



Innst. 243 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om hjemmelsgrunnlaget for INFOFLYT- registeret

Til Stortinget

Innledning

I henhold til Stortingets forretningsorden § 12 nr. 9 sjettede ledd kan kontroll- og konstitusjonskomiteen foreta de undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig for Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen. I medhold av denne bestemmelsen vedtok komiteen i møte 20. mars 2012 å igangsette forberedelser i en egen sak til Stortinget om hjemmelsgrunnlaget for INFOFLYT-registeret.

Statsråd Grete Faremo, Justis- og beredskapsdepartementet, ble 21. mars 2012 tilskrevet om at komiteen hadde igangsatt forberedelser i en egen sak til Stortinget.

Sammenfatning av saken

INFOFLYT ble etablert i 2005 og er et system for gjensidig utveksling av informasjon mellom kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten. Systemet skulle gi kriminalomsorgen et bedre grunnlag for å sikkerhetsvurdere varetektsfengslede og dømte. Den informasjonen som registreres gjelder innsatte som antas å medføre særlig rømningsfare, fare for anslag utenfra for å bistå til rømning, gisseltaking og fare for ny særlig alvorlig kriminalitet. Videre omfatter informasjonen innsatte med spesielt beskyttelsesbehov og innsatte som kan ha tilhørighet til organiserte kriminelle nettverk.

Beriktiget

Hittil har i underkant av 190 domfelte vært registrert i INFOFLYT-systemet, og i dag er om lag 50 innsatte registrert.

INFOFLYT-systemet ble etablert på bakgrunn av formålsbestemmelsen i straffegjennomføringsloven § 2 som lyder:

«Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.»

INFOFLYT-systemet er regulert i Justisdepartementets rundskriv G-3/2005.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) har i rundskriv 2/2005 gitt særskilt saksbehandlingsinstruks innen sitt område.

INFOFLYT kommer i tillegg til et databasert informasjonssystem KOMPIS (Kriminalomsorgens produktivitetsfremmende informasjonssystem), der en rekke opplysninger knyttet til innsatte under kriminalomsorgens ansvarsområde blir registrert.

På bakgrunn av at Sivilombudsmannen kom med kritiske spørsmål ved sider av INFOFLYT-systemet (sak 2007/2274), opprettet Justisdepartementet i mai 2010 et utvalg (INFOFLYT-utvalget). Utvalget skulle etter planen utarbeide en rapport til Justisdepartementet innen 31. desember 2010, men rapporten er først ventet å foreligge våren 2012.

Ombudsmannen uttalte i sin undersøkelse, som ble avsluttet 3. desember 2010:

«Jeg er kjent med at departementet har opprettet et eget utvalg for å vurdere ulike problemstillinger rundt INFOFLYT og at utvalgets innstilling skal leveres innen utgangen av 2010. Siktet er å finne frem til 'et hensiktsmessig regelverk som både ivaretar formålet med informasjonsutveksling og rettssikkerheten til domfelte, innsatte og andre registrerte'.

Utvalget synes å være bredt sammensatt og med et relativt vidt mandat, som departementet på forespørsel har oversendt hit. Utvalget skal kartlegge og vurdere hvordan utvekslingen av informasjon fungerer i dag og foreslå hensiktsmessige regler på området. Forslagene skal blant annet omfatte saksbehandlingstiden for informasjonsutveksling og for bruk av opplysningene i kriminalomsorgens behandling av fangesaker.»

Ombudsmannen uttalte også:

«Det er oppsiktsvekkende at personopplysninger har blitt behandlet i INFOFLYTT med en uendret saksbehandlingsinstruks etter at kriminalomsorgen ble kjent med at Datatilsynet vurderte lovligheten av registreringene som tvilsom og ba om en rekke avklaringer. Det tok over tre år før brevet overhodet ble besvart og over fire år før utvalget som skal vurdere INFOFLYTT ble nedsatt. ...»

Komiteens behandling

På møte 29. november 2011 besluttet komiteen å sende brev til justisminister Grete Faremo med spørsmål vedrørende INFOFLYTT. I brevet ble det stilt følgende spørsmål:

- «1. Fra hvilken dato ble INFOFLYTT-registeret stanset for videre registrering og bruk på bakgrunn av at det mangler rettskraftig hjemmel?
2. Hva er årsaken til at lovendring som gir hjemmel for drift av registeret ikke har trådt i kraft?
3. Når venter statsråden at straffegjennomføringsloven kapittel 1 a med §§ 4a til 4e vil tre i kraft?»

Statsråden svarte i brev av 6. desember 2011 og understreket innledningsvis at de lovbestemmelsene som komiteen viste til i begrunnelsen for sine spørsmål, omhandler behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen generelt. Hun viste videre til at registrering i INFOFLYTT-systemet ikke er stanset.

Statsråden viste også til at både Datatilsynet og Sivilombudsmannen har stilt kritiske spørsmål ved sider av INFOFLYTT-systemet og at det spesielt er stilt spørsmål om straffegjennomføringsloven § 2 er en tilstrekkelig klar lovhjemmel for ordningen med informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet. Statsråden uttalte videre:

«Departementet har ikke funnet at denne kritikken er tilstrekkelig grunnlag for å stanse bruken av INFOFLYTT-systemet. Kritikken gir likevel grunnlag for å foreta en omfattende gjennomgang av alle sider av systemet.

På denne bakgrunn opprettet Justisdepartementet i mai 2010 et bredt sammensatt utvalg for å gjennomgå INFOFLYTT-systemet og foreslå regler for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger og bruken av slike opplysninger i saksbehandlingen. Utvalget skal også vurdere hvorvidt hjemmelsgrunnlaget for INFOFLYTT-systemet bør klargjøres.»

Statsråden viste til at hun ville avvente INFOFLYTT-utvalgets innstilling, som er ventet i løpet av våren 2012, før hun tok stilling til mulige regelendringer.

Det ble videre vist til at det er nyttig å se forskriftsarbeidet i sammenheng med tilsvarende arbeid i politiet, der det pågår et arbeid med forskrift til den nye politiregisterloven.

Kopi av korrespondansen i saken følger som vedlegg 1 og 2 til denne innstillingen.

På bakgrunn av korrespondansen med statsråd Grete Faremo, ga komiteen Stortingets utredningsseksjon i oppdrag å utrede hjemmelsgrunnlaget for INFOFLYTT-registeret.

Utredningen forelå 14. februar 2012 og følger som vedlegg 3 til innstillingen.

Utredningsseksjonen uttalte i sin avsluttende kommentar:

«Det er etter vårt syn ingen klar hjemmel for INFOFLYTT. Sivilombudsmannens og Datatilsynets kritiske spørsmål sammen med det faktum at gjeldende strgfll er generelt utformet, er grunnlaget for merknaden. Det er kun domstolene som kan avklare tvilen om INFOFLYTT har klar hjemmel eller ikke. Slik som redegjort for, vil INFOFLYTT-utvalget komme med en presentasjon av sin gjennomgang og forslag til endringer av INFOFLYTT og også belyse hjemmelsgrunnlaget. Vi forutsetter at utvalget vurderer om vedtatte, men ikke ikraftsatte bestemmelser i strgfll kap 1 a er et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til komiteens vedtak av 20. mars 2012 om å åpne sak om INFOFLYTT-registeret.

Komiteen viser til at INFOFLYTT-registeret er et system for gjensidig utveksling av informasjon mellom Kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten. Komiteen viser til at INFOFLYTT ble etablert i 2005 og er omhandlet i Justisdepartementets rundskriv G-3/2005. Registeret omhandler innsatte og dømte og personkretsen rundt disse i særlig alvorlige saker og saker med særlig høy risiko. INFOFLYTT benyttes blant annet til å lage trusselvurderinger for eksempel hvor den innsatte inngår som en del av et organisert kriminelt nettverk. Komiteen viser

til at ca. 190 domfelte har vært registrert i registeret. INFOFLYT-registeret kommer i tillegg til det ordinære registeret KOMPIS, hvor opplysninger om innsette under kriminalomsorgen blir registrert.

Komiteen viser til at Datatilsynet og Sivilombudsmannen har stilt kritiske spørsmål om straffegjennomføringsloven har hatt tilstrekkelig klar lov hjemmel for ordningen med informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet. Ifølge Datatilsynet må behandling av personopplysninger eksplisitt fremgå av særloven. Sivilombudsmannen fant det oppsiktsvekkende at personopplysninger har blitt behandlet i INFOFLYT med uendret saksbehandlingsinstruks etter at kriminalomsorgen ble kjent med at Datatilsynet vurderte lovligheten av registreringene som tvilsom og ba om en rekke avklaringer. Etter Sivilombudsmannens vurdering burde de personmessige sidene ved INFOFLYT ha vært avklart før systemet ble tatt i bruk og ikke i ettertid.

Komiteen har videre fått Stortingets utredningsseksjon til å utrede hjemmelsgrunnlaget for INFOFLYT-registeret. Utredningen konkluderer med at det ikke har foreligget noen klar hjemmel for INFOFLYT-registeret. Utredningen er vedlagt innstillingen.

Komiteen viser til at det er gode grunner for å etablere INFOFLYT, men finner det kritikkverdig at registeret ble etablert uten at det forelå tilstrekkelige lovhjemler. Komiteen viser til at det i utgangspunktet kreves konsesjon fra Datatilsynet for å behandle sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven § 33, men at konsesjon ikke er nødvendig for statlige og kommunale organer når behandlingen av personopplysningene har hjemmel i egen lov.

Komiteen viser til at Justis- og beredskapsdepartementet fant grunnlag for å foreta en omfattende gjennomgang av alle sider av systemet og legge dette

frem for Stortinget til behandling, jf. Innst. 58 L (2010–2011) og Prop. 151 L (2009–2010). Lovforslaget ble vedtatt av Stortinget 16. og 23. november 2010, jf. Innst. 58 L (2010–2011) og gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Bestemmelsene i kapittel 1 a, §§ 4a til 4e, har ennå ikke trådt i kraft.

Justisminister Grete Faremo har i brev av 6. desember 2011 til kontroll- og konstitusjonskomiteen opplyst at det må utarbeides detaljerte forskrifter før bestemmelsene kan tre i kraft. Blant annet må forskriften ses i sammenheng med pågående forskriftsarbeid i tilknytning til den nye politiregisterloven. Utlevering av opplysninger fra politiet til kriminalomsorgen er regulert i politiregisterloven og vil bli ytterligere presisert i forskriften til politiregisterloven.

Komiteen mener det er viktig at hjemmelsgrunnlaget for INFOFLYT-registeret kommer på plass uten videre opphold slik at en ikke må stanse bruken av registeret i påvente av hjemmel.

På denne bakgrunn fremmer komiteen følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen snarest mulig sørge for at hjemmelsgrunnlaget for INFOFLYT-registeret blir brakt i orden.»

Komiteens tilråding

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

v e d t a k :

Stortinget ber regjeringen snarest mulig sørge for at hjemmelsgrunnlaget for INFOFLYT-registeret blir brakt i orden.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 17. april 2012

Anders Anundsen

leder og ordfører

Vedlegg 1**Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Justis- og politidepartementet v/statsråden, datert 29. november 2011****Vedr. INFOFLYT**

INFOFLYT er et system hvor det blir foretatt utvidet registrering av enkelte innsatte og deres relasjoner i saker som er særlig alvorlige og med høy risiko. Systemet utveksler informasjon mellom kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten.

Registeret trenger særlig hjemmel, men ble i sin tid opprettet uten at nødvendig hjemmel eksisterte. Stortinget vedtok imidlertid lovendring som sikret tilstrekkelig hjemmel ved annen gangs lovbehandling 23. november 2010. Loven ble sanksjonert 17. desember 2010, men det er bare gjennomført delvis ikrafttredelse av Stortingets vedtak.

På ovenstående bakgrunn har kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende spørsmål:

1. Fra hvilken dato ble INFOFLYT-registeret stanset for videre registrering og bruk på bakgrunn av at det mangler rettskraftig hjemmel?
2. Hva er årsaken til at lovendring som gir hjemmel for drift av registeret ikke har trådt i kraft?
3. Når venter statsråden at straffegjennomføringsloven kapittel 1a med §§ 4a til 4e vil tre i kraft?

Komiteen ber om et snarlig svar, og viser til at den overfor statsministeren har anmodet om svar på denne typen henvendelser fra komiteen i løpet av en uke, evt. at det sendes et foreløpig svar dersom det tar lengre tid å utarbeide svar. Det vises til brev om dette fra Statsministerens kontor av 7. juni 2010 til samtlige departementer.

Vedlegg 2**Brev fra Justis- og politidepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 6. desember 2011****Spørsmål om INFOFLYT**

Jeg viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 29.11.2011 hvor komiteen ber om svar på tre spørsmål.

Spørsmål 1:

Fra hvilken dato ble INFOFLYT-registeret stanset for videre registrering og bruk på bakgrunn av at det mangler rettskraftig hjemmel?

Svar:

Jeg ønsker innledningsvis å understreke at de lovbestemmelsene som Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til i begrunnelsen for sine spørsmål omhandler behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen generelt.

Både kriminalomsorgen og politiet har som formål å forebygge kriminalitet og trygge samfunnet. Dette er nedfelt i straffegjennomføringsloven (§2) som ble vedtatt av Stortinget i mai 2001. I henhold til denne bestemmelsen etablerte Justisdepartementet i 2005 et INFOFLYT-system for gjensidig utveksling av informasjon mellom kriminalomsorgen og politiet. Systemet skal gi kriminalomsorgen et bedre

grunnlag for å sikkerhetsvurdere varetektsfengslede og dømte.

Behandlingen av informasjon i INFOFLYT-systemet er nærmere regulert i rundskriv. Hittil er det i underkant av ca. 190 domfelte som har vært registrert i INFOFLYT-systemet, og om lag 50 innsatte er registrert i dag. I praksis er det informasjon om innsatte som antas å medføre særlig rømningsfare, fare for anslag utenfra for å bistå rømning, gisseltaking, fare for ny særlig alvorlig kriminalitet, som har spesielt beskyttelsesbehov og som kan ha tilhørighet til organiserte kriminelle nettverk som registreres. Registrering i INFOFLYT-systemet er altså ikke stanset.

Datatilsynet og Sivilombudsmannen har stilt kritiske spørsmål ved sider av INFOFLYT-systemet. Det er spesielt stilt spørsmål om straffegjennomføringsloven § 2 er en tilstrekkelig klar lovhjemmel for ordningen med informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet. Departementet har ikke funnet at denne kritikken er tilstrekkelig grunnlag for å stanse bruken av INFOFLYT-systemet. Kritikken gir likevel grunnlag for å foreta en omfattende gjennomgang av alle sider av systemet.

På denne bakgrunn opprettet Justisdepartementet i mai 2010 et bredt sammensatt utvalg for å gjen-

nomgå INFOFLYT-systemet og foreslå regler for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger og bruken av slike opplysninger i saksbehandlingen. Utvalget skal også vurdere hvorvidt hjemmelsgrunnlaget for INFOFLYT-systemet bør klargjøres.

INFOFLYT-systemet er et viktig verktøy for politiet og kriminalomsorgen i samarbeidet om å bekjempe og forebygge kriminalitet samt trygge samfunnet. Ordningen er omtalt i St.meld. nr. 37 (2007-2008) Straff som virker og i St.meld. nr. 27 (2010-2011) Kampen mot organisert kriminalitet. Det er svært viktig for meg å ha et velfungerende system som sikrer utveksling av troverdig og kvalitetssikret informasjon på dette sentrale området. Infoflytsamarbeidet må derfor videreutvikles med sikte på at kvaliteten på informasjonen blir best mulig, og at hensynet til samfunnssikkerheten, personvern og rettssikkerhet blir ivaretatt på en god måte.

Jeg vil imidlertid foreløpig avvente Infoflytutvalgets utredning før jeg tar stilling til mulige regelendringer. Utredningen fra utvalget er ventet i løpet av våren 2012.

Avslutningsvis viser jeg til svar 23. juni 2011 på spørsmål nr. 1656 fra stortingsrepresentanten Åse Michaelsen hvor INFOFLYT-samarbeidet mellom politiet og kriminalomsorgen er nærmere utdypet.

Spørsmål 2:

Hva er årsaken til at lovendring som gir hjemmel for drift av registeret ikke har trådt i kraft?

Vedlegg 3

Bakgrunnsinformasjon fra Utredningsseksjonen v/Aina Karine Nordbye til kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 14. februar 2012

OPPDRAG: På bakgrunn av vedlagte korrespondanse mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og justisminister Grete Faremo, gir komiteen Utredningsseksjonen i oppdrag å utrede hjemmelsgrunnlaget for INFOFLYT-registeret. Til orientering følger vedlagt utskrift av Sivilombudsmannens undersøkelse (sak 2007/2274) samt Kriminalomsorgens rundskriv av 13.04.05.

SAMMENDRAG: INFOFLYT er et system for gjensidig utveksling av informasjon mellom kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten som er i bruk. Det ble etablert i 2005 med hjemmel i straffegjennomføringslovens § 10 og 11 og øvrige bestemmelser i loven. Det ble 17. desember 2010 tilføyd et kapittel 1a om behandling av personopplysninger i

Svar:

Som jeg viste til innledningsvis, er de nye lovbestemmelsene ikke et hjemmelsgrunnlag for drift av INFOFLYT-systemet, men generelle regler for behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen. I Prop. 151 L (2009–2010) side 40 slås det fast at det må utarbeides en detaljert forskrift før bestemmelsene kan tre i kraft.

Det er nyttig å se forskriftsarbeidet i sammenheng med tilsvarende arbeid i politiet, der det pågår et arbeid med forskrift til den nye politiregisterloven. Det vil også være hensiktsmessig å se forskriftene i lys av Infoflytutvalgets utredning. Siden Infoflytutvalget skal vurdere om de nye bestemmelsene også kan omfatte behandling av personopplysninger i INFOFLYT, er utvalgets konklusjoner en viktig premiss for forskriftsarbeidet.

Spørsmål 3:

Når venter statsråden at straffegjennomføringsloven kapittel 1a med §§ 4a til 4e vil tre i kraft?

Svar:

Jeg vil sørge for at forskriftsarbeidet blir satt i gang så raskt som mulig etter at forskrift til politiregisterloven er ferdigstilt og Infoflytutvalget har levert sin utredning. Det er vanskelig å tidfeste ikrafttredelsen av bestemmelsene da både Infoflytutvalgets konklusjoner og utformingen av politiregisterforskriften mv. vil kunne ha innvirkning på arbeidets omfang.

kriminalomsorgen generelt. Lovendringen har ikke trådt i kraft Det er blant annet fra Datatilsynet og fra Sivilombudsmannen reist kritiske spørsmål om INFOFLYT har tilstrekkelig hjemmel i lov. Det er nedsatt et INFOFLYT-utvalg som blant annet skal gjennomgå og vurdere hjemmelsgrunnlaget. Justisdepartementet viser til eksisterende lovgivning som tilstrekkelig hjemmel.

1. Innledning

Vi har under arbeidet med besvarelsen hatt kontakt med Justisdepartementet (JD) og bedt om status og opplysninger om departementets arbeid med INFOFLYT-systemet. Departementet har i mail 6. februar svart at det nå er i ferd med å utarbeide svar

på henvendelsen. Vi vil ettersende svaret så snart det foreligger.

Nedenfor gir vi en kort presentasjon av INFOFLYT med henvisninger til de gjeldende rundskrivene. Vi presenterer hjemmelsgrunnlaget med spørsmål og merknader ved etablering av INFOFLYT, og så tilsvarende i tiden etter etablering av INFOFLYT.

2. INFOFLYT – kort presentasjon - hjemmel

2.1 Kort presentasjon av INFOFLYT

INFOFLYT er et system for gjensidig utveksling av informasjon mellom kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten. Det ble etablert i 2005 og er omhandlet i Justisdepartementets (JD) Rundskriv G-3/2005. Dette rundskrivet er om at kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten skal utveksle informasjon om innsatte og dømte og personkretsen rundt disse. Om INFOFLYT står det at for utveksling av informasjon om særlig alvorlige saker og med særlig høy risiko, skal INFOFLYT-systemet benyttes. For behandling av disse sakene vises det til særskilte, interne, saksbehandlingsinstruksjoner. Det ble for utveksling av informasjon om særlig alvorlige saker og med særlig høy risiko, gitt en særskilt saksbehandlingsinstruks utarbeidet av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), Riksadvokaten, Politidirektoratet (POD) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i Rundskriv KSF 2/2005. Det er i innledningen til KSFs rundskriv uttalt:

”For å bedre informasjonsflyten mellom politiet og kriminalomsorgen om innsatte og dømte, deres tilhørighet til risikogrupperne og opplysninger om rømningsfare eller fare for anslag utenfra mm, har Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) og Politidirektoratet (POD) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) utarbeidet en samarbeidsmodell for informasjonsflyt mellom politi og kriminalomsorg, kalt INFOFLYT.”

KSF rundskriv gjelder fortsatt og INFOFLYT er i bruk. I brevet fra statsråden 6. desember 2011 til Kontroll- og konstitusjonskomiteen, ble det opplyst at ca 190 domfelte har vært registrert i INFOFLYT.

For ordens skyld tar vi med at INFOFLYT kommer i tillegg til et databasert informasjonssystem KOMPIS (Kriminalomsorgens produktivitetsfremmende informasjonssystem), der en rekke opplysninger knyttet til innsatte under kriminalomsorgens ansvarsområde blir registrert.

2.2 Hjemmel – KSF rundskriv 2/2205 – forarbeider Ot.prp. nr. 5 (2000-2001)

Hjemmel for retningslinjene i INFOFLYT er i KSFs rundskriv oppgitt å være:

”straffgjennomføringsloven (strgjfl) §§ 10 og 11, forskriften § 7-1, justisdepartementets rundskriv G-3/2005 og øvrige bestemmelser i loven, forskriften

og retningslinjene som innebærer sikkerhetsmessige vurderinger.”

Strgjfl¹⁾ § 10 er om gjennomføringsformer fengselsstraff, *forvaring og strafferettslige særreaksjoner* og lovens § 11 er om innsettelse i fengsel, fengsel *med høyt sikkerhetsnivå, lavere sikkerhetsnivå* eller annet. Av *øvrige bestemmelser i loven*, inner vi lovens formålsbestemmelse i denne sammenheng sentral. Lovens § 2 lyder:

”Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.”

Vi går ikke nærmere inn i forskriften departementet har gitt med hjemmel i loven. Men nedenfor refererer vi til forarbeidene i strgjfl for å belyse hjemmelsgrunnlaget.

I Ot.prp. nr. 5 (2000-2001)²⁾ sies det blant annet i merknader til § 2 at *formålet med straffen* vil si samfunnets formål med å ilegge straff for uønskede handlinger og som er et overordnet hensyn som setter begrensninger for kriminalomsorgens behandling av den enkelte. Det sies også at samfunnets sikkerhet og en ambisjon om å bidra til å motvirke ny kriminalitet er overordnede hensyn i forhold til gjeldende rett som videreføres i denne loven. Hva som ligger i *tilfredsstillende forhold* i bestemmelsens første ledd må ses i lys av hvilken *gjennomføringsform* den enkelte befinner seg i til enhver tid. Tilfredsstillende forhold omtales opp mot type institusjon den innsatte er i. I merknadene til § 10 og 11 er det i lovforslaget satt krav til vurdering av hva slags sikkerhetsnivå det skal være i institusjonen domfelte skal sone i.

Det er i lovforslaget for strgjfl gjort en vurdering opp mot menneskerettsloven.³⁾ Dersom en bestemmelse i nasjonal rett er i strid med Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene (EMK) eller De forente nasjoners internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), går EMK og SP foran. Vi viser spesielt til artikkel 8 om rett til respekt for privatliv og familieliv med mer. Inngrep i denne retten kan imidlertid gjøres når det er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til blant annet offentlig trygghet.

1. LOV 2001-05-18 nr 21: Lov om gjennomføring av straff mv. (straffgjennomføringsloven). <http://www.lovdatab.no/all/hl-20010518-021.html>

2. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffgjennomføringsloven) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/20002001/otprp-nr-5-2000-2001-/13.html?id=162629>

3. Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) <http://www.lovdatab.no/all/tl-19990521-030-014.html#A8>

Vi kan ikke i lovforslaget se merknader fra departementet som viser vurdering av informasjonsutveksling så spesifikk som innført i 2005 i INFOFLYT. Men departementet bemerker at det antar at reglene for kontroll ved gjennomlesning av post, besøk og avlytting av telefonsamtaler som for å forebygge uorden eller kriminelle handlinger, er i tråd med EMK, jf. lovforslagets punkt 3.5.

Departementet foreslo at forvaltningslovens taushetspliktregler skulle gjelde for alle tilsatte i kriminalomsorgen. Når det gjelder adgangen til å kommunisere opplysninger om domfelte/innsatte til politiet/påtalemyndigheten, antok man at forvaltningsloven § 13⁴⁾ om taushetsplikt for *enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan*, ga nødvendig hjemmel til å kommunisere slike opplysninger. Det ble pekt på at forvaltningslovens bestemmelser måtte sammenholdes med formålsbestemmelsen i lovutkastet § 2.

I departementets merknader er det pekt på økt behov for å kunne kommunisere opplysninger om domfelte/innsatte til politi/påtalemyndigheten i forbindelse med forebygging/oppklaring av alvorlig kriminalitet, eller i forbindelse med alvorlige trusler mot sikkerheten. Det vises til lovforslagets punkt 6.4 og departementets merknader og drøftelser i punkt 6.4.5.

2.3 Hjemmel - INFOFLYT etter 2005

2.3.1 ST.MELD. NR. 37 (2007-2008) - MELD. ST. 7 (2010–2011)

INFOFLYT er omtalt i St.meld. nr. 37 (2007-2008)⁵⁾. I behandlingen av meldingen i Stortinget 28. april 2009 var det ikke merknader til INFOFLYT. Ordningen er også omtalt i Meld. St. 7 (2010–2011)⁶⁾ se særlig punkt 6.5.2, men heller ikke under behandling av denne meldingen i Stortinget 5. mai 2011, ble det gitt merknader til INFOFLYT.

2.3.2 PROP.151 L (2009-2010)

I prop.151 L (2009-2010)⁷⁾ la departementet fram forslag om endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven som blant annet innebar innføring av et hjemmelsgrunnlag for behandling av per-

sonopplysninger i kriminalomsorgen. Om bakgrunnen for lovforslaget er det uttalt i kapittel 2:

”Etter ein kontroll hausten 2007 gjorde Datatilsynet 25. januar 2008 vedtak med åtte pålegg om endring eller opphøyr av ulovlege måtar å behandle personopplysningar på i kriminalomsorga. Eitt av pålegga innebar at kriminalomsorga må etablere eit **rettsleg grunnlag for behandling av personopplysningar** i Kompis (Kriminalomsorgas produktivitetstremmande informasjonssystem) som er i samsvar med personopplysningslova § 11 første ledd bokstav a, jf. § 9”. (uthevet med svart her, i kursiv i prop)

Personopplysningsloven § 11,⁸⁾ inneholder grunnkravene til behandling av personopplysninger. Strgjfl er en særlov som hjemler en aktivitet som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger. Ifølge Datatilsynet er dette likevel ikke nok til å frita behandlingen fra konsesjon. Behandlingen av personopplysninger må gå eksplisitt fram av særloven.

INFOFLYT er i lovforslaget omtalt senere i proposisjonen. Vi viser til kapittel om behandling av personopplysninger i Kriminalomsorgen i dag, *Vurderingane til departementet*. Der er det sagt blant annet, jf. punkt 4.5

”Både kriminalomsorga og politiet har som formål å forebyggje kriminalitet og tryggje samfunnet. Samarbeid og informasjonsutveksling er svært viktig for å nå desse måla. Justisdepartementet etablerte derfor i 2005 eit INFOFLYT-system for gjensidig utveksling av informasjon mellom kriminalomsorga og politiet, jf. rundskriv G-3/2005. Systemet skulle gi kriminalomsorga eit betre grunnlag for å tryggjeleiksvurdere varetektsfengsla og dømde. Politiet og påtalemakta skulle på si side få eit betre grunnlag for etterforskning og oppfølging. Departementet har sett ned eit utval (Infoflytutvalet) som skal kome med framlegg til tenlege reglar for behandling av personopplysningar i kriminalomsorga og saksbehandlingsrutinar som kriminalomsorga bør følgje i samband med informasjonsutvekslinga.”

Departementets presentasjon av gjeldende rett og høringsinstansenes syn på dette er ellers omtalt i kapittel 4.

2.3.3 INNST. 58 L (2010–2011) – ENDRINGSLOV 17. DESEMBER 2010 NR. 85

I Innst. 58 L (2010–2011)⁹⁾ avgitt fra Justiskomiteen 9. november 2010 er det i komiteens merknader, punkt 2, uttalt blant annet:

4. Lov LOV-1967-02-10 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven)
<http://www.lovdato.no/all/tl-19670210-000-003.html#13>

5. St.meld. nr. 37 (2007-2008) – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding)
<http://www.regjeringen.no/pages/2109450/PDFS/STM200720080037000DDDPDFS.pdf>

6. en felles innsats
<http://www.regjeringen.no/pages/14758927/PDFS/STM201020110007000DDDPDFS.pdf>

7. Prop. 151 L Endringer i forvaltningslova og straffegjennomføringslova (behandling av personopplysningar i kriminalomsorga, innsyn i benådningssaker o.a.)
<http://www.regjeringen.no/pages/13333949/PDFS/PRP200920100151000DDDPDFS.pdf>

8. LOV 2000-04-14 nr 31: Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)
<http://www.lovdato.no/all/hl-20000414-031.html>

9. Innstilling fra justiskomiteen om endringer i forvaltningslova og straffegjennomføringsloven (behandling av personopplysningar i kriminalomsorga, innsyn i benådningssaker o.a. Innst. 58 L (2010–2011))

”Komiteen støtter forslagene om innføring av hjemmelsgrunnlag for behandling av personopplysninger fordi forslagene vil styrke personvernet både til de domfelte/innsatte og deres pårørende. Komiteen mener også at forslaget vil tydeliggjøre hvem som har ansvaret for å behandle personopplysninger i kriminalomsorgen. Dette vil styrke personvernet ytterligere. Komiteen støtter departementet i forslaget om å regulere behandlingen av personopplysninger i et nytt kapittel i straffegjennomføringsloven. Komiteen er enig med departementets vurdering av at det ikke er behov for en egen registerlov, fordi behandlingen av personopplysninger i kriminalomsorgen hovedsakelig er knyttet direkte opp mot domfelte. Komiteen mener i likhet med departementet at behovene til kriminalomsorgen er avgrenset til lovforslag som presiserer eller gjør unntak fra reglene i personopplysningsloven.”

Stortinget vedtok endringene i straffegjennomføringsloven ved et nytt kapittel 1a om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen. Vedtaket ble gjort 17. desember 2010 nr. 85¹⁰⁾ og var i samsvar med regjeringens forslag. Lovendringene har ikke trådt i kraft.

2.3.4 INFOFLYT-UTVALGET

INFOFLYT-utvalget ble opprettet av JD 4. mai 2010. Utvalget skal blant annet utrede informasjonsutvekslingen mellom politiet og kriminalomsorgen. Utvalget skal foreslå regler for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger og bruken av slike opplysninger i saksbehandlingen. INFOFLYT-utvalget skal også vurdere om dette hjemmelsgrunnlaget i vedtatte lovendringer i strgfll er tilstrekkelige eller om det bør foreslås en særskilt lovhjemmel for INFOFLYT. Det er referert til dette i Meld. St.7 (2010-2011) som nevnt over. Utvalget har ikke avgitt sin gjennomgang med forslag.

2.3.5 MERKNADER DATATILSYNET – SIVILOMBUDSMANNEN (SAK 2007/2274)

Datatilsynet og Sivilombudsmannen (SOM) har stilt kritiske spørsmål ved sider av INFOFLYT-systemet jf. SOM (Sak 2007/2274) av Meld. St. 7 (2010-2011) og statsrådets brev til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomiteen av 06.12. 2011. I merknadene fra SOM i nevnte sak sies det blant annet at det er oppsiktsvekkende at personopplysninger har blitt behandlet i INFOFLYT med uendret saksbehandlingsinstruks etter at kriminalomsorgen ble kjent med at Datatilsynet vurderte lovligheten av registreringene som tvilsom og ba om en rekke avklaringer. Det bemerkes at etter SOM sitt syn skulle de personmes-

sige sidene ved INFOFLYT ha vært avklart før systemet ble tatt i bruk og ikke i ettertid. Det er imidlertid også vist til at problemstillingene rundt personvern er tatt tak ved lovgivingsarbeidet, jf. endringslov i strgfll og oppnevning av INFOFLYT-utvalget.

2.3.6 SKRIFTLIG SPØRSMÅL 1656

Spørsmål om INFOFLYT er tatt opp i Stortinget. Det vises til skriftlig spørsmål 1656 fra stortingsrepresentant Åse Michaelsen til statsråd Storberget.¹¹⁾ Behovet for INFOFLYT er presisert, dessuten er det referert til ovennevnte meldinger og til INFOFLYT-utvalget.

2.3.7 SVARBREV FRA STATSRAÐ FAREMO 6. DESEMBER 2011

I brevet fra statsråd Faremo av 6. desember 2011 til Kontroll- og konstitusjonskomiteen som svar på komiteens brev av 29. november 2011, vil vi spesielt referere til at statsråden understreker at lovendringen i strgfll, kapittel 1a, omhandler behandling av personopplysninger generelt. Det sies videre at INFOFLYT ble etablert under henvisning til strgfll § 2. Det sies videre at JD ikke har funnet at kritikken fra Datatilsynet og SOM er et tilstrekkelig grunnlag for å stanse bruken av INFOFLYT, men at den er et grunnlag for omfattende gjennomgang av systemet.

Det er ellers vist til at det i lovforslaget for endringene strgfll er sagt at det må utarbeides en detaljert forskrift før bestemmelsene i endringsloven kan tre i kraft. Dette må sees i sammenheng med tilsvarende arbeid i politiet. Statsråden kan derfor ikke svare konkret på når lovendringene vil tre i kraft.

3. Avsluttende kommentarer

Det er etter vårt syn ingen klar hjemmel for INFOFLYT. Sivilombudsmannens og Datatilsynets kritiske spørsmål sammen med det faktum at gjeldende strgfll er generelt utformet, er grunnlaget for merknaden. Det er kun domstolene som kan avklare tvilen om INFOFLYT har klar hjemmel eller ikke. Slik som redegjort for, vil INFOFLYT-utvalget komme med en presentasjon av sin gjennomgang og forslag til endringer i saksbehandlingen av INFOFLYT og også belyse hjemmelsgrunnlaget. Vi forutsetter at utvalget vurderer om vedtatte, men ikke ikraftsatte bestemmelser i strgfll kap 1a er et tilstrekkelig hjemmelgrunnlag.

KILDER: Oppgitt underveis i teksten

^{10.} LOV 2010-12-17 nr 85: Lov om endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven (behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen, innsyn i benådningssaker m.m.)
<http://www.lovdatabasen.no/all/hl-20101217-085.html>

^{11.} Skriftlig spørsmål fra Åse Michaelsen (FrP) til justisministeren
Dokument nr. 15:1656 (2010-2011)
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=50842>

Vedlegg 4

**Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Justis- og politidepartementet
v/statsråden, datert 21. mars 2012**

**Hjemmelsgrunnlaget for INFOFLYT-registeret -
åpning av sak**

Kontroll- og konstitusjonskomiteen besluttet i møte 20. mars 2012 å igangsette forberedelser i egen

sak til Stortinget, jf. Stortingets forretningsorden § 12 nr. 9 sjette ledd.

Saken gjelder hjemmelsgrunnlaget for INFOFLYT-registeret, og komiteen viser til tidligere korrespondanse med statsråden i saken.

Anders Anundsen er valgt til saksordfører.

