



# Innst. 78 L

(2014–2015)

## Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Prop. 120 L (2013–2014)

### Innstilling fra justiskomiteen om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (Infoflyt-systemet mv.)

Til Stortinget

#### Sammendrag

##### Hovedinnholdet i proposisjonen

I proposisjonen foreslår departementet et nytt kapittel 1 B i straffegjennomføringsloven for å få et klarere hjemmelsgrunnlag for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger i Infoflyt-systemet.

Lovforslaget regulerer

- i hvilke tilfeller kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger i Infoflyt-systemet
- når kriminalomsorgen, uten hinder av taushetsplikt, kan utlevere opplysninger til politiet og påtalemyndigheten
- når kriminalomsorgen har plikt til å informere den registrerte om at det behandles opplysninger om vedkommende
- den registrertes rett til innsyn i registrerte opplysninger
- Datatilsynets kontroll av registreringen, herunder kontroll med at saksbehandlingsregler er fulgt.

Proposisjonen inneholder også forslag om å oppheve ordningen med elektronisk kontroll som varetektssurrogat. Ordningen er hjemlet i straffeprosessloven § 188 nytt tredje ledd, men er ikke trådt i kraft.

### Infoflyt-systemet

Infoflyt-systemet ble formelt etablert i 2005. Forut for dette var informasjonsutvekslingen mellom politiet og kriminalomsorgen uformell og varierende. Bakgrunnen for formaliseringen var et økende behov for informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen på grunn av økning av trusler knyttet til organisert kriminalitet, i tillegg til flere enkeltepiso-der knyttet til manglende informasjonsutveksling. Riksadvokaten hadde også tatt opp med departementet at kriminalomsorgen ikke håndterte organiserte kriminelle godt nok, og at det er behov for bedre informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen i saksbehandlingen.

Infoflyt-utvalget ble nedsatt av Justis- og politi-departementet 4. mai 2010. Utvalget har gjennomgått Infoflyt-systemet, gjort vurderinger og foreslått nye regler for kriminalomsorgens behandling av opplysninger i Infoflyt-systemet.

Behandling av personopplysninger ved informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen berører Norges menneske- og folkerettslige forpliktelser knyttet til personvern. Av Norges EØS- og menneskerettslige forpliktelser er det utledet flere grunnleggende prinsipper. De tre viktigste prinsippene er formålsbestemthet, nødvendighet og at opplysningene er relevante og tilstrekkelige. Til grunn for alle prinsippene ligger et krav om at personopplysninger skal behandles «fairly and lawfully». Dette innebærer at behandling av personopplysninger skal ha hjemmel i lov, og at denne lovhjemmelen må være tilstrekkelig presis.

Justis- og beredskapsdepartementet deler Infoflyt-utvalgets og flertallet av høringsinstansenes syn om at straffegjennomføringsloven bør få et klarere hjemmelsgrunnlag for behandling av personopplysninger i Infoflyt-systemet i nytt kapittel 1 B. Uten et

system for informasjonsutveksling vil etatens arbeid med forebygging, forhindring og bekjempelse av alvorlig kriminalitet planlagt utført av domfelte og innsatte være særdeles vanskelig, om ikke umulig.

Departementets forslag til hjemmelsgrunnlag for behandling av personopplysninger i Infoflyt-systemet setter klare rammer for hvilke formål som gir grunnlag for behandling av slike opplysninger. Det vises her til at lovutkastet § 4 f lister opp i hvilke situasjoner behandling av personopplysninger kan skje. Samtidig vises det til hvilke skjønnsmomenter som skal vektlegges ved vurderingen av om behandling av personopplysningene er nødvendig. Lovutkastet angir også hvilken personkrets som omfattes av behandlingen. Departementet antar at formålene som er listet opp i lovutkastet § 4 f ligger klart innenfor det som anses legitimt og nødvendig i et demokratisk samfunn, og at behandling av personopplysninger for å ivareta disse formålene ikke kan ansees som et uforholdsmessig inngrep.

Departementet er langt på vei enig med høringsinstansene som har uttrykt at det bør være kriterier i lovteksten for hvilke personer som kan registreres i Infoflyt-systemet og til hvilket formål. Både legalitetsprinsippet og lovskravet etter EMK tilsier at det bør være et tydeligere hjemmelsgrunnlag jo mer inngripende et tiltak er. Det er velkjent at informasjon i Infoflyt-systemet blir benyttet til å sikkerhetsvurdere innsatte i forbindelse med permisjoner, overføring til lavere sikkerhetsnivå, prøveløslatelse mv., og at opplysningene derfor har stor betydning for den enkeltes soningsforhold og muligheter for progresjon.

Departementet er enig med Infoflyt-utvalget i at bruken av Infoflyt-systemet også i fremtiden bør konsentreres om å bekjempe organisert kriminalitet, terror, vold, grove overgrep, rømning og hindre fare for liv og helse for innsatte, ansatte og andre personer.

Et formål som må omtales nærmere er alternativet «ivareta sikkerheten til innsatte eller domfelte eller andre personer med spesielt beskyttelsesbehov» i departementets lovutkast § 4 f bokstav e. Dette er foreslått tatt inn i lovteksten for å ivareta sikkerheten til innsatte eller domfelte som er i et vitnebeskyttelsesprogram, eller som antas å være utsatt for alvorlig kriminalitet eller trusler fra andre innsatte eller domfelte eller andre personer som ikke er under oppfølging av kriminalomsorgen. Forslaget har også til hensikt å beskytte andre personer enn de innsatte eller domfelte, som for eksempel fornærmede i straffesaken, vitner, informanter, pårørende eller andre som antas å være utsatt for alvorlige kriminelle handlinger fra den innsatte eller domfeltes side. For å anvende dette alternativet kreves det ikke at vedkommende som registreres antas å være i risikogruppen for å utføre eller medvirke til alvorlig kriminalitet. Kravet er at vedkommende trenger beskyttelse utover det

som er vanlig, og at registreringen av vedkommende og personer som antas å ha en interesse i å utsette vedkommende for fare eller trusler er nødvendig for å ivareta sikkerheten.

Infoflyt-utvalget har foreslått å regulere i forskrift at «behandlingen av personopplysninger kan bare skje dersom det foreligger objektive holdepunkter for å anta at vilkårene der er oppfylt.» Etter departementets oppfatning bør nødvendighetskriteriet tas inn i lovteksten for å synliggjøre kravet. Lovfesting vil i større grad synliggjøre for innsatte og allmenheten at det stilles strenge krav for behandling av personopplysninger i Infoflyt-systemet fordi dette har stor betydning for domfelte og innsattes rettssikkerhet.

Departementet mener også at det bør inntas kriterier for skjønnsutøvelsen knyttet til nødvendighetskriteriet i ny § 4 f annet ledd. En foreslår her at det lovfestes at kriminalomsorgen skal særlig legge vekt på det straffbare forholdets art og alvorlighet, domslengde, strafferettslig historikk, adferd under tidligere straffegjennomføring og straffbare forhold som er under etterforskning eller domstolsbehandling. Videre at det kan legges vekt på tilknytning til kriminelle nettverk, samarbeidspartneres kjennskap til den innsatte eller domfelte og andre forhold som gir grunn til å anta at vedkommende vil begå eller medvirke til forholdene som nevnt i utkastet § 4 f første ledd bokstavene a til d.

I tilfeller hvor en registrert innsatt har kontakt med medinnsatte, familiemedlemmer eller andre, og det er grunn til å mistenke at kontakten gjelder planlegging eller gjennomføring av særlig alvorlige straffbare handlinger, kan disse personene etter dagens praksis bli registrert i Infoflyt-systemet. Informasjonen blir da registrert i den aktuelle innsattes Infoflyt-mappe. Det er et vilkår for å registrere personer som ikke er under straffegjennomføring eller sitter i varetekt at dette er personer som søker kontakt eller har kontakt med innsatte eller domfelte. Et annet alternativ er at de er eller blir forsøkt kontaktet av innsatte. I begge situasjoner er det også et krav om mistanke om ulovlig virksomhet av alvorlig karakter.

Når det gjelder adgang til å registrere andre enn domfelte og innsatte har Infoflyt-utvalget foreslått en forskriftshjemmel for dette. Departementet er i likhet med utvalget av den oppfatning at muligheten for behandling av personopplysninger om andre enn domfelte og varetektsinnsatte bør videreføres. Uten en slik adgang er det vanskelig å ivareta kriminalomsorgens mål om å forebygge og forhindre alvorlig kriminalitet under straffegjennomføringen. Registrering av personopplysninger om personer som ikke er under oppfølging av kriminalomsorgen anses imidlertid som et svært inngripende tiltak overfor de

registrerte. For å oppfylle lovskravet ved behandling av personopplysninger i blant annet EMK, er departementet av den oppfatning at hjemmelen for å behandle personopplysninger om denne persongruppen bør lovfestes i straffegjennomføringsloven. Departementet foreslår derfor et nytt § 4 f tredje ledd og fjerde ledd som regulerer behandling av personopplysninger i Infoflyt-systemet eksplisitt for denne gruppen.

### **Utlevering av personopplysninger til politiet og påtalemyndigheten**

Departementet støtter Infoflyt-utvalgets forslag om at kriminalomsorgen, uten hinder av taushetsplikten, bør kunne utlevere opplysninger til politiet og påtalemyndigheten for å ivareta formålene med registreringen i Infoflyt-systemet. Det samme bør kunne gjelde dersom det er nødvendig for at politiet skal kunne foreta en risikovurdering.

Samarbeid og informasjonsutveksling mellom politiet/påtalemyndigheten og kriminalomsorgen er en viktig forutsetning for å kunne forebygge, hindre og bekjempe alvorlig kriminalitet. Uten denne muligheten til informasjonsutveksling vil kriminalomsorgens sikkerhetsvurderinger og arbeid for å motvirke ny kriminalitet være vanskelig. Samfunnets sikkerhet er et overordnet hensyn ved all straffegjennomføring, og uten gode muligheter for informasjonsutveksling mellom strafferettsetatene kan dette hensynet vanskelig ivaretas godt nok. Departementet ser enkelte høringsinstansers argumenter mot unntak fra taushetsplikten, men vurderer at hensynet til kriminalitetsforebygging, offentlig ro og sikkerhet, samt sikkerheten til ansatte og innsatte veier tyngre enn hensynet til de registrerte.

Departementet er på denne bakgrunn enig i innholdet i Infoflyt-utvalgets utkast til bestemmelse om utlevering av informasjon til politiet, men foreslår enkelte justeringer i utformingen.

### **Den registrertes rettigheter**

Utvalget foreslår at den registrertes rettigheter ivaretas ved at politiregisterlovens regler om behandling av personopplysninger gis anvendelse.

Departementet er enig med de høringsinstansene som har uttalt at de aktuelle bestemmelsene i politiregisterloven bør innarbeides i kriminalomsorgens regelverk i stedet for henvisninger. Departementet foreslår på denne bakgrunn at reglene om informasjonsplikt, innsynsrett samt unntak fra Datatilsynets påleggskompetanse ved spørsmål om innsyn i politiets opplysninger blir regulert i straffegjennomføringsloven, jf. departementets utkast til nye §§ 4 g, 4 h og 4 j. Regler om retting, sperring og sletting, saksbehandling og klage foreslås regulert i forskrift med hjemmel i ny forskriftshjemmel § 4 k.

Innsyn i informasjon som registreres om en selv er en grunnleggende rettighet for den registrerte ved offentlige myndigheters behandling av personopplysninger. Manglende innsyn medfører at den enkelte ikke kan ivareta sine rettigheter, og departementet mener derfor at utgangspunktet bør være at den som er registrert i Infoflyt-systemet bør kunne kreve innsyn i opplysningene som er registrert.

Retten til innsyn i Infoflyt-systemet må imidlertid begrenses betydelig av sikkerhetshensyn. Dette gjelder for eksempel situasjoner hvor innsyn i de registrerte opplysningene kan medføre at formålene med behandling av personopplysninger i Infoflyt-systemet ikke kan oppfylles.

Informasjon som kriminalomsorgen har mottatt fra PST, bør kunne unntas fra innsyn av sikkerhetsmessige hensyn, og for å harmonisere reglene med politiregisterloven § 66.

Departementet er enig med Infoflyt-utvalgets anbefaling om å videreføre eksisterende klageordning for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger i Infoflyt-systemet.

### **Elektronisk kontroll som varetektssurrogat – opphevelse av straffeprosessloven § 188 nytt tredje ledd**

Departementet sendte den 16. mai 2006 på høring forslag om innføring av elektronisk kontroll som varetektssurrogat. Ordningen går ut på at retten i stedet for varetektsfengsling kan beslutte at siktede skal oppholde seg på bestemte steder og være undergitt elektronisk kontroll.

Med hjemmel i straffeprosessloven § 188 nytt tredje ledd ble elektronisk kontroll som varetektssurrogat vedtatt ved lov 24. mai 2013 nr. 19 om endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll som varetektssurrogat mv.), jf. Prop. 71 L (2012–2013) og Innst. 268 L (2012–2013) fra Stortingets justiskomiteé. Straffeprosessloven § 188 nytt tredje ledd er ikke trådt i kraft.

Det var dissens i Stortinget ved behandling av lovsaken. Det var særlig stortingsrepresentanter fra partiene Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti som voterte imot forslaget.

På bakgrunn av regjeringsskiftet har departementet utarbeidet et forslag om å oppheve straffeprosessloven § 188 nytt tredje ledd.

### **Administrative og økonomiske konsekvenser**

Forslag til nytt kapittel 1 B i straffegjennomføringsloven forventes å medføre noen flere enkeltsaker for KDI, Datatilsynet og Justis- og beredskapsdepartementet. Når det gjelder Justis- og beredskapsdepartementet og Datatilsynet vil dette i all hovedsak dreie seg om klagesaksbehandling og kontrolloppgaver.

Siden det ikke legges opp til endring av praksis for registrering, antar departementet imidlertid at det dreier seg om et mindre antall enkeltsaker.

Straffeprosessloven § 188 nytt tredje ledd er ikke trådt i kraft, og en opphevelse av bestemmelsen vil dermed ikke innebære økonomiske eller administrative konsekvenser.

Eventuelle merutgifter som følger av lovforslaget forutsettes dekket innenfor berørte departementers gjeldende budsjettammer.

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Kari Henriksen, lederen Hadia Tajik og Lene Vågslid, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Hårek Elvenes, Peter Christian Frølich og Anders B. Werp, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen og Ulf Leirstein, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, og fra Senterpartiet, Jenny Klinge, viser til at Infoflyt-systemet formelt ble etablert i 2005, men det har av flere instanser blitt stilt kritiske spørsmål ved Infoflyt-systemet, herunder hjemmelsgrunnlaget. Dette medførte at Infoflyt-utvalget ble oppnevnt i 2010 for å utrede informasjonsutvekslingen mellom politiet og kriminalomsorgen.

Komiteen viser til at utvalget har gjennomgått Infoflyt-systemet, gjort vurderinger og foreslått nye regler for kriminalomsorgens behandling av opplysninger i Infoflyt-systemet.

Komiteen viser også til at saken har vært ute på bred høring før den nå kommer til behandling i Stortinget.

Komiteen bemerker at samarbeid og informasjonsutveksling mellom politiet/påtalemyndigheten og kriminalomsorgen er en viktig forutsetning for å kunne forebygge, forhindre og bekjempe alvorlig kriminalitet.

Komiteen bemerker at det er nødvendig å få på plass et klarere hjemmelsgrunnlag i straffegjennomføringsloven for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger i Infoflyt-systemet.

## Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

### vedtak til lov

om endringer i straffegjennomføringsloven mv.  
(Infoflyt-systemet mv.)

### I

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. gjøres følgende endringer:

Kapittel 1 A overskriften skal lyde:

#### **Kapittel 1 A. Behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen**

Nytt kapittel 1 B skal lyde:

#### **Kapittel 1 B. Særlig om behandling av personopplysninger i Infoflyt-systemet**

§ 4f. *Formålet med behandlingen av personopplysninger i Infoflyt-systemet*

Kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger om domfelte og innsatte i Infoflyt-systemet dersom det er nødvendig for å

- forebygge og forhindre rømning når det foreligger rømningsfare
- forebygge og forhindre anslag utenfra for å bistå til rømning
- forebygge og forhindre gisseltaking
- forebygge, forhindre og bekjempe organisert kriminalitet, terror, voldelig ekstremisme eller annen alvorlig kriminalitet under gjennomføringen av varetekt, straff og andre strafferettslige reaksjoner eller
- ivareta sikkerheten til innsatte eller domfelte eller andre personer med spesielt beskyttelsesbehov.

I vurderingen av om det er nødvendig å behandle personopplysninger i Infoflyt-systemet, skal kriminalomsorgen særlig legge vekt på det straffbare forholdets art og hvor alvorlig det er, straffens lengde, strafferettslig historikk, adferd under tidligere straffegjennomføring, andre straffbare forhold som er under etterforskning eller domstolsbehandling, tilknytning til kriminelle nettverk, samarbeidspartneres kjennskap til den innsatte eller domfelte og andre forhold som gir grunn til å anta at vedkommende vil begå eller medvirke til handlinger som nevnt i første ledd bokstav a til d.

Er den innsatte eller domfelte registrert i Infoflyt-systemet, kan kriminalomsorgen behandle personopplysninger om vedkommendes besøkende, telefon- eller brevkontakter, familiemedlemmer, venner,

bekjente og andre som har eller søker kontakt med den innsatte eller domfelte eller som den innsatte eller domfelte søker kontakt med, når kontakten antas opprettet eller ønskes opprettet for å begå eller medvirke til handlinger som nevnt i første ledd bokstav a til d.

Kriminalomsorgen kan også behandle personopplysninger om andre personer, dersom det er nødvendig for å ivareta sikkerheten til personene selv eller til innsatte eller domfelte i tilfeller hvor det foreligger spesielt beskyttelsesbehov etter første ledd bokstav e.

#### § 4g. *Kriminalomsorgens informasjonsplikt*

Den behandlingsansvarlige i kriminalomsorgen skal informere den registrerte om at det behandles personopplysninger om vedkommende i Infoflyt-systemet og at opplysningene kan utleveres til politiet og påtalemyndigheten etter § 4i.

Den behandlingsansvarlige kan unnlate å informere den registrerte dersom

- a) det er nødvendig for å ivareta formålene i § 4f første ledd bokstav a til e
- b) det er nødvendig av hensyn til nasjonal eller offentlig sikkerhet
- c) opplysningene er mottatt fra Politiets sikkerhetstjeneste eller
- d) den registrerte ikke er innsatt eller domfelt, og det ikke opprettes en egen sak på vedkommende i Infoflyt-systemet.

#### § 4h. *Den registrertes rett til innsyn*

Den registrerte som ber om det, skal gis innsyn i de opplysningene som er registrert om vedkommende i Infoflyt-systemet og de opplysningene som er utlevert til politiet og påtalemyndigheten.

Innsynet kan nektes helt eller delvis dersom

- a) det er nødvendig for å ivareta formålene i § 4f første ledd bokstav a til e
- b) det er nødvendig av hensyn til nasjonal eller offentlig sikkerhet eller
- c) opplysningene er mottatt fra Politiets sikkerhetstjeneste.

Dersom begjæringen om innsyn ikke tas til følge og det er grunnlag for kriminalomsorgen å unnlate å informere den registrerte etter § 4g annet ledd, skal det gis et svar som ikke tilkjenne gir at det foreligger en registrering i Infoflyt-systemet.

#### § 4i. *Utlevering av personopplysninger til politiet og påtalemyndigheten*

Er det nødvendig for å ivareta formålene i § 4f første ledd bokstavene a til e eller for at politiet skal kunne foreta en risikovurdering i tilknytning til den registrerte innsatte eller domfelte, kan kriminalomsorgen uten hinder av taushetsplikt utlevere opplysninger til politiet og påtalemyndigheten.

#### § 4j. *Datatilsynets kontroll og virkemidler*

Datatilsynet skal etter begjæring fra den registrerte eller den som antar å være registrert, kontrollere at opplysningene om vedkommende er behandlet i samsvar med loven og at reglene om informasjonsplikt og innsyn er fulgt. Dette gjelder ikke opplysninger som kriminalomsorgen har mottatt fra Politiets sikkerhetstjeneste.

Har kriminalomsorgen eller politiet besluttet unntak fra informasjonsplikten etter § 4 g annet ledd eller politiregisterloven § 48, skal ikke svaret tilkjenne at det foreligger en registrering i Infoflyt-systemet.

Datatilsynet kan ikke gi pålegg om innsyn i opplysninger som kriminalomsorgen eller politiet har unntatt fra innsynsretten etter § 4h annet ledd eller politiregisterloven § 49 fjerde ledd.

#### § 4k. *Forskrifter*

Kongen kan gi forskrifter om

- a) behandlingsansvar
- b) type opplysninger som kan behandles
- c) opplysningskvalitet
- d) tilgang
- e) samarbeid med politiet
- f) framgangsmåte ved opprettelse og avslutning av sak
- g) informasjonsplikt
- h) innsyn
- i) retting, sperring og sletting
- j) handleplikt ved feil eller mangler
- k) oppbevaring og bruk av sperret informasjon
- l) utlevering av informasjon til politiet
- m) saksbehandlingsregler
- n) klage og klagefrist
- o) tilsyn og
- p) informasjonssikkerhet og internkontroll.

## II

I lov 24. mai 2013 nr. 19 om endringer i straffeprosessloven mv. (elektronisk kontroll som varetektsurrogat mv.) oppheves del I.

## III

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i justiskomiteen, den 2. desember 2014

**Hadia Tajik**

leder

**Margunn Ebbesen**

ordfører



