



Innst. 58 L

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Prop. 151 L (2009–2010)

Innstilling fra justiskomiteen om endringer i forvaltningslova og straffegjennomføringslova (behandling av personopplysninger i kriminalomsorga, innsyn i benådningssaker o.a.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

I proposisjonen gjer departementet framlegg om dessa endringane i forvaltningslova og straffegjennomføringslova:

- innføring av eit heimelsgrunnlag for behandling av personopplysningar i kriminalomsorga
- presisering av kva for opplysningar som er omfatta av teieplikta i benådningssaker
- presisering av kven teieplikta til tenestemenn gjeld
- regulering av teieplikta til tenestemenn når det gjeld forhold som kan påverke tryggleiken ved straffegjennomføring utanfor fengsla
- paragrafoverskrift til straffegjennomføringslova § 7 a
- konsekvensendring av straffegjennomføringslova § 7 bokstav f og § 44 fjerde ledd.

1.2 Behandling av personopplysningar i kriminalomsorga

Kriminalomsorga behandlar svært mange personopplysningar om domfelte og innsette – også opplysningar som er klart sensitive. I tillegg behandlar kriminalomsorga personopplysningar om for eksem-

pel pårørende og andre som har kontakt med eller prøver å få kontakt med domfelte eller innsette.

Personopplysningslova § 11 inneheld grunnkrava til behandling av personopplysningar. Førsegna reknar opp fem kumulative vilkår som alle må vere oppfylte for at behandlingslova skal vere lovleg. Personopplysningslova presiserer grunnvilkåret om at det må liggje føre eit rettsleg grunnlag for behandlinga – dvs. eit behandlingsgrunnlag. Medfører behandlinga særleg risiko for personvernet, må ein ha konsesjon frå Datatilsynet.

Straffegjennomføringslova inneheld sentrale føresegnar om verksemda til og organiseringa av kriminalomsorga og set rammer for straffegjennomføringa og etaten. Straffegjennomføringslova er ei særlov som heimlar ein aktivitet som gjer det nødvendig å behandle personopplysningar – også sensitive personopplysningar. Ifølge Datatilsynet er dette likevel ikkje nok til å frita behandlinga frå konsesjon. Behandlinga av personopplysningar må gå eksplisitt fram av særlova.

Departementet held fast ved framlegget i høyringsnotatet om å regulere behandlinga av personopplysningar i eit nytt kapittel i straffegjennomføringslova. Slik situasjonen er i dag, er det ikkje behov for ei eiga registerlov, fordi behandlinga av personopplysningar i kriminalomsorga i hovudsak er knytt direkte opp mot domfelte og innsette. Denne behandlinga har derfor ein annan karakter enn lovpålagde registeroppgåver i somme andre verksemdar. Dessutan gjeld personopplysningslova fullt ut for kriminalomsorga, ulikt for eksempel delar av politiet og påtalemakta. Departementet meiner derfor at behova til kriminalomsorga er avgrensa til lovføresegnar som presiserer eller gjer unnatak frå dei allmenne reglane i personopplysningslova.

Eit sentralt spørsmål er kven som skal ha behandlingsansvaret i kriminalomsorga. Behandlingsan-

svarleg er etter personopplysningslova den som avgjer formålet med behandlinga av personopplysningar og kva for hjelpemiddel som kan brukast. Den definisjonen departementet nyttar i utkastet, tek likevel, som framlegget til ny politiregisterlov, utgangspunkt i definisjonen i personvernlova i staden for den tilsvarande definisjonen i personopplysningslova. Den behandlingsansvarlege er etter dette definert som den som etter lov eller forskrift avgjer formålet med behandlinga.

Når formålet med behandlinga blir fastsett i lov, slik departementet gjer framlegg om, vil hovudoppgåvene til den behandlingsansvarlege vere å sjå til og leggje forholda til rette for at regelverket for behandlinga blir følgt. Den behandlingsansvarlege har for eksempel ansvaret for tryggleik og hjelpemiddel, for at behandlinga blir meld til Datatilsynet, og for trygginga av dei rettane som den registrerte har i kraft av lova. Spørsmålet om kven som skal vere behandlingsansvarleg i kriminalomsorga, kjem til å bli vurdert nærmare når forskrifta skal utarbeidast.

1.3 Innsyn i benådningssaker

Grunnlova § 20 gir Kongen i statsråd rett til å benåde forbrytarar. Justisdepartementet førebur sakene. Benådning kan kome på tale viss nye opplysningar etter domsseiinga gjer at spørsmålet om fullføring av straffa kjem i eit anna lys. Benådning er ei individuell ettergiving av straff og gjeld alle typar straff. Ved kgl. res. 5. juni 1981 er retten til å avslå benådningssøknader delegert til Justisdepartementet. Vedtak i Justisdepartementet om å avslå ein søknad om benådning kan påklagast til Kongen i statsråd.

Benådning kan innebere at den domfelte blir heilt friteken for straffa, eller at straffa blir gjort mildare. Eit benåningsvedtak kan også innebere at den som har byrja å sone ei fengselsstraff, slepp å sone resten av straffa, eventuelt at resten av straffa blir gjort om til vilkårsdom. Vedtak i saker om benådning av lovbrutarar, medrekna avslag på benådningssøknader i Justisdepartementet, er unnatekne frå reglane om grunnngivingsplikt i forvaltningslova.

Saksdokument i forvaltninga, journalar og liknande register for forvaltningsorganet er offentlege så langt det ikkje er gjort unnatak i lov eller forskrift med heimel i lov. Når det er høve til å gjere unnatak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Det følgjer av offentleglova at opplysningar der det er lovsett teieplikt, er unnatekne frå innsyn.

Eit særmerke ved benådningssaker er at dei i svært stor grad inneheld sensitive personopplysningar. Dette gjeld blant anna opplysningar om helsa til den enkelte søkjaren. Ved slike opplysningar er det i hovudsak lovsett teieplikt, noko som set grenser for meiroffentlegheit. Departementet la til grunn i sitt

endelege svar til Sivilombodsmannen i saka frå 2005, der Justisdepartementet nekta Dagens Næringsliv innsyn i dokument og opplysningar i ei benådningssak, at opplysningar om utfallet av ei benådningssak, det vil seie om ein namngitt person er benåda eller ikkje, ikkje er omfatta av lovfesta teieplikt.

I samband med behandlinga av ny offentleglov bad justiskomiteen på Stortinget i Innst. O. nr. 41 (2005–2006) regjeringa om å gå igjennom den gjeldande lovgivinga for benådningssaker og kome tilbake til Stortinget med framlegg til korleis ein kan gjennomføre meir openheit i benådningssaker.

I høyringsnotatet skriv departementet at det er eit klart behov for uttrykkelege reglar om kva for innsynsrett det skal vere i benådningssaker. Som justiskomiteen peiker på, er benådningssaker avhengig av tillit frå folk for å kunne fungere. Men lovgivaren står overfor vanskelege avvegingar der omsynet til det behovet ålmenta har for innsyn i benådningssaker, må vegast mot det behovet domfelte har for vern mot slikt innsyn. Offentleggjinga kan røpe til dels svært sensitive opplysningar eller gi indikasjonar på sensitive omstende som er knytte til dei personlege forholda til straffedømde. Det kan for eksempel gjelde helse, familieforhold, seksuell legning, økonomi, arbeidsforhold eller rusproblem.

I høyringsnotatet gjer departementet framlegg om eit nytt punkt 4 i forvaltningslova § 13 a som presiserer at det ikkje er lovsett teieplikt om opplysningar om utfallet av ei benådningssak. Jamvel om departementet nå legger ei anna lovtolking til grunn når det gjeld innsyn i benådningssaker, holder departementet fast ved vurderinga i høyringsnotat om å presisere teiepliktsreglane i forvaltningslova for å unngå tolkingstvil i framtida. Departementet leggjer til grunn at gjeldande rett går ut på at det ikkje gjeld teieplikt for opplysningar om at ein namngjeven person har fått benådning eller ikkje. Lovframlegget inneber såleis ei kodifisering av gjeldande rett. Stortinget ynsjer meir openheit i slike saker. Etter departementet sitt syn gjer imidlertid dei sterke personvernomsyna i slike saker at det ikkje er mogleg med noko meir innsyn enn det som alt følgjer av gjeldande rett. Ein må gjere ei interesseavveging mellom to viktige prinsipp, retten til vern om privatlivet og offentleg-prinsippet, sjå Grl. § 100 femte ledd. I proposisjonen er det gjort nærmere greie for denne interesseavveginga.

1.4 Teieplikt om forhold som påverkar tryggleiken

Etter straffegjennomføringslova § 7 bokstav h har alle som gjer teneste i kriminalomsorga, teieplikt om det som vedkomande i samband med tenesta får vite om forhold som knyter seg til tryggleiken i fengsla.

Etter ordlyden omfattar teieplikta berre forhold som er knytte til tryggleiken i fengsla, og ikkje slike forhold som knytter seg til gjennomføring av straff utanfor fengsel. Teieplikta gjeld såleis ikkje forhold som er knytte til tryggleiken ved for eksempel straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

I høyringsnotatet gjer departementet derfor framlegg om å endre § 7 bokstav h slik at alle som gjer teneste i kriminalomsorga, har teieplikt om forhold knytte til tryggleiken uavhengig av om straffa blir gjennomført i eller utanfor fengsel.

Departementet sluttar seg i hovudsak til framlegget i høyringsnotatet. Det er likevel behov for å presisere framlegget noko.

1.5 Behandling av opplysningar som er innhenta frå andre etatar

I tråd med systematikken i straffegjennomføringslova elles bør § 7 a ha ei overskrift som kort fortel kva paragrafen handlar om. Departementet går inn for denne overskrifta, som vik noko av frå høyringsframlegget:

«Offentlige etaters opplysningsplikt overfor kriminalomsorgen.»

1.6 Unnatak frå klage på avgjerder i kriminalomsorga etter straffelova § 54 nr. 1 og 2

Etter gjeldande rett er det høve til å klage på avgjerder i kriminalomsorga om å bringe brottsaker ved vilkårsdom med narkotikaprogram og program mot ruspåverka køyring inn for retten etter straffelova § 54 nr. 1 og 2. I straffegjennomføringslova § 7 f er det derimot gjort uttrykkjeleg unnatak frå høvet til å klage for saker kriminalomsorga bringar inn for retten etter straffegjennomføringslova § 44 andre ledd (prøvelauslating) og straffegjennomføringslova § 58 andre ledd (samfunnsstraff).

Slik departementet ser det, er det også heilt tydeleg behov for unnatak frå klageretten for saker etter straffelova § 54 nr. 1 og 2. Grunngivinga for eit slikt unnatak er den same som for saker om brot på særvilkår som er sette ved samfunnsstraff og prøvelauslating, som kriminalomsorga bringar inn for retten.

Departementet gjer etter dette framlegg om ei tilføyning i straffegjennomføringslova § 7 bokstav f som heimlar unnatak frå klageretten for saker som kriminalomsorga kan bringe inn for retten etter straffelova § 54 nr. 1 og 2.

1.7 Omgjeringskrav etter straffegjennomføringslova § 44 blir avgjorde ved dom

Da straffelova blei vedteken i 2005, gjorde lovgiaren også endringar i andre lover, blant anna straffegjennomføringslova § 44 andre ledd. Ved lovend-

ringa kom føresegna om omgjerding av dom på samfunnsstraff etter straffelova § 28 b første ledd bokstav a til tilsvarende bruk på saker om gjeninnsetjing for fullføring av reststraff etter prøvelauslating. Dette inneber at omgjeringskrav no blir avgjorde ved dom, ulikt tidlegare, da retten avgjorde slike krav ved orskurd. Ved ein feil blei § 44 fjerde ledd ikkje endra på tilsvarende måte. Dette har skapt uvisse i praksis.

Departementet går inn for å byte ut ordet «kjennelse» (orskurd) i fjerde ledd med «dom» slik at føresegna er i samsvar med tidlegare lovvedtak om at omgjeringskrav blir avgjorde ved dom.

1.8 Administrative og økonomiske konsekvensar

Framlegget om heimel for behandlinga av personopplysningar i kriminalomsorga fører til eit behov for å leggje om dei administrative rutiane og behov for opplæringstiltak for dei tilsette for å sikre korrekt behandling av personopplysningar, men fører ikkje med seg nemnande økonomiske eller administrative konsekvensar.

Framlegget om innsyn i benådningssaker inneber ei kodifisering av gjeldande rett og vil ikkje føre til merarbeid ved behandling av krav om slikt innsyn samanlikna med behandling av slike krav i dag.

Dei andre framlegga gjeld mindre justeringar som ikkje medfører administrative eller økonomiske konsekvensar.

Eventuelle meirutgifter som følger av forslaga vil bli dekkja innanfor gjeldande budsjettammer.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Sigvald Oppbøen Hansen, Stine Renate Håheim, Thor Lillehovde og Tove-Lise Torve, fra Fremskrittspartiet, Hans Frode Kielland Asmyhr, Morten Ørsal Johansen, Åse Michaelsen og lederen Per Sandberg, fra Høyre, André Oktay Dahl og Anders B. Werp, fra Sosialistisk Venstreparti, Akhtar Chaudhry, og fra Senterpartiet, Jenny Klinge, viser til Prop. 151 L (2009–2010) om endringer i forvaltningslova og straffegjennomføringslova hvor regjeringen foreslår innføring av hjemmelsgrunnlag for behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen, presisering av hvilke opplysninger som er omfattet av taushetsplikten i benådningssaker, en presisering av taushetsplikten til tjenestemenn, samt konsekvensendring av straffegjennomføringsloven § 7 bokstav f og § 44 fjerde ledd.

Behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen

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.

Komiteen viser for øvrig til framlegget fra departementet som viser til at et sentralt spørsmål i behandlingen av personopplysninger i kriminalomsorgen er hvem som skal ha behandlingsansvaret. Da kriminalomsorgen behandler personopplysninger både på lokalt, regionalt og sentralt nivå, støtter komiteen departementet i at den konkrete plasseringen av behandlingsansvaret bør reguleres i forskrift.

Innsyn i benådningssaker

Komiteen viser til Stortingets ønske om mer åpenhet i behandlingen av benådningssaker fordi benådningsinstituttet er avhengig av tillit fra folk for å fungere, jf. behandlingen av ny offentlighetslov i Innst. O. nr. 41 (2005-2006) hvor justiskomiteen ba regjeringen gå gjennom den gjeldende lovgivningen for benådningssaker og komme tilbake til Stortinget med forslag til hvordan en kan gjennomføre mer åpenhet i benådningssaker.

Komiteen ser dilemmaet i avveiningen mellom hensynet til allmennhetens behov for innsyn i benådningssaker, og hensynet til behovet domfelte har mot innsyn i sensitive personopplysninger. Komiteen mener derfor at innsynsreglene må ta vare både på hensynet til allmennhetens tillit til benådningsinstituttet og personvernet på en saklig og god måte.

Komiteen støtter departementets vurdering av at innsynsretten skal gjelde opplysninger som forteller om en navngitt domfelt eller bøtelagt er benådet eller ikke og hvilken reaksjon vedkommende blir benådet til. Komiteen støtter videre departementets begrunnelse for dette standpunktet hvor det legges særlig vekt på formålet i offentlighetsloven og de

grunnleggende hensynene som ligger bak prinsippet om retten til innsyn i offentlig virksomhet – særlig hensynet til demokrati, kontroll og rettssikkerhet.

Komiteen støtter også departementets vurdering om ikke å gå inn for en tidsavgrensning av innsynsretten i benådningssaker slik som en har i straffedommene, fordi en slik begrensning vil slå tilfeldig ut da benådning kan skje på ethvert tidspunkt etter at dom har falt.

Komiteen mener at forslaget om regler for innsyn, og presisering av hvilke opplysninger som er omfattet av taushetsplikten i benådningssaker, vil gi større åpenhet. En åpenhet om hvem som benådes og hvilke reaksjoner vedkommende eventuelt blir benådet til, vil medvirke til at praksisen i benådningssakerne gjenspeiler den allmenne rettsoppfatningen. Dette vil etter komiteens mening styrke den allmenne aksepten for og tilliten til benådningsordningen i tråd med Stortingets uttalte ønske.

Komiteen viser for øvrig til at Stortinget fører kontroll med avgjørelsene i forvaltningen av benådningssakerne gjennom at departementet sender halvårlige rapporter over benådningssakerne til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité.

3. Komiteens tilråding

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

vedtak til lov

om endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven (behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen, innsyn i benådningssaker m.m.)

I

I lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) skal § 13 a nytt punkt 4 lyde:

4. at opplysninger om en navngitt domfelt eller bøtelagt er benådet eller ikke og hvilke reaksjoner vedkommende eventuelt blir benådet til, gjøres kjent.

II

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

Nytt kapittel 1a skal lyde:

Kapittel 1a. Behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen

§ 4a Forholdet til andre lover

Personopplysningsloven gjelder med utfyllende regler fastsatt i dette kapitlet.

§ 4b Behandlingsansvarlig

Med behandlingsansvarlig menes den som etter lov eller forskrift, alene eller sammen med andre, bestemmer formålet med behandlingen og hvilke hjelpemidler som skal brukes.

§ 4c Formål med behandlingen av personopplysninger

Kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger som er nødvendige for å

- a) planlegge, administrere og gjennomføre reaksjoner og tvangsmidler etter straffegjennomføringsloven § 1,
- b) opprettholde ro og orden og ivareta sikkerheten for ansatte, innsatte, domfelte og samfunnet for øvrig,
- c) sikre innsatte og domfelte tilfredsstillende forhold under gjennomføringen og tilby dem et innhold som skal bidra til å motvirke ny kriminalitet, herunder legge forholdene til rette for tjenester fra andre etater med sikte på å fremme innsattes og domfeltes tilpasning til samfunnet,
- d) sikre barns rett til samvær med foreldrene under sikre og trygge forhold,
- e) varsle fornærmede eller dennes etterlatte, jf. § 7b.

§ 4d Hvem kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger om

Til formål nevnt i § 4c kan kriminalomsorgen behandle personopplysninger om

- a) domfelte og innsatte,
- b) pårørende og andre som har kontakt med eller prøver å oppnå kontakt med den domfelte eller innsatte,
- c) personer som har eller søker å få tilgang til fengselsområder,
- d) domfeltes eller innsattes barn og barnets pårørende eller andre omsorgspersoner.

§ 4e Krav om forskriftsregulering av en behandling

Kongen gir forskrift om blant annet

- a) hvilket rettslig grunnlag som hjemler behandlingen,
- b) formålet med behandlingen,
- c) hvem som er behandlingsansvarlig,
- d) hvilke opplysningskategorier som kan registreres,
- e) hvem i kriminalomsorgen som har tilgang til opplysningene,
- f) adgangen til å utlevere opplysningene,
- g) informasjonsplikt, innsyn, retting, sperring og sletting av opplysninger,
- h) informasjonssikkerhet og internkontroll.

§ 7 bokstav f første punktum skal lyde:

Beslutning om å fremme sak for retten etter § 44 annet ledd, § 58 annet ledd *eller straffeloven § 54 nr. 1 og 2* kan ikke påklages.

§ 7 bokstav h skal lyde:

- h) Enhver som *er tilsatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for* kriminalomsorgen, har taushetsplikt om det vedkommende i forbindelse med tjenesten får vite om forhold av betydning for sikkerheten i fengslene og i forbindelse med gjennomføringen av straff utenfor fengslene.

§ 7a ny overskrift skal lyde:

Offentlige etaters opplysningsplikt overfor kriminalomsorgen

§ 44 fjerde ledd skal lyde:

Hvis retten ved *dom* beslutter at den prøveløslatte skal gjeninnsettes for hel fullbyrding av reststraffen, kan kriminalomsorgen beslutte ny løslatelse på prøve selv om minstetidene i § 42 første ledd ikke er oppfylt for reststraffens del.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Oslo, i justiskomiteen, den 9. november 2010

Per Sandberg

leder

Tove-Lise Torve

ordfører

