

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres referanse
20/4007

Vår referanse
20/03418-2

Dato
08.12.2020

Datatilsynets høringsuttalelse - Forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven, straffeprosessloven mv - strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom

Vi viser til høringsnotat vedrørende endringer i konfliktrådsloven, straffeloven, straffeprosessloven mv- strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom. Etter avtale med Marte Trægde Hauger har vi fått innvilget utsettelse av høringsfristen til 8. desember.

Endringsforslagene knytter seg i hovedsak til de strafferettslige reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Videre foreslår departementet utvidet adgang til bruk av enkelte tvangsmidler overfor ungdom, herunder ny bruk av elektroniske og digitale kontrolltiltak.

Det opplyses om at en ny lov om behandling av personopplysninger under straffegjennomføringen og varetekt som vil basere seg på direktiv (EU) 2016/680 er under behandling. Dette ser vi på som svært positivt. Reguleringen av behandlingen av personopplysninger i kriminalomsorgen pr idag er fragmentarisk og uklar og dermed for mange ganske utilgjengelig.

Datatilsynets har merknader som knytter seg til forslaget om informasjonsdeling og til forslaget om elektronisk kontroll som varetektssurrogat for de mellom 15 og 18 år samt elektronisk kontroll til bruk under gjennomføring av ungdomsstraff.

1. Informasjonsdeling

For å kunne iverksette reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er informasjonsutveksling mellom de ulike aktørene i koordineringsgruppen en forutsetning, både ved vurderings- og kartleggingsarbeidet i koordineringsgruppen, utformingen av ungdomsplanen og oppfølgingen av denne. I den forbindelse foreslås det en ny bestemmelse i konfliktrådsloven:

Konfliktrådsloven ny § 22 c:

§ 22 c. Informasjonsdeling

Uavhengig av lovbestemt taushetsplikt kan deltakerne i koordineringsgruppen innhente og utlevere personopplysninger om ungdommen når dette er nødvendig for å ivareta oppgaver som følger av § 22 a tredje ledd og § 22 b tredje ledd.

Bestemmelsen i første ledd gjelder tilsvarende ved utforming av ungdomsplanen i ungdomsplanmøtet og ved oppfølging av planen i samsvar med § 26.

Deling av personopplysninger som ikke er forenlig med det formålet de opprinnelig er innhentet for, er ikke tillatt dersom delingen fremstår som et uforholdsmessig inngrep overfor den som opplysningene gjelder.

Ved forholdsmessighetsvurderingen skal det legges vekt på

- a) behovet for å innhente eller utlevere opplysningene,*
- b) hvilke opplysninger som skal deles,*
- c) om det er en forbindelse mellom det formålet opplysningene er innhentet for og formålet med delingen, og*
- d) hvilke konsekvenser delingen av personopplysningene vil få for ungdommen.*

Datatilsynet er positive til at adgangen til informasjonsdeling forankres i en lovbestemmelse, samtykke er ikke egnet som behandlingsgrunnlag for en slik deling. Vi oppfatter at denne bestemmelsen skal hjemle deling av opplysninger mellom de ulike aktørene i koordineringsgruppen i de situasjoner der slik hjemmel ikke allerede foreligger i særlovgivningen (politiet har vel allerede en hjemmel til å kunne utlevere opplysninger til kriminalomsorgen for straffegjennomføringsmessige formål, jf. politiregisterforskriften § 9-6).

Vi anbefaler imidlertid at begrepet *dele* benyttes fremfor *innhente og utlevere* i bestemmelsens første ledd. Dette vil for det første harmonere med bestemmelsens tredje ledd, og for det andre unngår man å forveksle behandlingen med utlevering av personopplysninger til og innhenting av personopplysninger fra *andre organer utenfor koordineringsgruppen*. Departementet skriver selv under punkt 3.2.1 at de ikke foreslår noen utvidet adgang til informasjonsdeling mellom tjenester utenfor koordineringsgruppen og at innhenting av informasjon fra tjenester som ikke er direkte representert i gruppen, derfor vil måtte skje innenfor rammene av andre lover.

Koordineringsgruppens deltakere kan variere, jf. høringsnotatets punkt 4.1, noe som utfordrer formålsbegrensningsprinsippet.

«Koordineringsgruppene er ulike når det gjelder antall møtedeltakere og hvilke etater som er representert. Politi, påtalemyndighet, barnevern og kriminalomsorg er imidlertid ofte faste deltakere, i tillegg til ungdomskoordinator.

(...)

Noen koordineringsgrupper har i tillegg bredere faglig tilgang av representanter fra blant annet spesialisthelsetjenesten, rus, psykisk helse og kommunal koordinator for «Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak» (SLT-koordinator)».

Opplysningene som tenkes delt er opprinnelig er hentet inn for helt andre formål enn det som er tilfellet for koordineringsgruppens formål med behandlingen.

Vi stiller spørsmål ved om det er riktig å vurdere *formålsbegrensningsprinsippet* etter direktivet. Personopplysningene som foreslås delt er opprinnelig innhentet av aktører for formål som faller innunder *personvernforordningens* virkeområde (med unntak av politi hvis behandling er regulert av politiregisterloven). En eventuell viderebehandling av disse må oppfylle kravene til *personvernforordningen artikkel 6 (4), jf. 5 (1) bokstav b)* og ikke direktiv 680/2016 artikkel 4 (2), jf. 4 (1) bokstav b.

For å bøte på denne formålsutglidningen er det viktig at *åpenhetsprinsippet* ivaretas. I dette prinsippet ligger blant annet at den registrerte skal gis informasjon om behandlingen (altså delingen). Vi forutsetter at ungdommen får tilstrekkelig informasjon hva gjelder adgangen til å dele informasjonen mellom aktørene i koordineringsgruppen. Det vil si at vedkommende bør få denne informasjonen i forkant av koordineringsgruppens egnethetsvurdering. Åpenhetsprinsippet er ikke gjennomført i samme grad i direktivet. Men det følger også av bestemmelsene om den registrertes rettigheter at denne skal få informasjon om behandlingen av personopplysninger (herunder utlevering/ deling).

Det foreslås ingen generell adgang til behandling av personopplysninger. Departementet viser til at overgangsreglene (forskrift om overgangsregler om behandling av personopplysninger § 1) vil fortsette å gjelde inntil ny lov om behandling av personopplysninger under straffegjennomføring og varetekt foreligger. Bestemmelsen gir anvisning på at personopplysningsloven av 2000 med forskrift vil fortsette å gjelde for behandlingen av personopplysninger etter straffegjennomføringsloven kapittel 1 A og 1 B, samt for behandling av personopplysninger i forbindelse med gjennomføring av strafferettslige reaksjoner i konfliktrådene.

Datatilsynet vil bemerke at disse reglene er vanskelig tilgjengelige og mener reguleringen av den videre behandlingen bør komme klarere frem; hvem er å anse som behandlingsansvarlig? Hvem skal beslutte om deling/ utlevering skal skje? Hvem skal den registrerte forholde seg til for å få utøvd sine rettigheter, herunder innsyn? Videre bør det klargjøres hvordan personopplysningene som skal inngå i koordineringsgruppens ulike oppgaver, herunder kartlegging, skal *lagres* og hva slags rutiner finnes for *sletting*?

2. Elektronisk kontroll som varetektssurrogat og bruk av digital sporing og elektronisk kontroll i ungdomsstraff

2.1. Oppholdspåbud med elektronisk kontroll som varetektssurrogat

Departementet foreslår å innføre oppholdspåbud med elektronisk kontroll som varetektssurrogat for personer mellom 15 og 18 år.

Bakgrunnen for forslaget er å åpne for alternative tiltak dersom de kan ivareta de aktuelle formål på en mindre inngripende måte. Fengsling skal ikke benyttes med mindre det er strengt nødvendig og mindre inngripende tiltak anses som utilstrekkelig for å ivareta formålet med fengslingen. Når det gjelder mindreårige, fremkommer det av høringsnotatet at disse ikke skal fengsles med mindre det er tvingende nødvendig, siste utvei og for et kortest mulig tidsrom.

Forutsetningen for oppholdspåbud med elektronisk kontroll som varetektssurrogat er at tiltaket er tilstrekkelig for å ivareta formålet med fengslingene, herunder å forhindre bevisforspillelse, unndragelse og nye straffbare forhold.

Når det gjelder den teknologiske løsningen for elektronisk kontroll som varetektssurrogat vises det til ny bestemmelse i straffegjennomføringsloven om bruk av ny teknologi som gir kriminalomsorgen adgang til å bruke sporingsteknologi, biometri, fjernalkoholtest og videosamtaler for å kontrollere domfeltes overholdelse av vilkårene for straffegjennomføring med elektronisk kontroll som trådte i kraft 1. september i år:

«Departementet mener at det både er nødvendig med kontroll av siktedes oppholdssted og mulighet for å spore hans eller hennes geografiske posisjon, for å ivareta formålet med varetektsfengslingene. Derfor bør kontrollen være basert på en kombinasjon av RF-teknologi og sporingsteknologi, hvor RF- teknologien benyttes på siktedes faste oppholdssted, som for eksempel i hjemmet, og sporingsteknologi benyttes utenfor disse stedene. Siktete skal i utgangspunktet oppholde seg på det faste oppholdsstedet. Ved eventuelle avtalte utganger eller brudd på vilkår om oppholdssted, vil sporingsteknologien med aktiv sporing kunne brukes for å lokalisere den siktete.

Denne løsningen er noe annerledes enn løsningen som skal brukes i straffegjennomføring med elektronisk kontroll, hvor sporing kun skal aktiveres ved brudd. Etter departementets vurdering er varetekt en annen situasjon enn straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Risikoen for alvorlige konsekvenser som følge av eventuelle brudd i varetektperioden tilsier at kontrollen skal være mer restriktiv her enn ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Departementet foreslår derfor at radiofrekvens- og sporingsteknologi med aktiv sporing skal benyttes i perioden med oppholdspåbud, for å kontrollere at siktede overholder dette».

2.2. Innføring av elektroniske og digitale kontrolltiltak under gjennomføring av ungdomsstraff

Konfliktrådsloven § 25 første ledd bokstav d, g og h gir hjemmel til å sette vilkår om blant annet overholdelse av bestemmelser om oppholdssted og innetid, samt unnlattelse av kontakt med bestemte personer. Også ved vilkårsbrudd kan det settes vilkår om oppholdssted og kontaktforbud, jf. § 31 annet ledd bokstav a og b, dersom det er nødvendig for å motvirke nye brudd. Kontroll med overholdelse av reglene skjer ikke med elektroniske eller digitale midler pr i dag.

Departementet viser til at det er høy bruddandel hva gjelder vilkårene for gjennomføringen av ungdomsstraffen, men uttaler samtidig at det ikke foreligger statistikk over hvilke vilkår ungdommen ilegges i medhold av konfliktrådsloven § 25 og § 31, eller hvilket vilkår som brytes av ungdommen. Departementet vurderer at den høye bruddandelen tilsier at det er behov for å føre bedre kontroll med ungdom for å sikre at de ikke begår nye straffbare handlinger mens de er under gjennomføring av ungdomsstraff.

Departementets vurderer at det i tilfeller hvor det er nødvendig for å ivareta tryggheten for samfunnet eller bestemte personer bør åpnes for en bedre kontrollmulighet. Departementet foreslår derfor et nytt annet ledd i konfliktrådsloven § 25 og nytt annet ledd bokstav e i § 31 som går ut på at ungdomskoordinatoren, med samtykke fra politiet og kriminalomsorgen, kan beslutte bruk av elektroniske og digitale kontrolltiltak for ungdom som er idømt ungdomsstraff, dersom det er nødvendig for å kontrollere at vedkommende overholder eventuelle fastsatte vilkår om oppholdssted eller kontaktforbud.

Datatilsynets merknader

Datatilsynet vil kommentere bruken av elektronisk kontroll som ledd i straffegjennomføring. I punkt 17.1.4.3 skriver departementet: «*Etter departementets vurdering er varetekt en annen situasjon enn straffegjennomføring med elektronisk kontroll.*» I høringsnotatets punkt 17.2.2, som omhandler bruk av elektronisk fotlenke og digital kontroll som ledd i straffegjennomføring, vises det imidlertid tilbake til punkt 17.1 som omhandler oppholdspåbud med elektronisk kontroll som varetektssurrogat. Departementet foretar altså ikke noen nærmere vurdering av de særlige forholdene som gjør seg gjeldende ved bruk av elektronisk og digital kontroll som ledd i straffegjennomføring for barn.

Som departementet riktig poengterer i punkt 17.1.4.3, er det stor forskjell på varetekt og straffegjennomføring. Bruk av elektronisk kontroll ved brudd på vilkårene for gjennomføring av ungdomsstraff, er etter Datatilsynets oppfatning en skjerping av reaksjonsformene som kan ilegges ungdommen. Det er en mangel ved høringsforslaget at denne innskjerpingen av reaksjonsform ikke vurderes nærmere.

Videre er vurderingen av forslagets forhold til barnekonvensjonen for knapp. Det kan ikke automatisk legges til grunn at det er til barnets beste at de underlegges sterk kontroll med sine liv, selv om det er en mulighet for at kontrollen vil kunne forhindre en fremtidig kriminell løpebane.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Kathrine Ekeberg
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer