt umiddelbart nedenfor – satte dog snævre grænser for videregivelse af oplysninger om strafforfølgning, der ikke måtte videregives fra strafferegistre.

2.5.2.1. Cirkulære nr. 122 af den 3. august 1926

I cirkulære nr. 122 af den 3. august 1926 meddelte justitsministeriet politidirektøren i København og samtlige politimestre følgende:

"Man skal herved anmode D'Hrr. om at iagttage at der ikke til andre offentlige Myndigheder end politi og Anklagemyndighed meddeles Oplysning om Tilførsler til Strafferegistret som vedkommende Myndighed Medfør at Bestemmelserne I Afsnit VIII Justitsministeriets Cirkulære Nr. 123 at 20. August 1925 om Strafferegistre m.m. vilde være afskaaret fra at komme til Kundskab om gennem Straffeattest. og ej heller om saadan Strafforfølgning eller saadanne Strafforfølgningsskridt, som ikke er optaget i Strafferegistret, og som ligger over 5 Sar tilbage [Tiden, dog med lignende Undtagelse som anført I Cirkulærets Afsnit vil B. 1,b.

Det fremgik således af 1926-cirkulæret, at der til andre offentlige myndigheder end politiet og anklagemyndigheden ikke måtte videregives strafoplysninger på anden måde end ved straffeattest udstedt i medfør af 1925-cirkulærets afsnit VII. Dog måtte der videregives oplysninger om strafforfølgning, som ikke var optaget i strafferegistrene i tilfælde, hvor strafforfølgningen ikke var ældre end 5 år (og 20 år før de i 1925-cirkulærets afsnit VII B. 1. b. omhandlede myndigheder med adgang til 20-årsattest).

2.5.2.2. Cirkulære nr. 243 af den 15. november 1932

Allerede ved cirkulæreændringen i 1932 blev hovedreglen i 1925-cirkulæret modificeret. Efter afsnit IX kunne der nu i sager om adoptionsbevilling og bevilling af indfødsret, samt i tilfælde hvor domstolene søgte oplysning om, hvorvidt et vidne tidligere havde været "under Tiltale for eller funden skyldig i Mened", videregives tidsubegrænsede strafoplysninger såvel af den art, som var optaget i strafferegistrene, som af den art, der ikke var det.

2.5.2.3. Flere tidsubegrænsede oplysninger efter 1932-cirkulæret

Efter 1932-cirkulæret havde politiet, anklagemyndigheden og Forsørgelsesvæsenet fortsat adgang til straffeattester uden tidsbegrænsning. Kredsen af myndigheder med sådan adgang blev med cirkulæret udvidet med fængselsnævnet (i sager om ansættelse af tilsynsførende for prøveløsladte) og visse institutioner for børn og unge. Disse myndigheder var indtil cirkulæreændringen henvist til at rekvirere 20 års-attest. (Se 1932-cirkulærets afsnit VII, punkt B, ^{nr. 2}).

2.6. Lovændring om straffedes rettighedstab i 1939

Ved lov nr. 88 af den 15. marts 1939 ophævedes straffelovens §§ 78 og 97. Derudover ændredes lovens § 79. Med straffelovændringen blev instituttet "fortabelse af de borgerlige rettigheder" knyttet til en domstols konstatering af "en i den offentlige mening vanærende handling" ophævet. I stedet skulle det fremover i de enkelte love, som omhandlede en rettighed, bestemmes, under hvilke betingelser et strafbart forhold ville udløse tab af den omhandlede rettighed. "Betænkning angaaende fortabelse af de borgerlige Rettigheder" fra 1938 var grundlaget for lovændringen. Udvalget bag betænkningen beklagede, at straffelovgivningen havde åbnet mulighed for, at regler om

rettighedsfortabelse som følge af straf "saa at sige som faste Sætstykker var gledet ind i de love, der omhandlede rettigheder, og at den danske lovgivning var "overordentlig vidtgaaende med Hensyn til Rettighedsfrakendelse, dens Omfang og dens Varighed". Se side 7 i betænkningens indledning.

2.7. Cirkulære nr. 99 af den 30. juni 1939

Kort efter lovændringen 11939 blev cirkulæret fra 1932 ændret Adgangen til tidsbegrænsede attester og 20 års-attester forblev uændret. For andre straffeattester var reglen om, at oplysninger ældre end 5 år ikke blev medtaget på attesten, fortsat gældende. Var straffen højere end fængsel i 2 år, eller gik den ud på indsættelse i arbejds- eller sikkerhedsforvaring (men ikke ungdomsfængsel), var fristen dog udvidet, således at straffen i disse tilfælde ville fremgå af attesten i 10 år eller udståelsen - og ikke som hidtil kun i 5 år. (Se cirkulærets afsnit VII, punkt B, nr. 4 d og 4 e).

Lovændringen i 1939 var båret af ønsket om at modificere en retstilstand, som forstærkede straffedes "sociale Mindreværd" og som kun "kan vanskeliggøre Bestræbelserne for deres Genrejsning, for dem selv og for de Institutioner, hvis Opgave det er at støtte dem". (Se betænkningens afsnit III, side 13, og debatten i Folketingstidende 1938)39, navnlig spalte 3549 ff.). Med 1939-cirkulæret fordobledes tidsrummet, hvor grupper af løsladte måtte afvente straffeattest til privat brug uden tilførsler. Cirkulæret kan således have modvirket den "genrejsning" af straffede, som ifølge I motiverne tilsigtedes med lov nr. 88 af den 15. marts 1939.

3. Reglerne om straffeattester og lovgivning fra perioden 1950-1962

3.1. Behov for cirkulæreændring udtrykt i forarbejder til straffeloven

Som omtalt i 1.32. afgav Straffelovskommissionen (senere straffelovsrådet) den 2. maj 1950 "Betænkning angående fortabelse af rettigheder som følge af straf". som førte til hovedreglen i straffelovens § 78 om, at straffede kun kan nægtes adgang til virksomhed, som kræver særlig offentlig autorisation eller godkendelse, i tilfælde, hvor der antages at foreligge en "nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet". I betænkningen udtaler kommissionen om det gældende cirkulære fra 1939 om registrering og videregivelse af strafoplysninger bl.a. følgende (side 12):

'Det er kommissionens opfattelse, at det ville være af vidtrækkende betydning for fremme af lovovertræderes resocialisering, hvis der ved en revision af justitsministeriets cirkulære af 30. juni 1939 om strafferegistre, straffeattester m.v. kunne tages hensyn til de samme synspunkter og erfaringer, som er afgørende for straffelovskommissionens behandling af rettighedsproblemet

3.1.1. Justitsministeriet stiller cirkulæreændring i udsigt

I betænkningen af den 31. maj 1951 afgivet af det folketingsudvalg, der forberedte lovforslaget om fortabelse af rettigheder som følge af straf, ses, at justitsministeriet overfor udvalget har udtalt, at de gældende regler om straffeattester ville "blive taget op til overvejelse og eventuel revision". (Rigsdagstidende 50/51, tillæg B, spalte 2142).

3.2. Reglerne om straffeattester i udvalg

I folketingsdebatten den 15. marts 1951 forud for vedtagelsen af lov nr. 286 af den 18. juni 1951 (rettighedsloven) udtalte et medlem af folketinget bla. følgende'

"Endelig vil jeg nævne et punkt som udvalget efter min mening må interessere sig for, det er de gældende regler om straffeattester Der hersker i befolkningen stor uklarhed med hensyn til, hvad straffeattester skal lyde på, og der knytter sig en stor interesse til, at disse straffeattester ikke affattes på en sådan måde, at de virket udadtil mere skadeligt end højst nødvendigt Kommissionen har også været inde på dette spørgsmål i sin betænkning, hvor det bemærkes, at det vil være en forudsætning for at tage dette spørgsmål om straffeattester op, at man kommer til en løsning af spørgsmålet om tab af rettigheder. Jeg mener, at alle disse enkeltheder, og måske flere, naturligst behandles under en fordomsfri og indgående saglig diskussion et udvalg, og jeg vil derfor ligesom de tidligere ordførere henstille, at en sådan udvalgsbehandling finder

sted, idet jeg i øvrigt, som det fremgår af, hvad jeg har sagt, vil tilsige det principielle standpunkt, som ligger til grund for lovforslagets fremsættelse, mit partis uforbeholdne støtte." (Rigsdagstidende, FT, forhandlinger 50/51, spalte 2960.).

Som svar på udtalelsen fra folketingsmedlemmet udtalte justitsministeren følgende'

"Om straffeattesterne som det ærede medlem hr. Rasting til slut nævnte, skal jeg kun sige, at det er min agt at optage hele dette Spørgsmål til revision, såsnart jeg ser, hvorledes det foreliggende lovforslags skæbne bliver" (FT, forhandlinger 1950/51, spalte 2971)

Under denne folketingsdebat om behovet for at underkaste reglerne om straffeattester udvalgsbehandling oplyste justitsministeren ikke, at ministeriet allerede i 1947 havde nedsat et udvalg, "strafferegisterudvalget", som den 22. juni 1950 havde afgivet en "utrykt" betænkning med forslag til begrænsninger af brugen af straffeattester.

3.3. Strafferegisterudvalgets betænkning af den 22. juni 1950 er borte

Strafferegisterudvalgets betænkning må antages at have betydning for de i denne afhandling behandlede spørgsmål. Da den ikke har været mulig at opspore på offentlige biblioteker, og da udvalget var nedsat af justitsministeriet, er ministeriet forespurgt om et eksemplar. Ved skrivelse af den 29 juni 1994 (Journal nr. 1994-442-0791)¹ har ministeriet meddelt, at man ikke er i besiddelse af betænkningen. Imidlertid er den meget kortfattet omtalt i betænkning 239 afgivet i 1959 om straffedes ansættelse i stillinger under stat og kommune. Fra denne omtale har det været muligt at få indblik i forslagene fra strafferegisterudvalget vedrørende tidsbegrænsninger for videregivelse af strafoplysninger.

3.3.1. Indholdet af strafferegisterudvalgets betænkning

Efter strafferegisterudvalgets forslag skulle straffeattest uden tidsbegrænsning udstedes til politiet, anklagemyndigheden og overinspektøren for børneforsorgen vedrørende ansøgere til "børne- og ungdomsarbejdet". (Se betænkning 239, side 31). Strafferegisterudvalget fandt således ikke, at tidsbegrænsede straffeattester længere skulle kunne rekvireres til brug for anerkendte opdragelseshjem vedrørende tidligere elever, for kommunale myndigheders behandling af sager om udfindelse af personers "Forsørgelsessted" mv og for fængselsnævnets behandling af sager om antagelse af

personer, som skal føre tilsyn med prøveløsladte. (Kommissoriet for betænkning 239 omhandlede imidlertid kun spørgsmålet om offentlig ansættelse, hvilket kan være grunden til, at anerkendte opdragelseshjem og kommunale myndigheder, som behandler sager om udfindelse af personers forsørgelsessted, ikke var omtalt mellem de myndigheder, som skulle kunne rekvirere tidsubegrænset attest). Det er således vanskeligt at vide, hvad strafferegisterkommissionen mente om disse to grupper af myndigheders adgang til tidsubegrænsede strafoplysninger.

Strafferegisterudvalget foreslog 20 års-attesterne erstattet med attester, hvorpå der kun var tilført oplysninger om straffe fuldbyrdet inden for de seneste 10 år forud for tidspunktet for rekvisitionen af attesten (10 års-attester). 10 års-attester skulle kunne indhentes af direktoratet for fængselsvæsenet, Københavns kommunes børnehjem og psykiatriske institutioner vedrørende personer, der søgte stillinger ved disse institutioner. Samme type attester skulle tillige kunne indhentes om ansøgere til stillinger som toldbetjente. (Betænkning 239, side 31 og 32.)

En række myndigheder skulle have adgang til attester med oplysninger om straffe fuldbyrdet indenfor de seneste 55 år før rekvisitionstidspunktet. Disse myndigheder var postvæsenet, statsbanerne, luftfartsvæsenet, Danmarks Nationalbank og brandmyndigheder til brug for ansættelse i visse stiller indenfor deres områder. (Se betænkning 239, side 32).

Attester, som indhentes af den registrerede selv, såkaldte "private straffeattester" skulle efter strafferegisterudvalgets forslag helt bortfalde. (Betænkning 239, side 32)

Strafferegisterudvalgets synspunkter byggede på resultaterne af en recidivundersøgelse, som udvalget havde ladet udføre. Undersøgelsen er ifølge betænkning 239 optrykt på side 351 strafferegisterudvalgets betænkning. Om konklusionen i denne recidivundersøgelse udtales på side 34 i betænkning 239 følgende:

"Straffede personer, der har holdt sig straffri gennem 10 år frembyder ikke en kriminalitetsrisiko der adskiller sig væsentligt fra den kriminalitetsrisiko, som den ustraffede del af befolkningen indebærer."

3.3.2. Straffelovskommissionens kritik af strafferegisterudvalgets betænkning

Strafferegisterudvalgets betænkning forelå, som nævnt ovenfor, i juni 1950. Straffelovskommissionens betænkning med forslag til ændringer af straffeloven forelå i maj samme år. Straffelovskommissionen fremsatte den 2. december 1950 en erklæring vedrørende strafferegisterudvalgets forslag. Her tilsluttede kommissionen sin - med få - lser - strafferegisterudvalgets forslag herunder forslaget om afskaffelse af de private straffeattester (betænkning 239, side 32).

Kommissionen mente, at fængselsmyndighederne - udover de af udvalget foreslåede myndigheder - burde kunne rekvirere tidsubegrænsede straffeattester (fuldstændige straffeattester) vedrørende personer, der søgte stillinger ved fængselsmyndighederne. Anerkendte forsorgsinstitutioner skulle have adgang til 10 års-attester vedrørende tilsynsførende far "tilbagefritagne", betingede dømte og prøveløsladte. Straffelovskommissionen anerkendte også de af strafferegisterudvalget foreslåede 5 års-attester. Kommissionen mente dog, at ansøgere til stillinger som brandmænd ikke skulle afkræves 5 års-attest, medens ansøgere til ledige stillinger som dyrlæger og opsynsmænd ved visse slagterivirksomheder burde afkræves en sådan (betænkning 239, side 32).

3.4. Nyt udvalg nedsat af justitsministeriet

Justitsministeriet ændrede ikke cirkulæret fra 1939 på baggrund af strafferegisterudvalgets betænkning. Af grunde, som der ikke er oplyst nærmere om, pålagde man i stedet et nyt udvalg at udarbejde endnu et udkast. Det nye udvalg var nedsat af justitsministeriet i 1957 som følge af straffelovskommissionens henstilling om en revision af tjenestemandsslovgivningen "på grundlag af de synspunkter, som kommissionen øvrigt har anerkendt som rationelle med hensyn til fortabelse af rettigheder". (Se ovenfor i punkt 1.3.2.4, og i Betænkning 239 fra 1959, side 18). Om straffeattester blev udvalget pålagt at overveje. "om der bør gennemføres en begrænsning af adgangen for offentlige myndigheder til at indhente straffeattest" (betænkning 239, side 5, 1. spalte). Arbejdsgrundlaget for det nye udvalg var bl.a. strafferegisterudvalgets betænkning med bilag fra juni 1950, straffelovskommissionens erklæring af den 2. december 1950 og et af justitsministeriet udarbejdet cirkulæreudkast fra 1951 (betænkning 239, side 6, 1. spalte, nederst).

3.4.1. Forslag fra det nye udvalg vedrørende tidsubegrænsede straffeattester

Udvalget foreslog en udvidelses forhold til 1939-cirkulæret af antallet af myndigheder, der skulle have adgang til tidsubegrænsede oplysninger. Efter forslaget skulle tidsubegrænsede oplysninger yderligere videregives til fængselsvæsenet i sin helhed (ikke kun fængselsnævnet), særforsorgen, sindssygehospitalerne og Departementet for told- og forbrugsafgifter vedrørende sager om ansættelse af told- eller grænsebetjente.

I betænkningen udtaltes, at det i realiteten ikke havde nogen betydning for straffede, at 20 års-attesterne afløstes af tidsubegrænsede attester. Det udtaltes bl. a. (side 35):

"Når det nu foreslås, at disse myndigheder isen M fuldstændige attester (tolddepartementet dog kun for så vidt angår toldbetjente og grænsebetjente). er der i realiteten ikke tale om en udvidelse, idet de pågældende ansættelser i almindelighed ve ske i en alder, hvor en 20 års-attest er identisk med en fuldstændig attest

Udvalget udtalte sig alene om 10 års-attesternes utilstrækkelighed i forhold til de omhandlede stillinger (betænkning 239, side 35). Det blev derimod ikke hævdet, at 20 års-attesterne var utilstrækkelige. Det synes alene at være konstateringen af at der "i realiteten ikke var tale om en udvidelse". som førte til at 20 års-attester blev afløst af tidsubegrænsede attester. Da udvalget tilsyneladende mente, at den "fuldstændige" (tidsubegrænsede) attest i et vist omfang var "identisk" med 20 års attesten, tilsiger proportionalitetshensyn, at man havde overvejet muligheden for at afvikle den tidsubegrænsede attest i stedet for 20 års-attesten. Præmissen for udvalgets forslag synes at være, at ældre ansøgere uden videre lades ude af betragtning ved besættelse af stillinger, således at det er ligegyldigt, om disse kan præstere en 20 års-attest uden tilførsler eller er bebyrdede med en tidsubestemt straffeattest.

3.4.2. Forslag fra det nye udvalg vedrørende tidsbegrænsede straffeattester

Udvalget tiltrådte strafferegisterudvalgets forslag om, at nogle myndigheder, der efter 1939-cirkulæret havde adgang til 20 års-attester, for fremtiden kun skulle have 10 års-attester. Der henvises som begrundelse for forslaget til den af strafferegisterudvalget udarbejdede recidivundersøgelse omtalt ovenfor i punkt 3.3.1.

Udvalget har i et cirkulæreudkast om straffeattster (bilag 4 til betænkning 239)

opregnet de myndigheder, som ved visse ansættelser burde kunne indhente 10 års-attester. Disse var statsbanerne, postvæsenet, Assistenshuset, Den kgl. Mønt, landbrugsministeriet og veterinærdirektoratet. Det var i det væsentlige den kreds af myndigheder, som efter strafferegisterudvalgets opfattelse kun burde have adgang til 5 års-attester. Det er særligt bemærkelsesværdigt, at Den kgl. Mønt og Assistenshuset efter forslaget skulle kunne modtage 10 års-attest, idet disse myndigheder efter Strafferegisterudvalgets opfattelse ikke engang havde behov for adgang til 5 års-attest.

3.4.3. Forslag fra det nye udvalg vedrørende "private straffeattester"

Udvalget fandt, at det faldt uden for dets opgave at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt de private straffeattester skulle opretholdes. Se betænkning 239, side 32. (Udvalget skulle overveje straffedes retsstilling på det *offentlige* arbejdsmarked, og private straffeattester udstedes for det meste til brug for *private* ansættelsesforhold.)

Udvalget pegede dog på, at justitsministeriet stadig (i perioden 1957-59) overvejede strafferegisterudvalgets og straffelovskommissionens forslag fra 1950 om afskaffelse af de private straffeattester, men at ministeriet mente, at det var "mest sandsynligt vil attesterne bevarede". Udvalget bemærkede dertil, at dets forslag "bygger på denne forudsætning" (side 32). Som begrundelse for at bevare de private straffeattester anførte udvalget desuden, at attesterne på det private arbejdsmarked ikke i praksis har stor skadevirkning for straffede stillingsansøgere og tillige kan begrænse offentlige myndigheders brug af andre typer straffeattester (side 32):

"Udvalget ønsker dog at pege på, at det materiale, som udvalget har tilvejebragt i anden anledning - erklæringer fra Dansk Forsorgsselskab og fængselsinspektørerne samt den foretagne undersøgelse af, til hvilket formål private attester udstedes - viser, at disse attester ikke i nævneværdig grad hindrer straffedes indplacering på det private arbejdsmarked. Udvalget skal endvidere henlede opmærksomheden på, at der, såfremt de private straffeattester bevares, kan ske en væsentlig begrænsning i de offentlige myndigheders adgang til direkte rekvisition af straffeattester, hvilket indebærer visse fordele

De private straffeattester skulle efter Justitsministeriets udkast (som udvalget tiltrådte) ikke medtage afgørelser om særlovsovertrædelser, uagtet at disse - som f. eks ved motorkørsel i spirituspåvirket tilstand - undertiden førte til ubetingede frihedsstraffe. Udvalget begrundede forslaget således (betænkning 239, side 38).

"..overtrædelsen almindelighed vil være betydningsløse for bedømmelsen af en ansøgers egnethed til at beklæde en stilling, når bortses fra motorkørsel spirituspåvirket tilstand er det desuden kun et fåtal af særlovsovertrædelser, der i praksis medfører højere straf end bøde."

Det er ikke i betænkningen nærmere begrundet, hvorfor særlovsovertrædelser i forhold til straffelovsovertrædelser "i almindelighed vil være betydningsløse" for bedømmelsen af en persons egnethed til at besætte en stilling. (Nedenfor i kapitel 5 omtales den administrative sondring mellem særlovs- og straffelovsovertrædelser nærmere).

Udvalget tilsluttede sig forslaget Justitsministeriets cirkulæreudkast fra 1951 om, at tiltalefrafald meddelt unge under 18 år ikke blev medtaget på straffeattesten. Udvalget henviste til, at "humane hensyn og resocialiseringshensyn for disse unge lovovertræderes vedkommende fremtræder med særlig vægr (betænkning 239, side 39, 2. spalte). Justitsministeriets cirkulæreudkast (tiltrådt af udvalget) er offentliggjort i betænkning 239 (side 52 og 53).

3.5. Cirkulære nr. 273 af 5. december 1962

3.5.1.1. Tidsubegrænsede strafoplysninger

Med justitsministeriets cirkulære om straffeattester og strafferegistre af den 5. december 1962 blev kredsen af myndigheder, som skulle have adgang til tidsubegrænsede strafoplysninger, betragteligt udvidet i forhold til 1939-cirkulæret:

De myndigheder, som i henhold til 1939-cirkulæret kunne indhente tidsubegrænsede strafoplysninger, bevarede denne adgang efter 1962-cirkulærets § 18. (Se definitionen af begrebet "tidsubestemte" strafoplysninger ovenfor 1 punkt 2.4.). Efter samme bestemmelse kunne tidsubegrænsede oplysninger derudover videregives til fængselsvæsenet i sin helhed og ikke som tidligere kun til de myndigheder som ansatte tilsynsførende med prøveløsladte. Det samme var tilfældet blandt andet ved ansættelser af toldbetjente, ved ansættelser i gymnasier, realskoler og folkeskoler, ved ansættelse af fiskeribetjente og i sager om ansøgning om plejetilladelse. Ifølge 1939-cirkulæret havde 4 myndigheder adgang til tidsubegrænsede strafoplysninger Ifølge 1962-cirkulæret havde 18 myndigheder sådan adgang.

3.5.1.2. Oplysninger fra andre kilder end strafferegistre

Efter cirkulærets § 27 kunne der i sager om adoptionsbevilling eller indfødsret indhentes oplysninger om strafforfølgning, "som ikke er optaget i strafferegistrene" Bestemmelsen var en videreførelse af punkt IX i cirkulærerne fra 1932 og 1939.

I § 26 videreførtes den øvrige del af bestemmelsen i punkt EXL de tidligere cirkulærer. Reglen om, at strafoplysninger som udgangspunkt ikke måtte videregives til andre offentlige myndigheder end politiet og anklagemyndigheden ad anden vej end gennem udstedelse af straffeattest medfør af reglerne i cirkulæret, havde dog fået en vagere formulering: Efter regelændringen måtte dette "som hovedregel" ikke ske. Der kunne nu i tilfælde, hvor "forholdets grovhed" tilsagde dette, videregives oplysninger om afgørelser og om strafforfølgning, som ikke tilføres straffeattester, selvom oplysningerne vedrørte strafforfølgning, der lå længere end 5 år tilbage i tiden. Navnlig når ændringen sammenholdes med retstilstanden før 1932, er den bemærkelsesværdig. Dengang var 5-års grænsen ufravigelig med undtagelse af tilfælde, hvor den rekvirerende myndighed var "Forsørgelsesvæsenet" eller havde krav på 20 års-attest. (Se om retstilstanden før 1932 i punkt 2.5.2.1. ovenfor).

3.5.2. Tidsbegrænsede straffeattester

20 års-attesterne blev i 1962-cirkulæret fortrinsvist afløst af tidsubegrænsede attester (se ovenfor i punkt 3.4.1). I forhold til nogle myndigheder blev 20 års-attesterne dog afløst af 10 års-attester. Det fremgår af cirkulærets § 20, at postvæsenet og statsbanerne i visse ansættelsessager kunne indhente 10 års-attester. Det samme kunne toldvæsenet, landbrugsministeriet, fiskeriministeriet, Assistenshuset og Den kgl. Mønt. Det var stort set de myndigheder, som efter strafferegisterudvalgets forslag skulle have adgang til 5 års-attester, som nu fik adgang til 10 års-attester.

3.5.3.1. Private straffeattester

Vedrørende private straffeattester gennemførte ministeriet i § 19 fuldt ud forslaget ministeriets eget udkast. I de private straffeattester skulle således ingen oplysninger om særlovsovertrædelser optages. Der måtte ikke optages oplysninger om bødestrafte-heller ikke for straffelovsovertrædelser, Oplysninger om tiltalefrafald meddelt unge

under 18 år skulle ikke optages. Ubetingede straffe skulle kun optages i de første 5 år efter løsladelsestidspunktet. Ved straffe under 1 års fængsel beregnedes 5 års-fristen fra domstidspunktet. Straffe af fængsel i 2 år eller derover optages dog i de første 10 år efter løsladelses-tidspunktet. Private attester kunne ikke udstedes til unge under 18 år.

3.5.3.2. Forespørgsel i folketinget angående særlig beskyttelse af unge

Den ændrede brug af straffeattester overfor unge gennemført med 1962-cirkulæret kan have sammenhæng med en udtalelse fra justitsministeren i Folketinget i 1951

'Del andet spørgsmål, som det ærede medlem hr Aksel Larsen var inde på, var det meget vigtige Spørgsmål om revision af straffeattesterne, og det ærede medlem fremhævede særligt spørgsmålet om adgangen til statens stillinger. når det drejer sig om unge mennesker, der har været i konflikt med loven. Del er netop mit indtryk, at den gældende regel om, hvad der skal opføres i strafferegisteret og på straffeattesten, på dette område er særlig streng, og dette spørgsmål skal jeg have med i mine overvejelser om, hvor langt man kan gå, når det drejer sig om at udfærdige straffeattester fremtiden" (FT 1950151, forhandlinger, spalte 4376)

3.5.4. Konklusion om 1962-cirkulæret

I straffelovskommissionens betænkning af den 2. maj 1950 blev det henstillet, at reglerne om straffeattester skulle tilpasses "de samme synspunkter og erfaringer, som er afgørende for straffelovskommissionens behandling af rettighedsproblemet" (se 3.1. ovenfor). Henstillingen er konkretiseret i en erklæring af den 2. december 1950, hvor kommissionen tilsluttede sig strafferegisterudvalgets detaljerede ændringsforslag bl. a. om brugen af tidsubegrænsede strafoplysninger og om ophævelse af instituttet "privat straffeattest" (se 3.3.2. ovenfor). Lov nr. 286 af den 18. juni 1951 var i det hele og stort i overensstemmelse med kommissionens forslag. Se Fr. Vinding Kruse i UfR 1952. B1 (side 1). Bestemmelserne i 1962-cirkulæret som førte til øget anvendelse af tidsubegrænsede strafoplysninger og som opretholdt instituttet "privat straffeattest" må således formodes at stride imod konkrete forudsætninger for straffelovsændringen 1951. Derimod synes begrænsningen i brugen af strafoplysninger vedrørende unge gennemført ved samme cirkulære at stemme overens såvel med lovens formål som med justitsministerens udtalelse i folketinget gengivet lige ovenfor i punkt 3.5.3.2.

4. Reglerne om straffeattester og lovgivningen efter 1962

4.1. Strafoplysninger fra to registre - eet med og eet uden sletteregele

Den 24. oktober 1978 udtalte justitsministeriet om cirkulære nr 147 af den 30. august 1978 i en vejledning (side 75, pkt. 1, Journ.m.3.k.1978-2040-2)² bl. a. følgende:

'Den primære baggrund for cirkulæret er beslutningen om etablering af et centralt kriminalregister. baseret på edb. Samtidig er der taget hensyn til tidligere fremsatte ønsker om en forenkling af reglerne om registrering m.v af oplysninger.'

De lokale strafferegistre blev erstattet med et centralt edb-register, "afgørelsesregisteret". Den tidligere rigsregistratur blev omdannet til det nuværende edb-register, "efterforskningsregisteret". Begge registre hører under Rigspolitehfen og kaldes under eet "Det centrale Kriminalregister". Dette blev sat i drift den 1. november 1978.

Tilførsler i afgørelsesregisteret slettes senest 10 år efter datoen for afgørelsen (eller straffuldbyrdsens ophør med tillæg af eventuel prøvetid). Dette følger af § 8 i 1978-cirkulæret og af tilsvarende bestemmelser i senere cirkulærer. Der er ikke offentliggjort regler om sletning af tilførsler i efterforskningsregisteret (se 4.1.2 nedenfor). Da det således kun er om oplysninger, der er tilført afgørelsesregisteret, at der er offentliggjort sletteregele, er det ikke uden betydning for de registrerede. om en oplysning skal indhentes fra afgørelsesregisteret eller fra efterforskningsregisteret.

4.1.1. Afgørelsesregisteret

Myndigheder med adgang til strafoplysninger fra afgørelsesregisteret er opregnet i § 15 1978-cirkulæret (og i tilsvarende bestemmelser i senere cirkulærer). For en del af de omhandlede myndigheder betød cirkulæreændringen i 1978 en begrænsning i adgangen til ældre strafoplysninger, idet disse myndigheder i henhold til § 18 i 1962-cirkulæret havde haft adgang til "alle de i strafferegisteret indeholdende afgørelser om hvilke, der ikke var fastsat regler om sletning. (Som nævnt ovenfor i punkt 4.1. slettes ældre oplysninger fra afgørelsesregisteret).

4.1.1.1. Resocialiseringsbestræbelser bag regler om sletning af strafoplysninger

Af pkt. 4, side 78, i justitsministeriets vejledning af den 24. oktober 1978 (journ. 1978-2040-2)² ses, at man for private straffeattester havde nedsat fristerne for at kunne erhverve "blank straffeattest" af hensyn til "almindelige resocialiseringsbestræbelser". lignende hensyn har formentlig ført til slettereglerne afgørelsesregisteret.

4.1.1.2. Private straffeattester

Private straffeattester tilføres kun oplysninger fra afgørelsesregisteret Derfor er disse attester medtaget under denne gennemgang af reglerne om afgørelsesregisteret

4.1.1.2.1. Indskrænkninger i tilførsler på private straffeattester

Efter § 20 stk. 1 i 1978-cirkulæret skulle tiltalefrafald kun påføres private straffeattester i en periode på 2 år efter resolutionens dato. (Tidligere var perioden 3 år). Frihedsstraffe skulle ikke tilføres private straffeattester, hvis der var forløbet 5 år siden straffens udståelse (ligeledes § 20, stk. 1). Siden 1939 havde registreringsperioden været 10 år for straffe strengere end fængsel i 2 år og for enkelte andre straffe.

4.1.1.2.2. Udvidelser i tilførsler på private straffeattester

Overtrædelse af straffelovens § 199 (ulovlig "lediggang") skulle tilføres private attester, hvilket ikke tidligere var tilfældet. (Straffelovens § 199 anvendes formentligt sjældent. hvorfor ændringen næppe har stor betydning). Derudover skulle alle bødestrafte uanset størrelse for overtrædelse af straffeloven ligeledes tilføres de private straffeattester. Ændringerne følger af § 20, stk. 1, led, som udtaler, at "tilførsler til afgørelsesregisteret" optages i attesterne. Yderligere skulle alle afgørelser (også bøder) vedrørende overtrædelse af lovgivningen om euforiserende stoffer efter 1978-cirkulærets § 20, stk. 1, sidste led, medtages - en afvigelse fra hovedreglen om, at bøder for særlovsovertrædelser ikke medtages.

4.1.2. Efterforskningsregisteret

Da vandelsoplysninger siden 1978 i stigende grad er indhentet i efterforskningsregisteret, gennemgås dette register forholdsvist omhyggeligt i det følgende:

Kun ganske få retningslinier for efterforskningsregisteret er offentligt tilgængelige. Størst betydning har § 2, stk. 2 i cirkulæret af den 30. august 1978, som bestemmer, at deri registeret kun må "optages oplysninger af politimæssig betydning". Reglen er gentaget i senere cirkulærer og er medtaget § stk. 1 i de gældende forskrifter. I § 6, stk. 2 (også i de gældende forskrifter) er det præciseret, at retningslinierne for efterforskningsregisteret ikke er offentligt tilgængelige. Bestemmelsen er formuleret således: "Oplysningstyperne fremgår af bilag 1. Bilag 1 er ikke offentligt tilgængeligt."

9.1.2.1. "Hemmelige" regler offentliggjort i betænkning

I pkt. 2, s. 75, i Justitsministeriets vejledning af 24. oktober 1978, journ. nr. 3.k. 1978-2040-2², omtales reglerne om kriminalregisterets indhold og opbygning. Om efterforskningsregisteret er følgende ganske kort oplyst: "Indholdet af efterforskningsregisteret svarer i det væsentlige til rigsregistraturens hovedregister". Reglerne om indholdet af rigsregistraturens hovedregister er offentliggjort i Betænkning nr. 767 om offentlige myndigheders registre, side ¹³⁴, punkt 6,3.12.2 Det er vanskeligt at forstå, at reglerne om indholdet af efterforskningsregisteret ikke er offentligt tilgængelige, når henses til, at man i kommissionsbetænkningen ikke fandt anledning til at hemmeligholde de "i det væsentlige" tilsvarende regler om indholdet af rigsregistraturens hovedregister. Dette paradoks behandles nærmere under omtalen af registerloven nedenfor i kapitel 5.

4.1.2.2. Arten af oplysninger i rigsregistraturen

Indholdet af efterforskningsregisteret svarer som nævnt lige ovenfor "i det væsentlige" til indholdet af rigsregistraturens hovedregister. En indsigt i indholdet af rigsregistraturens hovedregister må derfor antages at kunne (give et godt indtryk af) indholdet af efterforskningsregisteret. I punkt. 6.3.12.1. I betænkning 767 (omtalt lige ovenfor) henvises til en skrivelse af den 16. maj 1969 fra Justitsministeriet til rigspolicechefen. Af skrivelsen skulle arten af de oplysninger, der skulle tilføres rigsregistraturens hovedregister, fremgå. Dette skulle ifølge betænkning 767 (i hovedtræk) være oplysninger om:

- eftersøgninger
- visse sigtelser
- afgørelser vedrørende straffelovsovertrædelser

- visse afgørelser vedrørende særlovsovertrædelser
- alle afgørelser vedrørende narkotikaloggivningen
- andet af "politimæssig interesse"

4.1.2.3. Arten af oplysninger i efterforskningsregisteret

Som nævnt ovenfor er oplysningstyperne i efterforskningsregisteret ikke offentligt tilgængelige. I det følgende efterprøves ved hjælp af kilder fra 80'erne og 90'erne, om efterforskningsregisteret fortsat kan antages at have et indhold, som "i det væsentlige" svarer til indholdet af den tidligere rigsregistraturs hovedregister.

Af Justitsministeriets forskningsrapport nr. 28 fra maj 1986 fremgår, at deri Kriminalregisteret optages oplysninger om sigtelser (side 9). Af "Beretning om medlemskab af hjemmевærnet" afgivet i januar 1990 af Forsvarsministeren kan udledes, at der optages oplysninger om anmeldelser og domfældelser vedrørende straffelovsovertrædelser tiltalerejsning og polititilhold (bilag 1, side 2). I samme bilag, side 3, oplyses, at den i bilaget omtalte dom er "tilført kriminalregisteret, afgørelsesregisteret. Samtlige øvrige oplysninger er alene tilført kriminalregisteret. efterforskningsregisteret". Af et interview i Morgenavisen Jyllands-Posten den 18. september 1993. 1. sektion, side 2, med kriminalinspektør Jørgen Tagge, Den centrale Politiafdeling, fremgår at eftersøgninger optages "kriminalregisteret". Jol Bay gør "Værnepligtiges Kriminalitet", Kriminalistisk Institut, Fortryk af den 16. maj 1994, gældende, at følgende afgørelser registreres i Kriminalregisteret "dels alle afgørelser (incl. bødeforelæg) for overtrædelse af straffeloven og lov om euforiserende stoffer og dels afgørelser for overtrædelser af andre love dog således at mindre bøder i disse tilfælde ikke indgår" (denne såkaldte bagatelgrænse var 800 kr. indtil den 11.7.1988 og derefter 1.000 kr.). -Y (side 199). Af § 4 i forskrifterne fra 1978 følger, at der i afgørelsesregisteret kun optages "afgørelser". Det kan deraf udledes, at oplysningstyper, som ikke er "afgørelser", og som ifølge det oplyste er indhentet i "kriminalregisteret". må være indhentet i kriminalregisterets anden del, dvs. efterforskningsregisteret. Det kan således antages, at følgende oplysningstyper registreres i efterforskningsregisteret:

- eftersøgninger

- visse sigtelser
- tiltalerejsning
- afgørelser vedrørende straffelovsovertrædelser -
- visse afgørelser vedrørende særlovsovertrædelser
- alle afgørelser vedrørende narkotikaloggivningen
- oplysninger af politimæssig betydning

Ovenstående spredte oplysninger fra 80'erne og 90'erne om efterforskningsregisteret (kriminalregisteret) indicerer sammenholdt med udtalelserne i betænkning 767 om rigsregistraturens hovedregister (se ovenfor i punkt 4.1-22.), at der fortsat er stor lighed mellem indholdet af efterforskningsregisteret og af hovedregisteret i den tidligere rigsregistratur. (De omhandlede afgørelser kan hidrøre fra afgørelsesregisteret og ikke fra efterforskningsregisteret. Dette er en teknisk detalje af underordnet betydning, idet man ved brugen af kriminalregisteret i sin helhed kan indhente disse oplysninger).

Udtalelsen i Justitsministeriets vejledning af den 24. oktober 1978 om at indholdet af registrene "i det væsentlige" er identisk. må derfor antages fortsat at være gældende.

4.1.2.4. Få regler om tidsbegrænsning af oplysninger i efterforskningsregisteret

Af § 16, stk. 2, i de gældende forskrifter for Det centrale Kriminalregister fremgår, at en registreret skal slettes fra efterforskningsregisteret senest 2 år efter, at pågældende er afgået ved døden. Bortset fra denne bestemme/se er der ikke offentliggjort regler om sletning fra efterforskningsregisteret. Følgende kilder udtaler sig dog om spørgsmålet:

I "Børnekriminalitet", Socpol 1986, side 102. citeres justitsministeriet for at have udtalt en pressemeddelelse af den 13. marts 1981, at tilførsler om børn under 15 år "automatisk" slettes i efterforskningsregisteret efter 8 år uden nye tilførsler.

I note 8 i "... Og fængslet ta'r de sidste", DJØF 1989, side 191, ses, at en forsker i 1983 indhentede strafoplysninger, som alle var begrænsede til tiden efter 1979, og at oplysninger indhentet i 1973 "ikke har en sådan tidsbegrænsning". Forskerens kilde er "Kriminalstatistikregisteret" (p. 13 i bogen). Kriminalstatistikregisteret er ifølge forordet til "Kriminalstatistik 1985" (Danmarks Statistik 1987) baseret på data fra Det centrale Kriminalregister. Derfor kunne det hævdes, at tidsbegrænsningen af oplysningerne fra

1983 skyldtes, at der var blevet gennemført (ikke offentliggjorte) regler om tidsbegrænsning af registreringer i politiets registre mellem de to tidspunkter, hvor forskeren rekvirerede oplysninger (dvs. mellem 1973 og 1983). Forklaringen er dog snarere, at kriminalregisteret ikke blev sat i drift før i slutningen af 1978 og af denne grund ikke indeholdt data fra før 1979 (se ovenfor i 4.1). Noten indikerer, at man *har* registreret tidsubegrænsede strafoplysninger i politiets registre - men *ikke* at praksis er ophørt.

I bilag 2, side 2, i "Beretning om medlemskab af hjemmeværnet", Forsvarsministeriet 1990, udtaler et ministerielt udvalg, at en "fuldstændig straffeattest" efter § 36 nr. 15 forskrifterne for kriminalregisteret af den 28. december 1979 udskrives "uden tidsbegrænsning". § 36 i forskrifterne angår imidlertid "straffeattester til offentlig brug", som *ikke* er "uden tidsbegrænsning", idet disse udskrives fra afgørelsesregisteret, hvor alle tilførsler er tidsbegrænsede (se de dagældende forskrifters § 11, stk. 1). De "fuldstændige straffeattester" nævnt af udvalget *eksisterer* ikke. Udvalget kan have sammenblandet den i § 35 omhandlede "fuldstændige udskrift" fra kriminalregisteret (herunder efterforskningsregisteret) og den i § 36 omhandlede "straffeattest til offentlig brug" fra afgørelsesregisteret. Det kan således overvejes, om udtalelsen om registrering "uden tidsbegrænsning" kan være en følge af, at udvalget under gennemgangen af reglerne om "fuldstændige udskrifter"¹ (udskrevet fra efterforskningsregisteret) er blevet bekendt med regler, som foreskriver tidsubegrænset registrering af strafoplysninger, uden at udvalget var opmærksom på, at sådanne regler ikke angik "straffeattester til offentlig brug" udskrevet fra afgørelsesregisteret.

4.1.2.5. Konklusion om efterforskningsregisteret

Efterforskningsregisteret tilføres dels flere typer strafferetlige afgørelser end afgørelsesregisteret og dels oplysninger om sigtelser, tiltalerejsning mv. I punkt 4.1.2.4. antages det, at deri kriminalregisteret er (eller har været) registreret tidsubegrænsede oplysninger. Da de tidsubegrænsede oplysninger, som tilføres (eller har været tilført) kriminalregisteret, ikke er tilført afgørelsesregisteret (se ovenfor i 4.1.), må sådanne oplysninger være tilført det andet af kriminalregisterets to registre, dvs. efterforskningsregisteret. Bestemmelser som anordner videregivelse af oplysninger fra efterforskningsregisteret må af de anførte grunde formodes at være særligt byrdefulde for de personer, som oplysningerne angår.

4.1.2.6. Intern politiregistratur

I betænkning 239 om ansættelse af straffede i stillinger under stat og kommune udtaler udvalget på side 27 angående rigsregistraturen (nu efterforskningsregisteret).

"Rigsregistraturen er i princippet en intern politiregistratur, hvorfra oplysninger ikke meddeles til brug for ansættelsessager uden for politiets og fængselsvæsenets område, hvor særlige hensyn naturligt gør sig gældende"

Udvalget konstaterer derpå, at dette "hovedsynspunkt" ikke altid har kunnet fastholdes, men at der nu var "tilvejebragt en ordning, hvorefter der, bortset fra politiet og fængselsvæsenet, kun gives oplysninger vedrørende personer, der søger ansættelse i toldvæsenet". Derom udtaler udvalget nærmere:

"Uanset de principielle betænkeligheder, der er forbundet med anvendelsen af oplysninger fra rigsregistraturen til andel end politiets interne brug, har udvalget dog under hensyn til de politimæssige funktioner, der udføres af toldbetjente og grænsebetjente, fundet det rettest, at ordningen opretholdes for disse personalegruppers vedkommende." (side 28, øverst)

Derpå udtales det, at man ikke finder en tilsvarende ordning nødvendig for andre dele af toldvæsenet. Man afslutter på side 28 med følgende konklusion:

"Der er i udvalget enighed om, at andre ansættende myndigheder ikke bør kunne rekvirere oplysninger fra rigsregistraturen"

Siden 1978 er antallet af ansættende myndigheder med adgang til oplysninger fra efterforskningsregisteret udvidet i forhold til antallet af ansættende myndigheder, som havde adgang til oplysninger i rigsregistraturen. Dette omtales nærmere nedenfor

4.1.2.7. Oplysninger fra efterforskningsregisteret i ansættelsessager

I 1978-cirkulæret og i senere cirkulærer er der i flere tilfælde hjemlet adgang til, at strafoplysninger kan indhentes i "kriminalregisteret". Det følger af bl. a. § 1, stk. 2, i 1978-cirkulæret, at "kriminalregisteret" består af "afgørelsesregisteret" og af "efterforskningsregisteret". Adgang til oplysninger fra "kriminalregisteret" niver således adgang til oplysninger såvel fra afgørelsesregisteret som fra efterforskningsregisteret.

Efter § 14 i 1978-cirkulæret kunne politiet, anklagemyndigheden, direktoratet for kriminalforsorgen, Folketingets ombudsmand og myndigheder i de nordiske lande, der træffer afgørelse i sager om erhvervelse af statsborgerret og kørekort, indhente "fuldstændige udskrifter" fra Kriminalregisteret (og dermed også fra efterforskningsregisteret). Det samme kunne udenlandsk politi, anklagemyndighed og domstole i de nordiske lande samt politi, anklagemyndighed og domstole i alle Europarådets medlemslande. For andre landes vedkommende foretog justitsministeriet et skøn. Den i cirkulærerne fra 1932, 1939 og 1962 gældende regel om, at politiet kunne videregive tidsubegrænsede oplysninger om strafforfølgning, der ikke var optaget i strafferegistrene, i sager om adoptionsbevilling og om indfødsret, blev nu udvidet. Udvidelsen medførte, at formentlig tidsubegrænsede strafoplysninger fra efterforskningsregisteret i højere grad kunne videregives i ansættelsessager. Ved ansættelser af lokomotivførere, ved behandling af ansøgning om luftfartscertifikat og ved meddelelse af tilladelse til erhvervsmæssig godstransport kunne der indhentes formentlig tidsubegrænsede oplysninger vedrørende overtrædelser af færdselslovens §§ 53 og 54 og vedrørende forhold, "som iøvrigt kan være af betydning ved bedømmelsen af vedkommendes egnethed". Derudover kunne der gives oplysninger om verserende statsadvokatsager om personer, der agtedes ansat som toldbetjente (cirkulærets § 24). For sager om ansøgning om luftfartscertifikat og om ansættelse af toldbetjente var udvidelserne foregået trinvist siden 1942. Fra 1942 indhentedes der 20 års-attester i sådanne sager (Justitsministeriets journaler 3.k.j nr. 1942-1454 og 3.k.j.nr. 1942-2281 citeret i betænkning 239, side 30, 2 spalte). Fra 1962 gennemførtes der for samme sagstypers vedkommende adgang til tidsubegrænsede oplysninger fra strafferegistrene (1962-cirkulærets § 18, nr. 3 og nr. 15). Desuagtet må 1962-cirkulæret anses for *mindre* byrdefuldt for de registrerede end 1978-cirkulæret, idet sidstnævnte cirkulære ikke blot hjemlede adgang til formentlig tidsubegrænsede strafoplysninger ligesom 1952-cirkulæret men tillige til oplysninger om sigtelser mv. For lokomotivførernes vedkommende var den med 1978-cirkulæret gennemførte adgang til formentlig tidsubegrænsede oplysninger endnu mere drastisk, idet DSBs oprindelige adgang til 20 års-attester havde været begrænset til en adgang til 10 års-attest i 1962-cirkulæret. (1962-cirkulærets § 20, nr. 1 og § 20, stk. 2, nr. 1 og 2).

4.2. Lovgivning om nedkriminalisering gennemført i 70'erne

Cirkulæreændringen 1978 bør ses i sammenhæng med de holdninger, som folketinget har givet udtryk for gennem ændringer af straffelovgivningen. I 70'erne og 80'erne sænkedes straffniveauet flere gange for berigelseskriminalitet. Hæftestrafen udgik af straffelovens § 287, således at den højeste straf for visse forbrydelser "af mindre strafværdighed" var bøde. Forud for lovændringen havde man i betænkning 650 fra 1972 diskuteret en egentlig afkriminalisering af butikstyven. Straffelovsrådet kunne imidlertid ikke anbefale en sådan afkriminalisering. Derimod fandt rådet, at intentionerne i betænkning 650 fra 1972 kunne "opnås på en principielt rigtigere måde" ved "en udbygning af tiltalefrafaldspraksis, der for længst er indledt af anklagemyndigheden i sager om butikstyveri" (FT 1972/73 A.5177). Umiddelbart derefter pegede rådet på muligheden for at afgøre sager om butikstyveri med bødeforelæg efter straffelovens § 287 og på muligheden for at motivere selvbetjeningsforretninger til at indrette kontrolforanstaltninger, der modvirker butikstyveri. Et medlem af straffelovsrådet tilføjede:

"Under hensyn til den meget tilbageholdende anmeldelsespraksis, forretningslivet nu iagttager på dette område, og de muligheder, der specielt efter den nævnte udvidelse af § 287 vil være for en hensigtsmæssig behandling af de såkaldte sager, er der imidlertid næppe nogen grund til at forfølge spørgsmålet yderligere" (FT 1972/73 A 51781)

4.1.1. Skærpet administrativ praksis mod butikstyveri

Anmeldelsespraksis kan næppe længere betegnes som "meget tilbageholdende". I 1979 politianmeldtes der 6.684 butikstyverier. I 1994 var der tale om 29.667 anmeldelser (se side 99 i Politiets Årsberetning fra 1979 og side 232 i Politiets Årsberetning fra 1994). Vicekriminalkommissær Frede Nordahl Laursen, Århus Politi, mener, at stigningen "skyldes mere overvågning" (Jyllands-Posten, side 3, 1. sektion, den 25. maj 1991). I Berlingske Tidende, side 2, 1. sektion, den 22. september 1992 påpegede politimester Herman Langlouis, Hvidovre Politi, at butiksdetektiver "ude fra" er skyld i udviklingen, "fordi de skal vise deres værdi i forhold til butikkerne". I Jyllands-Posten, side 3, 1. sektion, den 10. august 1993 citeredes den daværende rigsadvokat for at udtale, at det "er slut med advarsler" for butikstyveri. Det blev tilføjet, at rigsadvokaten i 1992 havde "strammet kursen", og at "næsten dobbelt så mange" derefter fik bøde. Til sidst påpegedes det, at "kursændringen indebærer, at gerningsmændene optages i strafferegisteret".

4.3. Forskrifterne for Det centrale Kriminalregister af den 28. december 1979

Efter § 30, stk. 2 i lov om offentlige myndigheders registre skulle der for registre, som var oprettet, da loven trådte i kraft i 1979, udarbejdes forskrifter inden årets udgang. De nye forskrifter for Det centrale kriminalregister trådte i kraft den 1. januar 1980.

4.3.1. Udvidet adgang til videregivelse af strafoplysninger

4.3.1.1. Nyindsat regel om videregivelse til private

Der har ikke i vort århundrede været hjemmel til, at strafoplysninger kunne videregives til andre private end den registrerede selv. Sådan hjemmel blev indsat i 1979-forskrifterne. Efter § 33 kunne der således ske videregivelse af oplysninger fra afgørelsesregisteret til private (herunder virksomheder), som kunne godtgøre at have "en retlig interesse" i oplysningerne, der "klart overstiger hensynet til hemmeligholdelse".

4.3.1.2. Tidsubegrænsede strafoplysninger

Ved behandling af ansøgninger om jagttegn kunne de relevante myndigheder i henhold til bilag 4 i forskrifterne indhente oplysninger om, hvorvidt en ansøger om jagttegn var "kendt" eller "ukendt" i Kriminalregisteret (og dermed også i efterforskningsregisteret). Derpå kunne sagsakter om ansøgeren rekvireres hos politiet. Med ændringen fik man således adgang til oplysninger, der formentlig er tidsubegrænsede.

4.3.1.3. Tidsbegrænsede strafoplysninger

Antallet af myndigheder med adgang til oplysninger fra afgørelsesregisteret om straffe fuldbyrdet inden for de sidste 10 år forud for rekvisitionstidspunktet blev udvidet med indenrigsministeriet vedrørende ansøgere til embedslægestillinger (§ 36, nr. 18).

4.3.1.4. Private straffeattester

1979-forskrifterne foreskrev i § 27 en ændring af reglerne om private straffeattester i forhold til 1978-cirkulærets § 20. Ændringen indebar, at private straffeattester kunne udstedes til under 18 år. Udvidelsen omfattede også straffeattester udstedt til visse offentlige myndigheder, bl. a. statsbanerne og postvæsenet (§ 37).

4.4. Konklusion om cirkulæreændringerne i 1978-79

4.4.1. Nedkriminaliseringslovens intentioner ikke fulgt

Ved cirkulæreændringen i 1978 blev det bestemt, at oplysninger om bøder for straffelovsovertrædelser og om overtrædelser af særlovgivningen om euforiserende stoffer skulle medtages på private straffeattester, hvilket ikke var tilfældet efter 1962-cirkulæret. Dette førte bl.a. til, at bøder for butikstyverier og andre mindre berigelsesforbrydelser skulle medtages. Den retlige infami, som knytter sig til tilførsler på en straffeattest, opfattes i befolkningen (og has lovgivningsmagten) formentlig som en væsentlig del af den strafferetlige reaktion. Cirkulæreændringen kan derfor i realiteten virke som en skærpelse af den samlede reaktion mod mindre berigelsesforbrydelser og kan således modvirke nedkriminaliseringslovens intentioner (se punkt 4.2. og 4.2.1.).

4.4.2. Brud i 1978-79 på princip om beskyttelse af unge

Med indsættelsen i 1979-forskrifterne af bestemmelsen om, at der kunne udstedes private straffeattester til unge under 18 år, genoptoges den praksis, som var fulgt før 1962, som justitsministeren i 1951 i folketetinget kaldte "særlig streng", og som var blevet ophævet i cirkulæret fra 1962. (Se ovenfor i punkt 3.5.3.2. og i FT 1950/51, forhandlinger, spalte 4376).

4.4.3. Åbenbart overflødige strafoplysninger videregives

Det kan undre, at § 15, nr. 14 i det administrative cirkulære fra 1978 og den tilsvarende bestemmelse i senere forskrifter ikke er blevet bragt i overensstemmelse med den ændring af den kommunale valglov, som blev gennemført ved lov nr. 202 af den 18. maj 1977. Den kommunale valglovs § 2, stk. 1 (§ 4, stk. 1 i den gældende lov) bestemmer, at man (lige som tilfældet var før lovændringen) ikke er valgbar til kommunalbestyrelser, hvis man har været straffet for en handling, der "i almindeligt omdømme" gør, at man er "uværdig" til at være medlem af kommunale råd.

Lovens § 2, stk. 2 var en ny bestemmelse. Den fik følgende formulering:

"En strafbar handling kan ikke medføre fortabelse af valgbarhed, når der på valgdagen er forløbet 3 år, efter at straffen er udstået, endeligt eftergivet eller bortfaldet. Er straffen ubetinget fængsel på overs måneder eller forvaring, er fristen dog 5 år. Ved betingede domme og bødestraffe regnes fristen fra datoen for den endelige dom eller bødens vedtagelse"

Valgbarhedsnævnet, som efterprøver, hvorvidt straf påvirker en persons valgbarhed, har således aldrig behov for oplysninger om straffe, der er fuldbyrdet mere end 5 år tilbage i Tiden idet sådanne straffe ifølge lovens § 2, stk. 2 (nuværende lovs § 4, stk. 2) aldrig kan føre til fortabelse af valgbarhed. Desuagtet har forskrifterne for Det centrale Kriminalregister siden 1978 bestemt, at den relevante myndighed i sager om prøvelse af valgbarhed til kommunale råd kan få en udskrift af afgørelsesregisteret, hvor strafoplysninger henstår 10 år udover datoen for afgørelsen (eller straffuldbyrdelsens ophør med tillæg af eventuel prøvetid). Bestemmelsen er gentaget i de gældende forskrifters § 43, nr. 14. Den harmonerer ikke med almindelige proportionalitetsprincipper.

4.5. Forskrifterne for Det centrale Kriminalregister af den 13. december

1991 4.5.1. Tidsubegrænsede strafoplysninger

I § 18, stk. 3 blev det i 1991 bestemt, at oplysninger om personer, der søger optagelse i hjemmevernet, skulle indhentes i efterforskningsregisteret. Fremgangsmåden skulle svare til den fremgangsmåde, som var gældende for ansøgere om jagttegn. Indtil 1991 indhentes oplysningerne i afgørelsesregisteret. (Se nærmere ovenfor i punkt 7.2.). Tidligere kunne videregivelse til andre myndigheder end politiet og anklagemyndigheden af oplysninger om straf og strafforfølgningsskridt på anden måde end i medfør af reglerne om udstedelse af straffeattest kun ganske undtagelsesvist finde sted. Efter 1991-cirkulæret kan videregivelse af "enkeltstående oplysninger" af denne art meddeles fra kriminalregisteret (og dermed også fra efterforskningsregisteret), når dette findes påkrævet af hensyn til "private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundes hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningerne angår". Endvidere kan videregivelse af oplysninger ske, når videregivelsen "er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe". (1991-forskrifternes § 51). Se ovenfor i punkt 2.5.2.1.

4.5.2. Udvidet adgang til videregivelse til private

I forskrifterne fra 1991 er adgangen til at videregive strafoplysninger til virksomheder og private udvidet. Sådant adgang var udelukket før 1979. Efter § 37 i kapitel 6 om videregivelse til "private mv." kan strafoplysninger fra afgørelsesregisteret videregives uden andre begrænsninger, end at der opnås samtykke fra den registrerede. I punkt 5.2.4.2. nedenfor ses, at egen-acces til oplysninger efter registerloven kan begrænses af hensyn til borgeren selv. I lovens forarbejder påpeges risikoen for, at en uhindret adgang til egen-acces til oplysninger ville kunne bruges af arbejdsgivere til at presse en registreret til at indhente en fuldstændig udskrift fra strafferegisteret om sig selv. Dette er grunden til, at borgerne er begrænsede til at kunne rekvirere private straffeattester om sig selv. (Se FT 1977-78, A 695-696). Disse udtalelser i forarbejderne til registerloven kan sammenholdt med de omtalte begrænsninger i adgangen til egen-acces i registre vanskeligt forstås anderledes, end at man med loven har villet afskære (private) arbejdsgivere fra at udnytte den registreredes samtykke til at få adgang til strafoplysninger om den registrerede på anden måde end gennem privat straffeattest.

4.6. Forskriftsændringer af den 2. november 1994

4.6.1. Tidsubegrænsede strafoplysninger

Adgangen til videregivelse af tidsubegrænsede strafoplysninger fra efterforskningsregisteret er med disse forskrifter udvidet til også at gælde for personer, der er "bragt i forslag som nævninger, domsmænd, lægdommere ved boligretterne samt andre sagkyndige retsmedlemmer, til hvem der stilles særlige vandelskrav" (§ 42, nr. 4).

4.6.2. Private straffeattester

Registreringsperioden for tiltalefrafald blev med 1994-forskrifterne udvidet, idet den i § 32, stk. 2, nr. 1 gældende 2 års-frist og den i § 44 gældende 5 års-frist ikke længere skal løbe fra afgørelsens dato men fra datoen for rettens godkendelse af vilkår mv. Da der er meget store variationer i sagsbehandlingstiderne ved domstolene, er det som en konsekvens af regelændringen i højere grad end tidligere vilkårligt, hvor lang tid der vil forløbe, førend personer, der er anset med tiltalefrafald, får adgang til en privat straffeattest uden tilførsler.

5. Mere om straffeloven og om registerloven

I kapitlerne 2, 3 og 4 er udviklingen fra slutningen af sidste århundrede og frem til nutiden i de administrative regler om registrering og videregivelse af strafoplysninger sammenholdt med relevant lovgivning. I det følgende analyseres overensstemmelsen mellem lovgivningen og de administrative regler, som bestemmer, at oplysninger om særlovsovertrædelser ikke skal registreres og videregives i samme omfang, som tilfældet er for oplysninger om straffelovsovertrædelser. Umiddelbart derefter analyseres overensstemmelsen mellem lov om offentlige myndigheders registre og de administrative regler om registrering og videregivelse af strafoplysninger. Det ville være mest naturligt at behandle disse to spørgsmål under gennemgangen af cirkulærerne fra 1962 og 1980. Af hensyn til overblikket behandles de imidlertid i dette selvstændige kapitel.

5.1. Administrativ sondring mellem særlovs- og straffelovsovertrædelser

5.1.1. Særlovsbøder registreres ikke i afgørelsesregisteret

Siden etableringen af kriminalregisteret i 1978 er bødestraffe for særlovsovertrædelser (uanset størrelsen) ikke blevet registreret i afgørelsesregisteret, medens bøder for straffelovsovertrædelser uden undtagelse er blevet registreret. Denne retstilstand er bevaret i de gældende forskrifters § 5, stk. 2, nr. 1, modsætningsvist. Det forekommer noget unuanceret, at det eneste forhold, som er afgørende for, om en bødestraf skal registreres i afgørelsesregisteret, er konstateringen af, at den lovovertrædelse, som har udløst bøden, er placeret i straffeloven og ikke i en særlov. Det er almindeligt antaget, at straffens størrelse afspejler lovovertrædelsens grovhed, og det kunne derfor overvejes i stedet at tillægge bødens størrelse indflydelse på spørgsmålet om registrering i afgørelsesregisteret.

5.1.2. Særlovs- straffelovssondringen omtalt i lovforarbejder

Af bemærkningerne til straffelovens § 289 om grov skattesvig mv. indsat straffeloven i 1971 fremgår bl.a. (FT 71/72, tillæg A, sp. 235 f.):

"Arbejdsgruppens forslag om at indsætte en bestemmelse om skattesvig at særlig grov karakter i straffeloven motiveres navnlig med, at man ikke mener at kunne bortse fra muligheden af at en bestemmelses placering i borgerlig straffelov frem for i en særlov øger den præventive virkning af bestemmelsen."

I "Kommenteret straffelov, almindelig del", 5. omarbejdede udgave, af Vagn Greve m.fl., DJØF 1993, diskuteres i en kommentar til straffelovens § 19 bl.a. det forhold, at der (som hovedregel) kan ske domfældelse ved uagtsomme særlovsovertrædelser, medens domfældelse for overtrædelser af straffeloven (som hovedregel) kun finder sted ved forsætlige overtrædelser. Denne retstilstand har ifølge kommentaren "sandsynligvis" sammenhæng "både med strafudmålingen og den moralske fordømmelse", der typisk følger med domfældelse for straffelovsovertrædelser (side 163).

Af udtalelsen fra arbejdsgruppen vedrørende straffelovens § 289 og af kommentaren til straffelovens § 19 kan det formentlig udledes, at lovgiver antager, at straffelovsovertrædelser i befolkningen mødes med en højere grad af moralsk fordømmelse, end tilfældet er for særlovsovertrædelser. Derimod kan det næppe udledes, at lovgiver *tilsigter en* retstilstand, hvorefter straffelovsovertrædelser i højere grad end særlovsovertrædelser skal mødes med moralsk fordømmelse. I forarbejderne til den nugældende straffelov behandledes et forslag om, at straffelovgivningen skulle opdeles således, at lovovertrædelser, der blev anset for mere dadelværdige, skulle placeres i straffeloven, og lovovertrædelser, der blev anset for mindre dadelværdige, skulle placeres i en særlig "forseelseslov". Forslaget blev aldrig vedtaget. I Rigsdagstidende 1924/25 A, spalte 3266, ses bl.a.:

"Justitsministeriet et kan imidlertid - ligesom Kommissionens Mindretal (2 Medlemmer), dr. Motiverne Sp. Bo, . ikke tiltræde Forslaget om at optage de strafferetlige Regler i to forskellige Love. Forskellen mellem Forbrydelser og Forseelser er ukendt i dansk Ret, og det er ikke muligt at opstille en rationel Grænse I saa Henseende. Om et Forhold skal henføres under den ene eller den anden af disse Grupper kan ikke afgøres en Gang for alle ved en Lovregel, men vil afhænge af den offentlige Mening, der for adskillige Forholds Vedkommende vil kunne ændres i ridens løb saavel til den ene som til den anden Side. Hensynet til den skyldige *kan* heller ikke anføres til Støtte for Sondringen, idet det antagelig i Fremtiden ligesom hidtil bliver Lovovertrædelsens Arg og Beskaffenhed samt den idømte Strafs Størrelse - ikke Forholdets Betegnelse som "Forbrydelse" eller "Forseelse" - der bliver bestemmende for, i hvilken Grad en Person føler sig og af Omverdenen anses "mærket" som Følge af den ham overgaaede Straf".

I "Strafferettens almindelige del, I, ansvarslæren", GAD 1993, side 1 f., kommenterer Knud Waaben tvedelingen mellem grove og mindre grove forbrydelser:

"Når udtrykket 'forbrydelse' ovenfor er benyttet til almindelig karakteristik af strafferettens område, kan dette synes at være i modstrid med sædvanlig sprogbrug der foretrækker udtryk som 'forseelse', overtrædelse" ol. om de mindre grove strafbare forhold I dansk juridisk terminologi (modsat fx norsk ret) gøres der imidlertid Ingen sondring mellem "forbrydelser" og "forseelser" Alle straffare forhold er forbrydelser i teknisk forstand. I samme betydning anvendes i svensk ret udtrykket "brat Med henblik på danske forhold må enhver afgøre med sig selv om det i visse sammenhænge skal foretrækkes at tale om "forseelse" i stedet for "forbrydelse"

Knud Waaben påpeger dog (side 2), at en systematik, hvorefter lovovertrædelser er opdelt I straffelovsovertrædelser og i særlovsovertrædelser, er "velbegrundet", idet straffeloven "gennemgående er forbud og påbud, der retter sig til alle og enhver, medens særlove "ofte har adresse til mennesker i bestemte erhverv" Forfatteren synes således at anerkende et praktisk behov for en opdeling af lovovertrædelser straffeloven og særlove. Derimod anerkendes det ikke at lovovertrædelsens grovhed alene er afgørende for om den er placeret i straffeloven eller i en særlov.

5.1.3. Øget straf for særlovsovertrædelser

I de senere år har folketetinget flere gange hævet strafferammerne i særlovene. F. eks. skærpedes straffene for miljøforbrydelser med miljøbeskyttelsesloven fra 1973. I 1990 hævedes strafferammen for de alvorligste overtrædelser fra fængsel I 1 år til fængsel i 2 år. Af Jyllands-Posten den 9. marts 1995, side 1, i "Erhverv & Økonomi", fremgik, at ordførere fra Socialistisk Folkeparti, Det radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti yderligere vil skærpe straffen for overtrædelser af miljølovgivningen.

5.1.4. Særlove overtrædes fortrinsvist af "overklassen"

Professor Ole Krarup giver i "Den Juridiske Virksomhed", Hans Reitzels Forlag 1987, udtryk for, at opdelingen af forbrydelser i straffelovs- og særlovsovertrædelser øger de sociale skel i samfundet. Straffeloven omhandler ifølge forfatteren "typiske underklasseforbrydelser" og særlovene "typiske overklasseforbrydelser" (side 80). Ole Krarup synes at give udtryk for at dette ikke skyldes lovgivningen i sig selv men derimod den måde, hvorpå politiet og anklagemyndigheden forvalter denne:

"Sager om overtrædelse af borgerlig straffelov forfølges effektivt og nidkært; sager om særlovgivningen rejses kun sjældent, politi og anklagemyndighed er simpelthen ikke indrettet på at klare disse forbrydelsestyper (side 81)

En enkelt undtagelse er påpeget (side 83). Her henvises til en sociologisk undersøgelse af Brit Bergensen Lind, som konkluderer, at unge, som forbryder sig mod narkotikalogvgivningen, 'rammes af de hårde straffe'. Narkotikaforbrydelser er med få undtagelser særlovsovertrædelser. Ole Krarup synes at mene, at narkotikaforbrydelser ikke som andre særlovsovertrædelser er "typiske overklasseforbrydelser".

I lyset af Ole Krarups betragtninger er en række bestemmelser i forskrifterne for kriminalregisteret bemærkelsesværdige: Som nævnt ovenfor tilføres bødestraffe for særlovsovertrædelser ikke afgørelsesregisteret. Af § 32, stk. 2 fremgår (modsætningsvist), at oplysninger om særlovsovertrædelser i ingen tilfælde medtages i private straffeattester - medmindre særlovsovertrædelser angår netop narkotikalogvgivningen.

5.1.5. Flere særlovsovertrædelser er personfarlige

Af Jyllands-Posten den 23. juni 1991, side 2, 1. sektion, fremgik, at en snedker året før var blevet dræbt som følge af, at en virksomhed på Sjælland havde overtrådt de gældende sikkerhedsbestemmelser. Virksomheden blev idømt en bøde på 100.000 kr og var flere gange tidligere straffet med bøder for lignende overtrædelser. Af Politiken den 7. september 1994, side 3, 3. sektion, fremgik, at en entreprenør i 1994 havde vedtaget en bøde på 250.000 kr., efter at en medarbejder var blevet dræbt og en anden hårdt kvæstet i forbindelse med opførelsen af en bro. Entreprenøren er tidligere straffet for lignende overtrædelser. Da oplysninger om bøder for særlovsovertrædelser ikke videregives, har ingen gennem strafoplysninger fra politiet kunnet beskytte sig mod de to arbejdsgivere.

5.1.6. Konklusion om særstatus for særlovsovertrædelser

Lovgivers beslutning om ikke at vedtage "forseelsesloven" synes (til trods for udtalelserne i motiverne til straffelovens § 289 og kommentarerne til lovens § 19) at indicere at delikter ikke i almindelighed placeres i særlige love med henblik på at disse skal kunne overtrædes uden mødet med den moralske fordømmelse, som følger af over-

trædelser af borgerlig straffelov. De administrative bestemmelser, som fører til, at bøder for særlovsovertrædelser ikke registreres i afgørelsesregisteret, medens bøder for straffelovsovertrædelser uden undtagelse registreres, må forventes at føre til, at bøder for straffelovsovertrædelser mødes med en højere grad af infami end bøder for særlovsovertrædelser. Skærpelsen af strafniveauet for særlovsovertrædelser gennem de senere år og konstateringen af, at særlovsovertrædelser kan være til stor fare for mennesker, taler i sig selv for ikke at bibeholde en særstatus for særlovsovertrædelser i forhold til registrering i straffeattester. Alternativt kan overvejes en "bagatelgrænse", som udelukker enhver straf under en bestemt størrelse fra registrering. Registreringspraksis kunne eventuelt gøres progressiv, således at registreringsperioden forlænges i takt med straffens strenghed. Dermed ville reglerne om registrering og videregivelse af strafoplysninger i højere grad kunne afspejle proportionalsprincippet.

5.2. Registerloven og forskrifterne for Det centrale Kriminalregister

Ifølge § 4, stk. 2 i lovbekendtgørelse nr. 654 af den 20. september 1991 (senest ændret ved lov nr. 1093 af den 21. december 1994) om offentlige myndigheders registre (i det følgende omtalt som "registerloven") skal der, inden et register med personoplysninger ført af en statslig myndighed tages i brug, fastsættes forskrifter for registeret. Forskrifterne for Det centrale Kriminalregister af den 28. december 1979 og senere forskrifter angiver registerlovens § 4, stk. 2, § 13, stk. 5 og § 29, stk. 2 som hjemmel. § 4, stk. 2 pålægger den registeransvarlige minister at udarbejde forskrifter. Efter forskrifternes § 13, stk. 5 kan borgerne helt eller delvist udelukkes fra registerindsigt. Endelig kan der fastsættes strafbestemmelser efter § 29, stk. 2.

5.2.1. Registerlovens formål ifølge bemærkningerne:

"Formålet med lovforslaget er at sikre, at offentlige myndigheders oprettelse og brug af registre med personoplysninger hvortil der anvendes elektronisk databehandling, sker på en sådan måde, at den enkelte borgers retsbeskyttelse og integreret ikke krænkes" (FT 1977178, A, spalte 663)

Registerloven gælder ifølge lovens § 1 for "edb-registre, der føres for den offentlige forvaltning, og som indeholder personoplysninger. Loven stiller generelle krav til alle edb-registre i forvaltningen. I § 9, stk. 2 stilles skærpede krav til registre med "følsomme oplysninger" - herunder strafoplysninger.

5.2.2. Svag beskyttelse mod videregivelse af strafoplysninger

I tilfælde, hvor en borger modsætter sig en myndigheds videregivelse af strafoplysninger om pågældende til en anden, opstiller registerlovens § 21 en række betingelser for, hvornår videregivelse kan finde sted. Uden for strafferetsplejen opstår kravet om videregivelse af strafoplysninger oftest i tilfælde, hvor en borger har indgivet ansøgning af en eller anden art til forvaltningen. Da lovens § 21, stk. 2, nr. 1 udtrykkeligt fastslår, at videregivelse altid kan finde sted i tilfælde, hvor den registrerede har givet sit samtykke, og da ansøgere formentlig sjældent føler sig i en position, hvor de vil nægte at give et sådant samtykke, yder begrænsningerne i § 21 næppe nogen videre beskyttelse i tilfælde hvor videregivelse af strafoplysninger er på tale. (Noget andet er, at sådan videregivelse - ansøgerens samtykke til trods - vil kunne stride mod proportionalitetsprincippet).

5.2.3. Registerloven er en generel lov

Registerloven omfatter et stort antal registre og opstiller ikke specielle regler om, hvilke oplysninger der må registreres i og videregives fra de enkelte registre. Af § 9, stk. 1 følger blot, at oplysninger, som registreres, skal være "klart af betydning" for vedkommende myndigheds opgaver. Som betingelse for registrering af strafoplysninger kræves i § 9, stk. 2, at dette er "nødvendigt for varetagelse af registerets opgaver". Det er således lovgivningen i øvrigt eller de opgaver, som er pålagt en myndighed, som giver udtrykkene "af betydning" og "nødvendigt" deres konkrete indhold. Anden lovgivning kan ud fra et lex specialis princip fortrænge registerlovens generelle regler. Således har registertilsynet afgjort, at registerlovens generelle regler om videregivelse af oplysninger måtte vige for specielle regler i boligsikringsloven i en sag om boligsikring. (Se Registertilsynets årsberetning, 1981.71, punkt 444). Dette vil f.eks. kunne føre til, at politiet ikke må videregive strafoplysninger om nyvalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer til valgbarhedsnævnet i tilfælde, hvor oplysningerne er overflødiggjorte af tidsbegrænsningerne i den kommunale valglov, selvom videregivelsen måtte være lovlig efter registerloven. (Se punkt 4.4.3. om den kommunale valglov).

5.2.4.1. Ingen egen-acces fra efterforskningsregisteret

I § 341 kapitlet om registrerede personers adgang til oplysninger om sig selv i de gældende forskrifter for kriminalregisteret (forskrifterne af den 15. december 1991 med senere ændringer) udtales følgende: 'der kan ikke gives oplysninger fra Efterforskningsregisteret'.

En registreret person har, hvor afgørende hensyn til offentlige eller private interesser ikke taler imod dette, efter registerloven krav på registerindsigt (egen-acces) oplysninger om sig selv registreret i offentlige myndigheders edb-registre. Lovens § 13, stk. 5, 2. pkt. bestemmer dog, at der i registerforskrifterne generelt kan fastsættes undtagelser fra retten til egen-acces i registre, om hvilke det må forventes, at begæringer om egen-acces "i almindelighed" må afslås efter en konkret vurdering.

5.2.4.2. Ret til egen-acces i efterforskningsregisteret

I betænkning 767 om offentlige myndigheders registre påpeges, at borgerne bør have egen-acces til oplysninger fra rigsregistraturens hovedregister. Ovenfor i punkt 4.1.2.1. omtales punkt 2 i Justitsministeriets vejledning af 24. oktober 1978, side 76, journal nr. 3.k. 1978-2040-2², hvor det er oplyst, at indholdet af efterforskningsregisteret "i det væsentlige" svarer til rigsregistraturens hovedregister. I punkt 4.1.2.3. konkluderes det på baggrund af omtalen af efterforskningsregisteret i spredte kilder fra efter 1978, at efterforskningsregisteret fortsat har et indhold, som "i det væsentlige" svarer til Rigsregistraturens hovedregister. Der er således grund til at antage, at de synspunkter om egen-acces til Rigsregistraturens hovedregister, som er kommet til udtryk i forarbejderne til registerloven også kan gøres gældende i forhold til efterforskningsregisteret.

Om egen-acces i Rigsregistraturens hovedregister fremgår bl.a. følgende af betænkning 767 (side 175):

"Det vil skabe store vanskeligheder for efterforskningen i straffesager, hvis mistænkte til enhver tid kan få at vide, hvad politiet ved om de pågældende, eller muligvis få kendskab til efter hvilke principper politiet arbejder i den konkrete sag. Man kan sige, at uskyldige menneskers interesse i at kontrollere, om de er registrerede med forkerte oplysninger, må vige for den offentlige interesse i at have en effektiv efterforskning i straffesager. Dette fører til, at der efter udvalgets opfattelse ikke bør være egen-acces til f.eks. specialregistre i rigsregistraturen (RR), hvis disse registre, som foreslået i udvalget, omfattes af loven. Den samme offentlige interesse knytter sig derimod f.eks. ikke til hovedregisteret i RR, der normalt

kun indeholder de mere objektive straffeoplysninger, se afsnit 6.3.12., hvorfor der principielt ikke vil være noget til hinder for, at der indrømmes egen-acces hertil (med undtagelse for så vidt angår efterforskningsmæssige anmærkninger på hovedkortet), jfr dog nedenfor om modifikationer i retten til aktindsigt som følge af andre hensyn (specielt ved ansættelsesforhold)"

De omtalte "modifikationer i retten til aktindsigt som følge af andre hensyn" fremgår af § 12, stk. 4 i udkastet (§ 13, stk. 4 i den nugældende lov). Efter bestemmelsen kan egen-acces nægtes en borger blandt andet af hensyn borgeren selv. . I lovbemærkningerne er bl.a. anført:

"Bestemmelsen forudsættes endvidere at kunne anvendes i tilfælde, hvor en registerindsigt generelt vil kunne være til skade for de registrerede. En ubegrænset egen-acces kan medføre, at de registrerede personer i særlige situationer presses til også at bruge denne ret f.eks. ville arbejdsgivere så kunne kræve, at en ansøger forud for ansættelsen fremskaffer en fuldstændig udskrift fra strafferegisteret vedrørende sig selv. Dette er baggrunden for, at justitsministeriet i et cirkulære af den 5. december 1962 med senere ændringer har fastsat begrænsninger med hensyn til, hvilke oplysninger der må medtages, når en person rekvirerer en straffeattest" {Folketingstidende 1977-78, A 695-696}.

Disse bemærkninger skal dog ses i sammenhæng med registerlovens § 14, stk. 1, 2 pkt., som bestemmer, at oplysninger, "hvor hensynet til den registrerede taler derfor", kan meddeles fl. Bemærkningerne skal i øvrigt også ses i sammenhæng med registerlovens § 21, stk. 2, nr. 1 omtalt ovenfor i punkt 5.2.2., hvorefter oplysninger må videregives til offentlige myndigheder i tilfælde, hvor den registrerede har givet samtykke. Bemærkningerne giver det indtryk, at lovgiver forudsætter, at de administrative regler om straffeattester er udformet således, at samtykke fra den registrerede ikke uden videre skal kunne give adgang til, at strafoplysninger kan videregives. Se også ovenfor i punkt 4.5.2.

Af bemærkningerne til registerloven ses, at reglerne om egen-acces til offentlige myndigheders registre blev vedtaget med det indhold og med de undtagelser, som var foreslået i betænkningens lovudkast. Kun een bestemmelse om egen-acces i udkastet (egen-acces til sygehusregistre mv.) fik et ændret indhold i den endelige lov. Se betænkning 767, side 175, og Folketingstidende 1977-78, A 692 og 695.

5.2.5. Konklusion registerloven

Registerloven har til formål at sikre en registreringspraksis, som respekterer "den enkelte borgers retsbeskyttelse og integritet" (se ovenfor i pkt. 5.2.1.). Reglerne om registrering og videregivelse af strafoplysninger har kun været omtalt i forarbejderne til registerloven [tilfælde, hvor man har givet udtryk for, at man ønskede at fastholde de værn mod registrering og videregivelse af strafoplysninger, som fandtes i 1962-cirkulæret (se f. eks. bemærkningerne i Folketingstidende 1977-76, A 695-696, citeret ovenfor i punkt 5.2.4.2.) Det er vanskeligt at forstå, at registerloven er påberåbt som - eneste - hjemmel for de mange udvidelser i omfanget af videregivelse af strafoplysninger, som er gennemført ved ændringer af forskrifterne for Det centrale Kriminalregister siden 1979.

Bemærkningerne i betænkning 767 (side 175) må sammenholdt med lovteksten formentlig forstås således, at borgerne som udgangspunkt har (mundtlig) egen-adces til oplysninger fra efterforskningsregisteret men ikke fra "specialregistrene", der "oprettes af politiet i efterforskningsøjemed". § 34 i de aktuelle forskrifter, som fuldtud nægter borgerne adgang til oplysninger om sig selv fra efterforskningsregisteret, synes således at være i strid med meget konkrete udtalelser i forarbejderne til registerloven.

Med den adgang til egen-adces til oplysninger fra efterforskningsregisteret, som registerloven synes at indrømme borgerne, kan offentligheden (indirekte) i et vist omfang gøre sig bekendt med efterforskningsregisterets indhold. Dertil kommer, at de generelle retningslinjer om indholdet af rigsregistraturens hovedregister (som "i det væsentlige" svarer til de generelle retningslinjer om efterforskningsregisterets indhold) er offentliggjort i registerlovsbetænkningen. Se ovenfor 1 punkt 4.1.2.2. Der er således grunde til at antage, at det med registerloven bl. a. har været tilsigtet, at de generelle retningslinjer om efterforskningsregisteret - helt eller delvist - skal være offentligt tilgængelige. Det kan derfor ikke udelukkes at § 6. stk. 2 i forskrifterne for Det centrale Kriminalregister som hemmeligholder de generelle "oplysningstyper" i efterforsknings-registeret, strider mod registerlovens forudsætninger.

6. Konflikten mellem forskrifterne og lovgivningen

I kapitel 2-5 gøres det gældende, at der er konflikter mellem lovgivningen og de administrative regler om politiets registrering og videregivelse af strafoplysninger.

6.1. "Den formelle lovs princip"

I dansk ret gælder "den formelle lovs princip". Princippet beskrives af Hans Gammeltoft-Hansen m. fl. I "Forvaltningsret", DJØF 1994, side 218, således:

"at forvaltningen er bundet til at overholde lovene under udøvelsen af deres virksomhed og derfor ikke kan træffe afgørelser eller foretage dispositioner, der strider mod de af folketingsvedtagne love"

En vurdering af, om lovene er overholdt, fordrer et kendskab til lovenes indhold.

Ovennævnte forfattere anser "reglens ordlyd" og "forarbejderne" som nogle af de "vigtigste faktorer til brug for fastlæggelsen af indholdet af lovene (side 221). Forarbejder til love sidestilles af W. E. von Eyben i "Juridisk Ordbog", 9. udgave, Gad 1993, side 150, med "lovmotiver", som ifølge W. E. von Eyben omfatter bl. a. "sagkyndige betænkninger, regeringsforslag med bemærkninger, betænkninger fra folketingsudvalg og forhandlinger i Folketinget" (også side 150). I dommen UfR. 1989.1004 H. blev udtalelser i lovforarbejder lagt til grund for Højesterets prøvelse af, om udtrykket "oprettet i henhold til lov" i § 1, stk. 2, nr. 1 i lov nr. 300 af den 6. juni 1984 om fonde og visse foreninger omfattede en pensionstilskudsfond, som var oprettet på privat initiativ men godkendt i medfør af loven. Af dommens præmisser fremgår nærmere at rettens afgørelse byggede på den begrænsning af lovens anvendelsesområde som var foretaget i betænkning nr. 970 fra 1982 om fonde, side 44 ff.

6.2. Konklusion om "den formelle lovs princip"

Efter "Den formelle lovs princip" må administrative regler ikke stride imod lovregler (herunder disses motiver). I kapitel 2-5 anses flere administrative bestemmelser om registrering og videregivelse af strafoplysninger for at være i konflikt med lovgivningen (især med udtalelser fremsat i motiverne til forskellige lovregler). Dette kan føre til, at een eller flere af disse bestemmelser ikke tilfredsstiller den formelle lovs princip.

7. Forskrifterne for Kriminalregisteret misforstås og efterleves ikke

7.1. Politiet efterlever ikke reglerne om meddelelse af autorisationer

Det følger af § 43, nr. 2 i de gældende forskrifter for Kriminalregisteret, at myndigheder, som afgør sager om offentlig godkendelse eller autorisation efter straffelovens § 78, på begæring kan få en "straffeattest til offentlig brug, som indeholder alle de i § 5 nævnte afgørelser". Dette vil sige en udskrift fra afgørelsesregisteret, hvor registreringer som tidligere omtalt slettes 10 år efter afgørelsens eller straffuldbyrdelsens ophør (med tillæg af eventuel prøvetid).

I en række tilfælde er det politiet, som er tillagt afgørelsesmyndigheden i sådanne autorisationssager: Dette gælder bl.a. i tilfælde, hvor der søges om jagttegn, våben-tilladelse eller om godkendelse af ansatte i vagtvirksomheder. Det er i forskrifternes § 43, nr. 1 bestemt, at politiet, justitsministeriet og de øvrige myndigheder, som efter § 42 har adgang til efterforskningsregisteret, i tilfælde hvor de skal behandle sager om meddelelse af autorisation og godkendelse og i visse andre tilfælde, kun må indhente "straffeattester til offentlig brug" (dvs. udskrift af afgørelsesregisteret). Med andre ord:

politiet, justitsministeriet m.fl. må i sager om meddelelse af autorisation eller godkendelse efter straffelovens § 78 kun indhente oplysninger fra afgørelsesregisteret uagtet at disse myndigheder i andre tilfælde må benytte efterforskningsregisteret. Reglen ligestiller således alle myndigheder, som behandler autorisations- og godkendelses-sager, idet alle skal benytte oplysninger fra afgørelsesregisteret i sådanne sager.

For at efterprøve, hvorvidt forskrifternes § 43, nr. 1 efterleves, er Justitsministeriet forespurgt om, hvorvidt ministeriet benytter efterforskningsregisteret eller afgørelsesregisteret i tilfælde, hvor ministeriet meddeler autorisation. Ministeriet har i den anledning meddelt, at man indhenter de relevante oplysninger fra afgørelsesregisteret. (justitsministeriets skrivelse af den 27. juli 1994, journalnummer 1994-442-0791).³ To politikredse (Aalborg og Århus) er forespurgt om, hvilket register de benytter ved behandlingen af sager om godkendelse af dørmænd i restauranter. Aalborg Politie har meddelt, at man benytter efterforskningsregisteret (Aalborg Politis skrivelse af den 19. august 1994, journalnummer 51PM-10219-00014-94).⁴ Vicepolitikommissær Svend

Aage Nielsen. Århus Politi, har mundtligt meddelt, at man ved Århus Politi også benytter efterforskningsregisteret

Vicepolitikommissær Svend Aage Nielsen, Århus Politi, har oplyst, at der i praksis altid meddeles autorisationer og godkendelser inden for de områder, som administreres af politiet, i tilfælde, hvor ansøgeren ikke har været idømt straf eller har udstået straf inden for de seneste 3 år forud for ansøgningstidspunktet. I ekstraordinære tilfælde har man forlangt en straffri periode på 5 år. Det er derfor vanskeligt at forstå, hvorfor politiet ikke efterlever reglen i forskrifternes § 43, nr. 1, idet oplysninger i afgørelsesregisteret henstår i ca. 10 år. Da afgørelsesregisteret ikke indeholder oplysninger om verserende sager, kunne der til brug for behandlingen af ansøgninger om autorisationer eller godkendelser indføres en regel i lighed med reglen i de gældende forskrifters § 49, stk. 6. Efter denne regel tilgår der Told- og Skattestyrelsen oplysninger om visse verserende sager mod personer, der søger ansættelse som toldbetjente.

7.2. Politirepræsentant i udvalg overså slettere regler

I sommeren 1989 blev et medlem af hjemmeværnet sat i forbindelse med nogle drab begået med et hjemmeværnsvåben. Efter § 36, nr. 15 de dagældende forskrifter for Det centrale Kriminalregister kunne myndigheden, som behandler sager om optagelse i hjemmeværnet, indhente en udskrift af afgørelsesregisteret. Da en sådan kun indeholdt oplysninger om afgørelser, kunne myndigheden ikke konstatere, hvorvidt der verserede uafgjorte straffesager mod ansøgere. Medlemmet af hjemmeværnet omtalt ovenfor var, da hans ansøgning blev behandlet, ikke tidligere straffet men sigtet for vold mod sin ægtefælle, som var blandt de dræbte.

Drabene førte til nedsættelse af et udvalg under forsvarsministeriet, som i januar 1990 fremkom med "Beretning om medlemskab af hjemmeværnet". Udvalget påpegede behovet for, at de militære myndigheder burde have adgang til oplysninger verserende straffesager mod såvel personer, som søger optagelse i hjemmeværnet, som mod tjenestegørende personel. (Man havde hidtil været udelukket fra oplysninger om straffesager indledt mod tjenestegørende personel efter optagelsen, idet der kun indhentes straffeattest på ansøgningstidspunktet). Det fremgår af ovenstående beretning (pkt. 8, side 8, bilag 3), at udvalget forudsatte, at den hidtil fulgte praksis

beskrevet i "retningslinier fra 1975 fer distriktsudvalgenes virksomhed" vedrørende optagelse af straffede ansøgere ikke skulle ændres. Derimod skulle denne praksis udvides fra kun at omfatte ansøgere til også at omfatte tjenestegørende personel, som straffes efter optagelsen. Udvalget udtrykte således ikke noget behov for adgang til mere vidt⁹ående oplysninger angående afgjorte straffesager end man hidtil havde haft. Man ville blot have etableret mulighed for, at Hjemmeværnskommandoen fremover ville blive advaret om verserende sager mod ansøgere og personel.

Beretningen førte til indsættelsen af § 18, stk. 3 i de gældende forskrifter for kriminalregisteret. Derefter skal strafoplysninger vedrørende såvel ansøgere som personel indhentes fra efterforskningsregisteret og ikke som tidligere fra afgørelsesregisteret. Man har dermed - som ønsket i beretningen - opnået, at verserende straffesager kommer til forswarets kundskab. Endvidere har man opnået, at oplysninger om afgørelser ældre end 10 år (med tillæg af eventuel prøvetid) også videregives. De militære myndigheder har imidlertid hverken udtrykt (eller forsøgt at dokumentere) noget behov for adgang til sådanne gamle strafoplysninger.

Bilag 2 i beretningen er en rapport fra et underudvalg (Registergruppen) med vicerigspolitichefen i rigspolitiets dataafdeling som formand. I bilaget udtales, at der i sager om optagelse i hjemmeværnet efter § 36, nr. 15 i de dagældende forskrifter i registeret kunne indhentes "en fuldstændig straffeattest", og at denne "indeholder oplysninger om alle fældende straffedomme uden tidsbegrænsning" (side 2, pkt. 2). Dette er forkert, idet forskrifterne for Det centrale Kriminalregister indeholder en sletteregel, hvorefter alle oplysninger omhandlet af forskrifternes § 36 slettes 10 år efter datoen for afgørelsen (eller straffuldbyrdelsens ophør med tillæg af eventuel prøvetid). Se § 15 i de nugældende og § 11, stk. 1 i de dagældende forskrifter. Den med regelændringen indførte adgang til tidsubegrænsede oplysninger om afgjorte straffesager mod ansøgere til hjemmeværnet kan således være et resultat af at man under udvalgsarbejdet overså slettereglen i forskrifterne. Med en betydeligt mindre indgribende ændring kunne man have opfyldt de militære myndigheders behov for oplysninger om verserende straffesager, idet kriminalregisteret som omtalt ovenfor i pkt. 7.1. er indrettet således, at oplysninger om verserende sager kan udskilles fra andre oplysninger: Efter de gældende forskrifters § 49, stk. 6 tilgår der Told- og

Skattestyrelsen oplysninger om, hvorvidt der "verserer statsadvokatsager" mod personer, der søger ansættelse som toldbetjente. En lignende ordning på hjemmeværnets område ville fuldtud have opfyldt kravene i forsvarsministeriets beretning.

7.3. Offentligheden vildledes af informationsfolder

Folderen "straffeattester" distribueret af Rigspolitiets Dataafdeling giver indtryk af, at alle strafoplysninger om en borger slettes senest 10 år efter datoen for afgørelsen (eller straffuldbyrdelsens ophør med tillæg af eventuel prøvetid).

Af folderen fremgår, at der findes 3 typer straffeattester, og at de alle er undergivet sletteregler. "Straffeattest til politiet mfl." har den længste registreringsperiode, og i afsnittet om denne ses, at sletning deri "tidligst" sker 10 år efter "den endelige afgørelse". En tabel bag på folderen præciserer, at tidlig sletning kun gælder tilførsler om betingede straffe mv, og at tilførsler om ubetingede straffe mv. henstår længere og ikke slettes, førend 10 år er forløbet siden "prøvetids udløb eller dato for løsladelse" Da straffelovens § 39, stk. 1, 3. pkt. fastsætter prøvetiden til højest 5 år, og da ingen strafoplysninger - ifølge folderen - medtages i nogen attesttype senere end 10 år efter "prøvetidens udløb" må folderen forstås således, at straffe udstået længere end 15 år tilbage i tiden aldrig optages i straffeattester af nogen art. Efterforskningsregisteret er uomtalt uagtet det forhold, at vandelsoplysninger derfra - som omtalt ovenfor i kapitel 4 - i et ikke ringe omfang videregives til andre myndigheder. Folderens henvisning til forskrifterne for Det centrale Kriminalregister for yderligere information har næppe praktisk betydning for flertallet af folderens læsere.

7.3.2. Almindelig tillid til politiets informationsmateriale

Af artiklen "Lovens lange hukommelse" i Jyllands-Posten, side 12, 1. sektion, den 14. februar 1995 fremgår, at straffeattester til politiet, hjemmeværnet og det øvrige militære forsvar slettes 10 år efter afgørelsens eller straffuldbyrdelsens ophør (med tillæg af eventuel prøvetid). Som kilde angives Rigspolitiets Dataafdeling. I en artikel i Århus Stiftstidende den 23. maj 1993, 1. del, side 4, om "ungdomskontrakter" oplyses, at unge mellem 15 og 18 år, som sigtes for mindre forbrydelser, kan undgå tilførsler i straffe-

attesten mod at forpligte sig til aktiviteter som f. eks. sport eller uddannelse.

Kriminalinspektør Palle Sanvig fra Gladsaxe politi fortalte bl.a.'. "Vi forklarer den unge og forældrene, at en anmærkning i straffeattesten kan give problemer i disse tider, fx. når de skal ud og finde en læreplads. Det forstår de unge godt, og de betragter derfor både kontrakten som et tilbud og som en løftet pegefinger". En ung mand, som i 1992 blev sigtet for indbrudstyveri, fortæller:

"Jeg troede egentlig, at det ville komme til at stå der resten af mit liv (i straffeattesten). Og det var jeg ret ked af, fordi jeg har besluttet, at jeg vil være politimand. Så kan jeg hjælpe andre unge, som har lavet noget åndssvagt ligesom mig."

Senere i artiklen fortælles om den samme unge mand. at han mener, at "ordningen med ungdomskontrakter er alletiders, fordi han slipper for at få anmærkninger på sin straffeattest". Han bliver formentlig skuffet, når han søger stilling hos politiet, og strafoplysningerne hentes frem fra efterforskningsregisteret

7.3.3. Konklusion om informationsmateriale

Folderen giver indtryk af at være en udtømmende gennemgang af reglerne om politiets registrering og videregivelse af strafoplysninger. Strafoplysninger videregives ikke sjældent fra efterforskningsregisteret, hvor der ikke sker sletning i overensstemmelse med reglerne gengivet i folderen (se 4.1.2.4. ovenfor). Derfor hensætter folderen borgerne (og lovgivningsmagten) i den vildfarelse at straffede som holder sig fri af nye strafferetlige afgørelser. og som har gjort dette gennem deres seneste 10 år (med tillæg af eventuel prøvetid) ligestilles med ustraffede.

8. Afslutning

8.1. Strafoplysninger skal hovedsageligt hindre misbrug af stillinger og hverv

Som nævnt ovenfor i punkt 1.3 2.1. kan en straffet person efter straffelovens §§ 78 og 79 nægtes adgang til visse stillinger og hverv i tilfælde, hvor der eksisterer en "nærliggende fare" for misbrug af stillingen eller hvervet. Derudover kan samme retsvirkninger i enkelte tilfælde følge af det såkaldte "værdighedskriterium". Se punkt 1.3.2.2.

Ovenfor i punkt 3.1. peges der på, at det af forarbejderne til straffelovens §§ 78 og 79 fremgår, at det er en forudsætning for loven, at de administrative regler om politiets videregivelse af strafoplysninger er udformet på grundlag af "de samme synspunkter og erfaringer, som er afgørende for straffelovskommissionens behandling af rettighedsproblemet. Det kan deraf udledes, at politiet lovligt kan videregive strafoplysninger i tilfælde, hvor videregivelsen må antages at forebygge en nærliggende fare for straffede personers misbrug af visse rettigheder og/eller hvor videregivelsen er nødvendiggjort af det forholdsvist sjældne forekommende værdighedskriterium.

8.2. Anvendelsen af tilførsler i straffeattester som straffemiddel

I den offentlige debat er der givet udtryk for, at strafoplysninger ikke kun bør tjene de i punkt 8.1. omhandlede formål, men at de også bør sidestilles med de traditionelle straffemidler ved, at den afskrækkende (almenpræventive) virkning betones: F. eks. gav den daværende rigsadvokat i Berlingske Tidende den 16. april 1989, 2. sektion, side 5, udtryk for det synspunkt, at den største trussel mod retssikkerheden ikke er de store og grove forbrydelser men derimod den "betydelige stigning i den mere banale, men irriterende kriminalitet, hvor opklaringsprocenterne er lave". Derpå citeredes rigsadvokaten for bl. a. at foreslå, at "det offentlige" bør intensivere indsatsen mod "den mere trivielle kriminalitet" ved:

'at fortælle de unge mennesker, at det ikke bare er for sjov, at de bliver registreret, og at de bliver udelukket fra en lang række muligheder senere i livet'.

Registrering og videregivelse af strafoplysninger har næppe den almenpræventive

virkning, som må kræves af et straffemiddel: Den afskrækkende virkning må antages at ville være ringe overfor personer, som tilfældigvis stræber efter stillinger inden for områder, hvor ansøges strafforhold normalt er uden betydning. Det samme må antages at ville være tilfældet overfor personer, som af *andre grunde* end mulige tilførsler på straffeattesten har indstillet sig på ikke at kunne komme i betragtning i forhold til stillinger eller hverv, som normalt kun besættes af ustraffede personer. Med andre ord: Registrering og videregivelse af strafoplysninger må antages at være et straffemiddel, som kun har en afskrækkende effekt i forhold til en begrænset del af befolkningen. I Straffelovskommissionens betænkning angående fortabelse af rettigheder som følge af straf fra 1950 side 13 øverst, udtales kort:

"Om anvendelsen af rettighedstab som et straffemiddel I traditionel forstand, æresstraf, kan der naturligvis ikke være tale"

8.3. Strafoplysninger misbruges

I Straffelovskommissionens betænkning angående fortabelse af rettigheder som følge af straf fra 1950 hævdes det bl. a., at der undertiden tages usaglige hensyn til strafoplysninger i den offentlige forvaltning (betænkningens side 12)

"Det blotte faktum, at attesten ikke er blank, er for mange arbejdsgivere nok til, at de ikke ønsker at ansætte den pågældende. Offentlige myndigheder kan selv rekvirere straffeattest til brug ved ansættelser for nogles vedkommende 20 års-attester, hvorved selv gamle småstraffe bliver en hindring for at opnå ganske underordnede stillinger idet offentliges tjeneste uden hensyn til, om der består nogen fare for tilbagefald"

Det skal bemærkes, at de omtalte 20 års-attester ikke eksisterer længere. De er nu afløst fortrinsvist af *tidsubegrænsede* attester (se ovenfor i punkt 3 4.1.)

I betænkning 239, side 13, påpeges, at DSB har antaget straffede. Det tilføjes:

"Disse antagelser har overvejende fundet sted på tidspunkter, hvor der har været mangel på ansøgere"

Udtalelsen kan give det indtryk, at det er konjunkturerne på arbejdsmarkedet snarere end de overvejelser, som er foreskrevet i lovgivningen, der har været bestemmende for, hvorvidt DSB antager tidligere straffede arbejdstagere.

8.4. Forslag til regler om sletning af ældre strafoplysninger i politiets registre

Da det forudsættes, at politiets videregivelse af strafoplysninger fortrinsvist skal virke fareforebyggende, er det nærliggende at lade undersøgelser af kriminalitetsrisikoen hos tidligere straffede indgå i overvejelserne om, hvorvidt der bør fastsættes regler om sletning af gamle strafoplysninger. To undersøgelser af ældre dato udmærker sig ved, at observationsperioderne er længere end sædvanligt. Den ene er omtalt i betænkning 239 fra 1959 (side 31, 2. spalte). Det udtales at straffede der har holdt sig straffri gennem 10 år ikke har en kriminalitetsrisiko. "der adskiller sig væsentligt fra den kriminalitetsrisiko som den ustraffede del af befolkningen indebærer". Den anden er gengivet i Kriminalforsorgens årsberetning 1979. 137 ff. Den viser, at kun 2 ud af 24 personer, som havde holdt sig fri af nye strafferetlige afgørelser gennem de første 7 år efter løsladelsen fra et fængsel, blev straffet inden for de efterfølgende 20 år. Den ene med en betinget dom og den anden med en bøde. (Sidstnævnte undersøgelse er næppe tilstrækkelig repræsentativ, idet alle de af undersøgelsen omhandlede personer er løsladt fra samme anstalt). Registrering af strafoplysninger om en personkreds med en kriminalitetsrisiko, der ikke "adskiller sig væsentligt" fra kriminalitetsrisikoen hos ustraffede, har næppe nogen betydning. Efter registerlovens § 9, stk. 3 skal oplysninger, der "på grund af deres alder" har mistet deres betydning, slettes. Der er grundlag for at overveje regler om sletning af ældre strafoplysninger fra kriminalregisteret. I 1917 foreslog professor Carl Torp (se ovenfor i punkt 2.2.) regler om sletning af ældre oplysninger i strafferegistrene. Med udgangspunkt i Carl Torps forslag kunne det f. eks. bestemmes, at bøder og betingede straffe skulle slettes fra kriminalregisteret 5 år efter datoen for afgørelsens/prøvetidens udløb, og at frihedsstraffe skulle slettes indenfor en periode på mellem 10 og 15 år efter strafudståelsen. Det kunne overvejes at indrette reglerne således, at oplysninger tilført efterforskningsregisteret kun anvendes til efterforskning. I så fald ville det være mindre betænkeligt - af hensyn til politiets efterforskning af forbrydelser - at lade oplysninger tilført dette register henstå i registeret i perioder, der er længere end de af professoren foreslåede.

Som påpeget ovenfor i punkt 1,2, er antallet af borgere, som er registreret i Det centrale Kriminalregister, stort. Sådan registrering er indgribende overfor de berørte. Det forekommer naturligt, at det er lovgiver, og ikke en administrativ myndighed, som afgør omfanget af politiets adgang til at registrere og videregive strafoplysninger.

Litteraturfortegnelse

Bay, Joi: Værnepligtiges kriminalitet, Fortryk 16.5.1994, Kriminalistisk Institut 1994.

Beretning om medlemskab af hjemmeværnet afgivet af den af Forsvarsministeren den 22. august 1989 nedsatte styringsgruppe vedrørende medlemskab af hjemmeværnet, januar 1990.

Betænkning afgivet af Straffelovskommissionen af 9. november 1917, J. H. Schultz A/S, København 1923.

Betænkning afgivet af det af Justitsministeriet den 26. juli 1957 nedsatte udvalg til overvejelse af, i hvilket omfang, personer der har været i konflikt med straffelovgivningen, bør kunne opnå ansættelse i stillinger under stat og kommune. Nr. 239, Statens trykningskontor 1959.

Betænkning angaaende de af den under I I. August 1905 nedsatte Straffelovskommission udarbejdede Forslag indeholdende Udkast til Love vedrørende den borgerlige Straffelovgivning med motiver udarbejdet af Carl Torp, Schultz AIS, København 1917.

Betænkning angaaende Fortabelse af borgerlige Rettigheder. AS. SH. Schultz¹ bogtrykkeri, København 1938.

Betænkning angående fortabelse af rettigheder om følge af straf afgivet af straffelovskommissionen, København den 2. maj 1950.

Betænkning vedrørende nogle af- og nedkriminaliseringsspørgsmål, nr. 650, Schultz bogtrykkeri, København 1972.

Delbetænkning nr. 767 om offentlige registre afgivet af det af Justitsministeriet den 9. september 1970 nedsatte registerudvalg. Statens trykningskontor, København 1976.

Ellehammer Andersen, Sv m.fl.: Børnekriminalitet - artikler om barns kriminalitet og samfundets reaktioner, Forlaget Socpol 1986.

Gammeltoft-Hansen, Hans mdl.: Forvaltningsret, udgave, Jurist- og økonom-forbundets forlag 1994.

Greve, Vagn m.fl.: Kommenteret straffelov, almindelig del, 5. omarbejdede udgave, Jurist- og økonomforbundets forlag 1993.

Holstein, Hjem: Uddannelse og recidiv - en undersøgelse af sammenhængen mellem uddannelse under afsoning og kriminelt recidiv hos 1.325 løsladte, Kriminalpolitisk forskningsgruppe, forskningsrapport *nr.* 28, Justitsministeriet 1986.

Jørgensen, Stig: "Ekstrastraf", Ret og Vrang: artikler om retten i samfundet, Juridisk Bogformidling, Århus 198S.

Krarup, Ole: Den juridiske virksomhed, Hans Reitzels forlag, København 1987.

Kriminalforsorgen 1979, Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, København 1980.

Kriminalstatistik 1985, Danmarks Statistiks trykkeri, København 1987.

Kyvsgaard, Britta: ...Og fængslet ta'r de sidste, om kriminalitet, straf og levevilkår, Jurist og Økonomforbundets forlag 1989.

Mathiesen, Jørgen: Forvaltningspersonellet, Jurist- og Økonomforbundets forlag 1990.

Politiets årsberetning 1979, Rigspolitchefen, København 1980.

Politiets *årsberetning* 1994, Rigspolitchefen, København 1995.

Registertilsynets årsberetning 1981, Schultz Grafisk A/S, København 1982

Straffeattester, Information fra Rigspolichefen, J.F. Trykservice a/s (udgivelsesår er ikke oplyst, men folderen blev fortsat udgivet til publikum i december 1995).

Waaben, Knud: Strafferettens almindelige del, 1, ansvarslæren, Gad 1993.

Vinding Kruse, Fr.: "Resocialiseringsloven", UfR. 1952 B. 1.

von Eyben, W. E.: Juridisk Ordbog, 9. udgave, Gad 1993.

JUSTITSMINISTERIET
Administrationsafdelingen
Civilkontoret
SLOTSHOLMSGÅRE 10
33 92 33 40 TELEFAX 33 93 35 10

BDA-0860
Journ. 1994-442-0791
1216 København K. den

29 .juni 1994

Claus Allan Bonneze
universitetsparken 7, -764
8000 Århus C

Ved skrivelse af 2. april 1994 har De rettet henvendelse til Justitsministeriet. De har i den forbindelse anmodet Justitsministeriet om at være Dem behjælpelig med at fremskaffe materiale til belysning af baggrunden for slettere reglerne i Justitsministeriets forskrifter for Det Centrale Kriminalregister.

Endvidere har De i tilknytning til 5542 og 43 i de nævnte forskrifter anmodet om oplysninger om Justitsministeriets praksis ved behandlingen af sager efter straffelovens 578. I den forbindelse har De oplyst, at De endvidere er interesseret i forarbejder m.v. til reglerne i restaurationsloven om godkendelse af dørmænd.

De har endelig anmodet om oplysninger om Justitsministeriets praksis vedrørende meddelelse af beskikkelse til advokater, som er fradømt en sådan beskikkelse "indtil videre", samt om praksis vedrørende meddelelse af beskikkelse til tidligere straffede personer.

I den anledning skal Justitsministeriet efter en gennemgang af sine arkiver oplyse, at man ikke er i besiddelse af den af Dem omtalte betænkning fra udvalget af 7. maj 1948 eller andet lignende materiale, der kan belyse baggrunden for slettere reglerne i forskrifterne for Det Centrale Kriminalregister. Justitsministeriet Må derfor henvise Dem til at rette henvendelse til Det Kongelige Bibliotek eller Rigsarkivet, som muligvis vil kunne være Dem behjælpelig.

Justitsministeriet skal endvidere for så vidt angår Deres anmodning om nærmere oplysninger om baggrunden for visse af restaurationslovens regler henvise Dem til at rette henvendelse til industriministeriet, hvorunder restaurationslovgivningen henhører. Justitsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at der ikke i ministeriet findes notater eller lignede, der generelt beskriver ministeriets praksis i forbindelse med administrationen af visse af restaurationsloven regler.

For så vidt angår Deres anmodning om oplysninger om meddelelse af beskikkelse til tidligere straffede personer kan det oplyses, at efter retsplejelovens § 121, stk. 1, kan beskikkelse nægtes den, der er dømt for et strafbart forhold, såfremt forholdet begrundet nærliggende fare for misbrug af adgangen til at udøve advokatvirksomhed eller gør den pågældende uværdig til den agtelse og tillid, der må kræves til udøvelse af advokatvirksomhed. Straffelovens § 78, stk. 3, gælder tilsvarende.

Endelig skal Justitsministeriet i anledning af Deres omtale af - nogle sager hos politiet i Aalborg vedrørende nægtelse af autorisation til dørmænd henvise Dem til at rette henvendelse til Politimesteren i Aalborg, såfremt De ønsker aktindsigt i de pågældende sager. Justitsministeriet skal i den forbindelse henvise til forvaltningslovens § 16, hvorefter spørgsmålet om aktindsigt skal afgøres af den myndighed, som i øvrigt træffer eller har truffet afgørelse i den pågældende sag.

Justitsministeriet må af ressourcemæssige grunde afstå fra at foretage nærmere undersøgelser i anledning af Deres henvendelse, som efter det oplyste tager sigte på Deres specialeskrivning.



Niels Boesen

Oktober 1978

hvor man fandt, at servering af smagsprøver af vin fra en demonstrationsbus ikke var lovlig, idet arrangementet efter ministeriets opfattelse ikke kunne betragtes som en udstilling.

Jm.
Journ.nr.F.afd.1978-2212-70.
13. oktober 1978.

Om færdselslovens bestemmelser om, at cykel og knallert skal trækkes over fortove eller gangsti.

(I uddrag).

Efter § 52, stk. 3, 2. pkt., i færdselsloven af 1955 skulle cykel trækkes over fortove eller gangsti til eller fra port og udkørsel fra ejendom m.v. I forslaget til den ny færdselslov var det foreslået, at cykel og knallert måtte køre over fortove eller gangsti, dog således, at der skulle holdes tilbage for gående. Under behandlingen i Folketinget blev forslaget ændret, hvorved § 49, stk. 5, fik sin nuværende formulering. Det var indtil da ved ændringen af forslaget ikke hensigten at udvide pligten til at trække over fortove eller gangsti i forhold til færdselsloven af 1955.

§ 49, stk. 5, 2. pkt., skal derfor efter Justitsministeriets opfattelse forstås således, at det fortsat er tilladt at køre ud over fortove eller gangsti, når udkørslen f.eks. sker ved en overkørsel fra en sidevej, hvorimod cyklister og knallertkørere fortsat skal trække over fortove eller gangsti ved udkørsel til eller fra port og udkørsel fra ejendom m.v.

Jm.
Journ.nr.F.afd.1978-2631-59.
17. oktober 1978.

Om ombytning af udenlandske kørekort.

Tilbageendes til politimesteren i med bemærkning, at en person, som er i besiddelse af gyldigt udenlandsk kørekort,

Oktober 1978

og som tager bopæl her i landet, kan uden at aflægge køreprøve få udstedt et dansk kørekort, der svarer til det udenlandske.

Kan et udenlandsk kørekort herefter ombyttes til et dansk, udstedes kørekortet til den eller de kategorier, der nærmest svarer til det udenlandske kørekort. Er der større uoverensstemmelser, vælges nærmeste laveste danske kategori, f.eks. ombyttes et tysk kørekort af klasse III (gyldigt op til 7.500 kg totalvægt) til et dansk kørekort af kategori B. Skal den pågældende i et sådant tilfælde fortsat køre bil med over 3.500 kg totalvægt i Tyskland, har Justitsministeriet tilladt udstedelse af en erklæring om, at det tyske kørekort opbevares af det danske politi, og at det var gyldigt til klasse III.

(Red.: Justitsministeriet har i senere påtegning af 10/11 78 udtalt, at såfremt den pågældende ønsker at føre biler over 3.500 kg her i landet, må vedkommende aflægge og bestå køreprøve til de pågældende kategorier).

Jm.
Journ.nr.3.k.1978-2040-2.
24. oktober 1978.

Cirkulærskrivelse om det centrale kriminalregister.

1. Oversigt over de ny regler.

Justitsministeriet har den 30. august 1978 udstedt cirkulære om det centrale kriminalregister.

Den primære baggrund for cirkulæret er beslutningen om etablering af et centralt kriminalregister, baseret på edb. Sædvanlig er der taget hensyn til tidligere fremsatte ønsker om forenkling af reglerne om registrering m.v. af oplysninger.

Det ny kriminalregister skal på længere sigt afløse de manuelle registre i rigsregistraturen og strafferegistrene ved de enkelte politikredse (i København, byretten).

Det centrale kriminalregister, som er baseret på edb, skal føres af rigspolitichefen.

Oktober 1978

Cirkulæret om det centrale kriminalregister træder i stedet for Justitsministeriets cirkulære nr. 273 af 5. december 1962 om strafferegistre og kriminalstatistik m.v. med senere ændringer og de af Justitsministeriet fastsatte generelle retningslinier vedrørende rigsregistraturen.

I tilslutning til cirkulæret har rigspolitichefen udstedt kundgørelse IX, nr. 1-7, og udsendt nye blanketter til brug ved indberetning m.v. til kriminalregisteret.

De nye regler træder i kraft den 1. november 1978, men det har vist sig nødvendigt at fastsætte en overgangsordning, som bl.a. indtil videre vil medføre en opretholdelse af de lokale strafferegistre.

2. Kriminalregisterets opbygning og indhold.

Det centrale kriminalregister består af et afgørelsesregister og et efterforskningsregister.

I afgørelsesregisteret optages afgørelser i kriminelle sager. Registeret skal tjene til brug i strafferetsplejen og ved udstedelse af straffestaster. Indholdet af afgørelsesregisteret svarer i det væsentlige til de gældende lokale strafferegistre. - Dog skal en afgørelse slettes af afgørelsesregisteret efter forløbet af 10 år regnet fra bl.a. udløb af prøvetid eller endelig løsladelse, jvf. nærmere § 8.

De nærmere regler om afgørelsesregisterets indhold er fastsat i cirkulærets kap. II.

Efterforskningsregisteret er et internt arbejdsregister for politiet, hvori der kun må optages oplysninger af politimæssig betydning. Indholder af efterforskningsregisteret svarer i det væsentlige til rigsregistraturens hovedregister.

Rigspolitichefen har i medfør af cirkulærets § 2, stk. 2, og § 13, fastsat nærmere regler om indholdet af efterforskningsregisteret og om politiets indberetning til kriminalregisteret i kundgørelse IX, nr. 1-6.

Oktober 1978

3. Indberetning til det centrale kriminalregister.

De nærmere regler om indberetning til kriminalregisteret er fastsat i cirkulærets kap. III, suppleret med rigspolitichefens kundgørelse IX, nr. 1-5.

Bestemmelserne er i det væsentlige i overensstemmelse med de hidtil gældende regler om indberetning til strafferegistrene og rigsregistraturen.

Domslovene skal foretage indberetning om retsafgørelser i de i § 9 nævnte tilfælde, se dog nærmere afsnit 7 om overgangsregler.

Særligt bemærkes, at domstolens pligt til at indberette afgørelser til l. udskrivningskreds ophæves, jvf. § 19.

Auditørene foretager indberetning om afgørelser i militære straffesager som anført i § 10.

Direktoratet for Kriminalforsorgen og forsørgens anstalter og arresthuse foretager indberetning af oplysninger angående afsoning m.v. i overensstemmelse med reglerne i §§ 11-12.

Politiet foretager indberetning efter de nærmere regler i rigspolitichefens kundgørelse IX, nr. 1-5.

4. Udskrifter m.v. af kriminalregisteret.

Reglerne om udskrifter m.v. af kriminalregisteret er indeholdt i cirkulærets kapitel IV.

Bestemmelserne svarer i det væsentlige til de hidtidige regler om oplysninger fra strafferegistrene og rigsregistraturen. Ændringer med hensyn til anvendelsen af de myndigheder, der er berettiget til oplysninger, beror dels på organisatoriske ændringer hos disse, dels på at interessen i at kunne indhente oplysninger for nogle myndigheders vedkommende er bortfaldet.

Af principielle grunde har man dog ophævet den generelle adgang til at rekvirere oplysninger til videnskabeligt brug for kriminalistisk og arvebiologisk institut og kriminologisk institut ved henholdsvis Københavns og Århus universitet. - Oplysninger

Oktober 1978

til brug for disse institutter vil fremover kun kunne gives med tilladelse fra justitsministeriet i hvert enkelt tilfælde.

Endvidere er der sket en væsentlig indskrænkning af de tilfælde, hvor der skal ske underretning om afgørelser til 1. udskrivningskreds, jvf. § 19.

Fuldstændige udskrifter af kriminalregisteret udstedes på begæring til de i § 14 nævnte myndigheder.

Straffeaftester til offentlig brug, som indeholder oplysninger om alle afgørelser, der er tilført afgørelsesregisteret, udstedes til de i § 15 opregnede myndigheder til de i bestemmelsen anførte formål.

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at en afgørelse ikke vil frengå af en straffeaftest, når der er forløbet mere end 10 år, jvf. nærmere § 8.

Straffeaftester til offentlige myndigheder, som kun delvis indeholder oplysning om afgørelser, udstedes i de i §§ 16 og 17 anførte tilfælde.

Private straffeaftester udstedes i overensstemmelse med bestemmelserne i §§ 20-21. Reglerne om private straffeaftester er forenklet for at muliggøre en maskinel udstedelse. I det væsentlige svarer reglerne til de hidtil gældende. Dog er tidsfristerne for blank straffeaftest generelt nedsat af hensyn til de almindelige resocialiseringsbestræbelser.

Afgørelser, truffet før det fyldte 18. år, vil fremover frengå af private straffeaftester. Sådanne afgørelser vil dog typisk være omfattet af den korte tidsfrist på 2 år.

Anvendelsen af edb muliggør, at publikum fremover kan henvende sig til politiet hvor som helst for at få udstedt privat straffeaftest.

5. Politiets adgang til at meddele oplysninger om straffor- følgning.

I cirkulærets kapitel V er fastsat nogle regler om politiets ad-

Oktober 1978

gang til at meddele oplysninger om strafforfølgning.

Reglerne i kapitel V regulerer i almindelighed alene spørgsmål om meddelelse af oplysninger om uaktuel, afsluttet strafforfølgning til offentlige myndigheder. Meddelelse af oplysninger til private og til offentlige myndigheder på anklagenydhedens eller politiets eget initiativ er ikke reguleret i cirkulæret. Sådanne spørgsmål må afgøres på grundlag af lovgivningens almindelige bestemmelser om tavshedspligt eller andre specielle forskrifter (f.eks. justitsministeriets cirkulære af 18. februar 1966 om indberetning af straffesager mod personer ansat under staten). På tilsvarende måde forholder vedrørende spørgsmålet om meddelelse af oplysninger om verserende sager. Bestemmelserne i det hidtidige cirkulære §§ 25 og 26 er i princippet opretholdt uændret. Ved udformningen af det ny cirkulære § 23, stk. 4, er der taget hensyn til en henstilling fra Folketingets ombudsmand vedrørende spørgsmålet om udlån af akter til kollegiale organer (optrykt i Beretningen for år 1974, side 16 ff).

6. Ikrafttrædelse.

Cirkulæret træder i kraft den 1. november 1978 med undtagelse af enkelte bestemmelser. Fra samme tidspunkt ophæves den overvejende del af bestemmelserne i justitsministeriets cirkulære nr. 273 af 5. december 1962. Der henvises herom til den nærmere opregning i § 28, stk. 2.

Bestemmelserne i det hidtidige cirkulære § 9, stk. 2, § 13 og afsnit VI om kriminalstatistik ophæves og afløses af det ny cirkulære kapitel VI den 1. januar 1979.

Det centrale kriminalregister sættes i drift den 1. november 1978. De i rigsregistraturen hidtil manuelt registrerede oplysninger vil dog på denne dato kun i mindre omfang være overført til edb. Fra registerets start vil der foreligge et indeksregister på edb således, at det straks kan oplyses, om en person er kendt eller ukendt i rigsregistraturen. Ældre stof fra rigsregistraturen og strafferegistrene vil succesivt blive overført til edb-registeret, så vidt muligt i takt med at der kommer aktuelle sager på den pågældende.

Oktober 1978

Af administrativ-praktiske grunde har det vist sig påkrævet at udskyde kriminalregisterets overtagelse af de lokale strafferegistre indtil et senere tidspunkt, som først kan fastlægges, når der under driften af edb-registeret er indvundet de nødvendige erfaringer.

7. Overgangsspørgsmål.

I en overgangsfasen indtil fuldstændig overførsel af ældre oplysninger til edb-kriminalregisteret har fundet sted, vil det som anført være nødvendigt at opretholde og ajourføre de lokale strafferegistre.

Det åbningsreguleringssystem for afgørelser, som det fuldt udbyggede kriminalregister indebærer, kan således ikke straks gennemføres.

På den baggrund opretholdes indtil videre §§ 1-2, 6-7, 9 og 10-11 i cirkulæret fra 1962.

Om domstolenes vedkommende medfører overgangsordningen, at der om hidtil udfærdiges straffekort m.v., som sendes til fødestedets strafferegister. De hidtidige blanketter skal fortsat anvendes i overgangsfasen. Derimod afgøres spørgsmålet om, i hvilke tilfælde straffekort skal udstedes, efter reglerne i kriminalregistercirkulæret.

Om anført foran under pkt. 3 skal der efter 1. november 1978 ske fra domstolene ske indberetning til 1. udskrivningskreds.

Om politiets vedkommende skal indberetning til kriminalregisteret fra den 1. november 1978 ske på den i cirkulæret og rigs-politichefens kundgørelser fastsatte måde. De ny blanketter skal anvendes.

Endvidere skal politiet i overgangsfasen indberette afgørelser straffesager. Pligten hertil påhviler politiet i den kreds, hvor afgørelsen træffes. De ny blanketter skal anvendes.

Om så vidt angår udenretlige bødevedtagelser og tiltaleafsnit færdiger politiet i overgangsfasen de hidtidige straffekort, og sendes til fødestedets strafferegister. Om straffekort skal

Oktober 1978

udfærdiges, afgøres efter kriminalregistercirkulæret.

For så vidt angår auditorerne skal indberetning fra den 1. november 1978 ske i overensstemmelse med reglerne i cirkulæret m.v. under anvendelse af de ny blanketter.

For så vidt angår Direktoratet for Kriminalforsorgen med tilhørende institutioner skal indberetning fra den 1. november 1978 ske i overensstemmelse med reglerne i kriminalregistercirkulæret.

I overgangsperioden skal endvidere de hidtidige kontinuationsstraffekort om løsladelse og om benådning efter påbegyndt afsoning indsendes til de lokale strafferegistre.

Som led i overgangsordningen må rekvisition af straffeaftester for personer, for hvis vedkommende overførsel af ældre sagsoplysninger til edb-registeret (endnu) ikke er gennemført, ske ved henvendelse til de lokale strafferegistre i overensstemmelse med de hidtidige regler.

Særligt om private straffeaftester bemærkes, at det i overgangsfasen må kræves, at der foruden dokumentation af personnummer medbringes fødsels- eller døbsattest til sikker konstatering af fødestedet, jvf. rigspolitichefens kundgørelse IX, nr. 7, pkt. 4 og 5 c.

Opmærksomheden henledes på, at private allerede i overgangsperioden kan henvende sig om straffeaftest til politiet også uden for fødestedets politikreds.

8. Bestemmelser, som opretholdes.

A: I cirkulære nr. 273 af 5. december 1962 opretholdes afsnit III om opbevaring m.v. af akter.

B: Justitsministeriets cirkulære nr. 36 af 18. februar 1966 angående indberetning om straffesager mod personer ansat under staten m.m.

C: Justitsministeriets cirkulærskrivelse af 17. september 1971 angående indberetning af straffesager mod personer ansat i institutioner under Direktoratet for Kriminalforsorgen. (Red. - Cirkulærskrivelsen er dog afløst af jmskr. 4/4 1978.

JUSTITSMINISTERIET

Administrationsafdelingen
Civilkontoret
SLOTSHOLNSGADE 10
33 92 33 40 TELEFAX 33 93 35 10

BDA-0930

Journ. 1994-442-0791
1216 København K., den

27 JULI 1994

Claus Allan hermes
universitetsparken 7, -764
8000 Århus C

Ved skrivelse af 7. juli 1994 har De rettet henvendelse til Justitsministeriet med forespørgsel om, hvorvidt ministeriet indhenter strafoplysninger fra efterforskningsregisteret eller fra afgørelsesregisteret i tilfælde, hvor ministeriet skal efterprøve, om en person, der søger advokatbeskikkelse, opfylder vandelskravet i retsplejelovens § 121.

I den anledning skal man meddele, at Justitsministeriet til brug for behandlingen af en ansøgning om advokatbeskikkelse indhenter en udskrift fra afgørelsesregisteret.

Justitsministeriet foretager på det foreliggende grundlag ikke videre i anledning af Deres henvendelse



Niels Boesen

bagesendes stud. jur. Claus Allan Bonnez, Universitetsparken - 764, 8000 Århus C., idet det kan oplyses, at betegnelsen "Kriminalregistreret" i min skrivelse af 4. august 1994 kan erstattes af betegnelsen "Efterforskningsregisteret".

POLITIMESTEREN I AALBORG, den 19 AUG. 1994

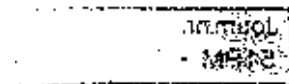


Finn
Larsen



J. Nautrup
vicepolitimester

(Bilag 4 fortsættes på de efterfølgende 2 sider)



POLITIMESTEREN I AALBORG

Postbox 101

Dag Hammarskjöds Gade - 9100 Aalborg

Postgironummer 7 07 0390

Tlf. 98 12 62 00

Dato 4 AUG. 1994

Journ.nr.

51PM-10219-00014-94

Bedes anført i svarskrivelser

JN/tj

Claus Allan Bonneze,
Universitetsparken 7, -764,
8000 Århus C.

Ved skrivelse af 29. juli 1994 har De forespurgt, om politiet i Aalborg til brug ved behandling af sager om autorisation af dørmænd indhenter en udskrift fra Kriminalregisteret eller alene benytter en straffeattest, idet De i forbindelse med specialeskrivning på jurastudiet studerer tidligere straffede personers muligheder på arbejdsmarkedet.

Det fremgår af restaurationslovens § 15, stk. 3, at bevillingsmyndigheder kan træffe bestemmelse om, at ansatte eller bestemte kategorier af ansatte i virksomheder med alkoholbevilling skal være godkendt af politiet.

Bevillingsnævnet i Aalborg har herefter truffet afgørelse om, et dørmændene i en række restauranter skal godkendes af politiet.

De restauranter, der skal have deres dørmænd godkendt, indgiver ansøgning herom på blanket P 70C-38 (7/93).

Der vedlægges et eksemplar til Deres orientering.

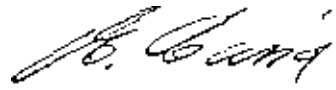
Som det fremgår af blanketten, vil dørmændene skriftligt give sit samtykke til, at der indhentes oplysninger om eventuelle straffesager.

Politiet vil herefter indhente en udskrift fra Kriminalregisteret, idet en godkendelse af en dørmænd kan nægtes, såfremt den pågældende har udvist en sådan adfærd, at der er grund til at antage, at vedkommende ikke vil kunne udføre hvervet på betryggende måde.

Der kan i Kriminalregisteret være oplysninger om en række afgørelser, der kan have betydning for godkendelsen som dørmænd, f.eks. bøder for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, politivedtægten, nattesæde m.v., hvilke afgørelser ikke fremgår af straffe-

attesten

Der foretages i forbindelse med behandlingen af hver sag om godkendelse af dørmænd en konkret og Individuel bedømmelse af, i hvilket omfang en afgjort straffesag skal tillægges betydning. Det ældre en afgørelse er, des mindre betydning tillægges den.



Elsemette Cassøe
fg.



J Nautrup
vicepolitimester