



Regionkontor nordøst

Deres ref:

Vår ref:
201213167-13

Dato:
01.10.2012

INFOFLYT-UTVALGETS RAPPORT - HØRINGSUTTALELSE FRA ULLERSMO FENGSEL

Ullersmo fengsel viser til mottatt oversendelse fra region nordøst av 05.07.12 vedlagt INFOFLYT-utvalgets rapport med anmodning om uttalelse innen 05.10.12.

Som det fremgår i KSFs oversendelsesbrev av 27.06.12, foreslår utvalget et klarere hjemmelsgrunnlag for INFOFLYT, tiltak som skal sikre at informasjonsutvekslingen kan fungere effektivt, regler for innsattes rett til innsyn og hjemmel for utlevering av opplysninger til politiet. Videre foreslår utvalget forskrifter og skisser til rutiner som skal bidra til ensartet behandling av personopplysninger i INFOFLYT, regelverk og tiltak som skal bidra til at INFOFLYT baseres på tillit og godt samarbeid mellom politi og kriminalomsorg, og at INFOFLYT skal være underlagt sentral koordinering og kontroll.

Fengselet vil i det følgende knytte bemerkninger til de ulike kapitler i den rekkefølge de fremkommer i utvalgets rapport med hovedvekt på kapittel 8 flg. Man antar at det er disse det primært ønskes uttalelse til, da utvalgets konkrete vurderinger presenteres her. Kapitler som fengselet ikke har særskilte bemerkninger, vil ikke bli medtatt.

4 Gjeldende rett

Fengselets kommentarer til 4.4.3 – *Gjeldende regler om unntak fra forvaltningslovens regler om taushetsplikt, partsinnsyn, plikten til å begrunne vedtak og adgang til å utlevere opplysninger til andre*

Det er fengselets oppfatning at politiet til enhver tid i sitt arbeid har størst fokus på personer som er under oppsikt ute i det fri, og følgelig nedprioriterer de innhenting av opplysninger om personer som allerede er fengslet. Kriminalomsorgen besitter til enhver tid fersk informasjon om innsatte, herunder informasjon som fremkommer ved telefonavlytting, brevskrivning, hva som sies under besøk, hvem han/hun får besøk av, hvem innsatte går sammen med i luftgården, trener med osv. Dette vil igjen kunne danne grunnlag for å gi politiet opplysninger som kan være interessante. Selv om vi ikke driver etterforskning i fengslet, ser vi at disse "brikkene" med

Region nordøst

Postadresse:
Dokumentsenter
Postboks 694
4305 Sandnes

Besøksadresse:
Ullersmoavn 5

Telefon: 63 92 73 00
Telefaks: 63 92 73 01

Org.nr: 974 706 806

Saksbehandler:
Guri Staverløkk

E-post: postmottak.ullersmo-
fengsel@kriminalomsorg.no

informasjon kan være svært relevante for politiets arbeid. Fengslene vil også i noen grad kunne bedømme hvilke innsatte som ønsker å slutte med kriminalitet, og hvilke innsatte som ønsker å fortsette med kriminalitet og ha det som "levebrød". Dette er opplysninger som bør tilflyte politiet.

Fengselet ser problemstillingen med at man ikke først skal samle inn informasjon, og deretter finne ut hva den skal brukes til, samtidig ser vi også at de kriminelle ligger i forkant hele tiden. Skranken for å gi informasjon til politiet bør etter dette være lav, jf. også i denne sammenheng eksisterende rundskriv KSF rundskriv 2/2005 pkt. 7 Taushetsplikt: *"Taushetsplikten setter i praksis svært få skranker for kriminalomsorgens avgivelse av opplysninger til politiet"*, og *"Mest mulig åpen informasjon til politiet skal tilstrebes"*.

Det ovenstående bør etter fengselets oppfatning også gjelde informasjon som fengselsansatte får om "tredjeperson" for å forebygge kriminelle handlinger, eller opplysninger som kan bidra til å oppklare en kriminell handling. Informasjon om dette må kunne gis til politiet. Dersom det har betydning for kriminalomsorgen, bør det også kunne oppbevares opplysninger om dette i INFOFLYT-systemet.

Det forutsettes i det ovennevnte at informasjon som gis til politiet følger tjenestevei.

6.2 Informasjonsplikt

Utvalgets utgangspunkt *"...etter personopplysningsloven §§ 19 og 20 er at organet av eget tiltak skal informere den registrerte om behandlingen. Denne hovedregelen gjelder også for kriminalomsorgen. Personopplysningsloven § 23 annet ledd a og b gjør unntak fra informasjonsplikten av hensyn til rikets sikkerhet eller når hemmelighold er påkrevd for å forebygge og avdekke straffbare handlinger. Å gi den innsatte kunnskap om at han er registrert i INFOFLYT kan bety fare for andre personer eller interesser som nevnt i straffegjennomføringsloven § 7 første ledd bokstav c, og unntakene i personopplysningsloven § 23 annet ledd vil derved normalt stenge for at den innsatte informeres om behandlingen av opplysninger i INFOFLYT."* Videre presiseres det at informasjonsplikt er hovedregelen, og at man i hvert konkrete tilfelle må vurdere unntak.

Fengselet bemerker i denne sammenheng at en praksis hvor innsatte *ikke* på konkret spørsmål får opplyst om han/hun er INFOFLYT-innsatt, vil medføre en innskrenkning av gjeldende praksis i dagens INFOFLYT-system. I dag er praksisen for så vidt fengselet er kjent med at den enkelte innsatte på konkret spørsmål får svar på *hvorvidt* han er registrert i INFOFLYT-systemet, altså om at fengselet behandler personopplysninger om han av sensitiv karakter. De fleste innsatte er i dag kjent med begrepet INFOFLYT og hva dette innebærer. Praksisen som her er nevnt, er felles for fengslene i region nordøst. Det presiseres imidlertid at dette ikke er informasjon som fengselet *uoppfordret eller aktivt* gir til den enkelte registrerte, altså gis den p.t. ikke *"av eget tiltak"*, slik personopplysningsloven legger til grunn.

Fengselet mener at hovedregelen fortsatt bør være at den innsatte på forespørsel kan få opplyst om han er registrert i systemet, slik at han er kjent med at det foreligger opplysninger som må antas å ha potensielt stor negativ betydning for hans progresjon og eventuelt kan gis anledning til å be om innsyn i opplysningene. Sett hen til den inngripende betydning slike opplysninger i mange tilfeller har for den enkelte innsatte, bør unntak fra hovedregelen bare gjøres i konkrete og enkeltvis unntakstilfeller, for eksempel i tilfeller hvor en er kjent med at det er stor sannsynlighet for at kunnskapen vil kunne bety fare for andre personer eller interesser som nevnt

i straffegjennomføringsloven § 7 første ledd bokstav c. Opplysninger om *hvorvidt* den enkelte er registrert i et system, uten å vite hvilke opplysninger som er registrert der, må etter fengselets oppfatning generelt sett antas å ha begrenset verdi for eventuelle utenforstående.

Hvorvidt den innsatte faktisk *får* innsyn i opplysningene, må vurderes konkret i forhold til de opplysninger som er registrert.

6.3 Innsyn

Fengselet er kjent med at det i Sverige og Danmark verken opplyses om selve registreringen eller gis innsyn til innsatte på generell basis, ”.for å unngå at det kriminelle miljøet som står for grov og organisert kriminalitet skal kunne foreta kartlegging samt å få mulighet til å avsløre mål og metoder i arbeidet”.

Ullersmo fengsel er av den oppfatning at den enkeltes mulighet til å be om innsyn i opplysninger som antas å kunne ha stor betydning for hans straffegjennomføring og således hensynet til den enkeltes rettssikkerhet, bør veie tungt, selv om man registrerer de argumenter som fremføres av våre nordiske naboer som grunnlag for verken å opplyse om registrering eller på generelt grunnlag gi innsyn i opplysningene. Som nevnt over, vil videre en eventuell innsynsbegjæring uansett ikke nødvendigvis medføre at vedkommende *de facto* gis innsyn, da det foretas en konkret vurdering av de opplysninger som er registrert, jf. over, bl.a. ved vurdering av om innsyn kan medføre uønskede konsekvenser for eventuelle kilder i innsattemiljøet. For øvrig bemerkes at den norske Sivilombudsmannen i en uttalelse fra 03.12.10 har slått fast at det ikke er adgang til å avslå innsynsbegjæringer i INFOFLYT med en generell henvisning til sikkerhetsmessige hensyn, jf. sak 2007/2274, men derimot at hver enkelt opplysning må vurderes konkret i forhold til om det foreligger hjemmel for å unnta fra innsyn.

Ved enkeltstående anledninger har fengselet behandlet søknader fra innsatte eller dennes fullmektig om innsyn i INFOFLYT i Ullersmo fengsel. Ved siste anledning ble en delvis innvilgelse påklaget til regionalt nivå, med det utfall at regionen støttet fengselets oppfatning av at opplysningene i dokumentene som ble unntatt – og var utarbeidet av fengselet – var av en slik karakter at opplysningene kunne unntas i medhold av straffegjennomføringsloven § 7 bokstav c). De sikkerhetsmessige hensyn ble således tillagt avgjørende vekt i saken.

Ved tidligere innsynsbegjæringer har det i stor grad dreid seg om dokumenter utarbeidet av politiet, og det er da gitt tilbakemelding om at politiet var rett instans til å vurdere nedgradering og eventuelt innsyn i dokumentet, jf. FOR 1972-03-17 nr. 3352: Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen) § 5 fjerde ledd.

Som nevnt over, rådet det i lengre tid usikkerhet rundt hvordan begjæringer om innsyn i INFOFLYT skulle behandles. Gjeldende rundskriv fra KSF fra 2005 la opp til en generell hjemmel for å avslå innsynsbegjæringer, under henvisning til at alle opplysninger som var registrert i INFOFLYT måtte antas å være kvalifisert for unntak under henvisning til straffegjennomføringsloven § 7 første ledd bokstav c. Dette ble kritisert av bl.a. Sivilombudsmannen, jf. over, og praksis i tiden etter sistnevntes uttalelse har vært at enkeltdokumenter skal vurderes konkret av den instans som har utarbeidet det i forhold til om

det er grunnlag for å unnta fra innsyn. Denne vurderingen har i de tilfeller hvor det har vært aktuelt, ikke vært problematisk ved Ullersmo.

At regler om innsyn i INFOFLYT-opplysningene og saksbehandling av innsynssaker nå foreslås nedfelt i et nytt regelverk om INFOFLYT, ser fengselet som utelukkende positivt. Dette vil medføre en mer helhetlig praksis knyttet til problemstillinger rundt innsynsbegjæringer fra innsatte og/eller deres fullmektig.

8 Krav som bør stilles til INFOFLYT – utvalgets vurderinger

8.2.1 Kompetanse, tillit og samarbeidsfora

Streng tilgangsstyring, sikker informasjonsutveksling og færrest mulige nivåer

For at politiet skal utlevere beskyttelsesverdig informasjon er det helt avgjørende at de skal kunne ha tillit til at kriminalomsorgen behandler den på en betryggende måte. For å oppnå dette er fengselet enige i at det er nødvendig med et moderne saksbehandlingsverktøy med tilgangsstyring. Dersom innsatte eksempelvis flyttes mellom flere ulike regioner i systemet slik det fungerer i dag, er det gjerne opptil 4-5 personer på hver enkelt enhet i tillegg til regionadministrasjonene som får tilgang til til dels sensitive opplysninger. Dette kan i stor grad unngås ved å benytte et system hvor man kan gi tilgang til beskyttelsesverdig materiale utelukkende til de som har behov for det. I denne forbindelse er også fengselet positiv til forslaget om å fjerne regionenes rolle i konkrete saker dersom de ikke har beslutningsmyndighet som førsteinstans. Dette vil redusere antallet personer som får tilgang på opplysningene, og formodentlig effektivisere saksbehandlingen. Slik systemet fungerer i dag, oppleves det som svært omstendelig, og saker blir ofte liggende lenge hos regionalt nivå, gjerne i påvente av oppdaterte opplysninger i INFOFLYT-systemet. Man slutter seg også til argumentet fra utvalget om at regionens tilsatte ikke har en nærhet til og kunnskap om de aktuelle innsatte som forsvarer bruken av regionale ressurser til dette arbeidet.

Forpliktende samarbeid

Fengselet støtter også forslaget om evaluering av et nytt system med jevne mellomrom, slik det er foreslått i pkt. 8.2 s. 82 nederste avsnitt. En jevnlig evaluering vil sikre fortløpende vurderinger av systemets effektivitet, funksjonalitet og sikkerhet.

8.2.2 Hvem som kan registreres, kvalitet på opplysninger og bruken i en risikovurdering

Kvalitetssikring av opplysninger og system for risikovurdering

Det er viktig at kildene har tillit til "systemet" og at deres opplysninger blir behandlet fortrolig. Samtidig er det viktig å ha et system for kvalitetssikring av etterretningsinformasjon som sikrer at opplysningene først blir brukt etter en nøye vurdering av kvaliteten på opplysningene. Fengselet er derfor positive til forslaget om å ta i bruk politiets "4X4"-system for å vurdere opplysningenes sannhetsgehalt som grunnlag for risikovurderingen. Slik situasjonen er i dag, blir opplysningenes troverdighet vurdert ut fra fengselets kjennskap til den konkrete innsatte og er i stor grad basert på subjektive forhold. Ved å ta i bruk et felles system for slike vurderinger vil man sikre at kildeopplysninger som benyttes, har tilstrekkelig kvalitet.

Til pkt. 8.1.8 Lovhjemmelen bør tilpasses politiregisterloven

Som mindretallet i utvalget legger til grunn, vil et nytt regelverk om INFOFLYT i til dels stor grad benyttes av personell i kriminalomsorgen uten særlig juridisk bakgrunn og/eller full kunnskap om hvor rettskildene befinner seg, at de er gjenstand for endringer m.v. Fengselet er enig i at et nytt regelverk i størst mulig grad bør fremstå som et fullstendig og selvstendig sett av regler, og at en i størst mulig grad bør unngå parallellhenvisninger til andre regelverk som kanskje ikke bare på mange måter er vanskelig tilgjengelig, men også til dels lite kjent for den som skal benytte dem. Dette vil medføre unødvendige komplikasjoner i anvendelsen av regelverket, og skaper usikkerhet for dem som skal benytte det. En innarbeidelse av de aktuelle bestemmelser i politiregisterloven i ny forskrift til INFOFLYT anses mest hensiktsmessig.

Til pkt. 8.2.4. Internasjonalt samarbeid

Kommentar til "Andre vurderinger som utvalget har gjort" s. 13 pkt: *"Det er behov for internasjonale avtaler som kan gi kriminalomsorgen hjemmel til å gi og motta informasjon til eller fra et annet avtaleland om utenlandske innsatte som har soningstilknytning til flere avtaleland og som driver grenseoverskridende kriminalitet. Dette bør utredes nærmere"*.

Med bakgrunn i økende antall tilreisende utenlandske kriminelle til Norge, bør arbeidet med dette punktet prioriteres høyt slik at vi får en fortgang i informasjonsutvekslingen på tvers av landegrensene.

Det bør arbeides (raskt) med å få til en informasjonsflyt på utenlandske innsatte som er tilknyttet organisert kriminalitet. Dette er en problemstilling som i økende grad vil gjøre seg gjeldende i årene fremover. Antallet utenlandske innsatte er økt dramatisk siden 2005, og det er ingenting som tyder på at utviklingen vil stanse, snarere tvert imot. Det er da viktig at fengselet sitter med all relevant informasjon om utenlandske innsattes eventuelle historikk slik at man kan ta nødvendige skritt under straffegjennomføringen.

Kapittel 9 Økonomiske og administrative konsekvenser

I forhold til bemanningsbehovet for nye INFOFLYT, vil det totale stillingsinnholdet til den enkelte avgjøre hvor mye ressurser som kreves for å jobbe med dette i tillegg. Umiddelbart virker ressurskalkylen noe lav sett opp mot tiden som går med til:

- Opplæring, oppdatering, bearbeiding, systematisering, lagring m.v.
- Jevnlige møter med politi.
- Jevnlige møter med andre personer som jobber med INFOFLYT. Det antas å være behov for et fora for de som jobber med det på ulike enheter.
- Evalueringsmøter.
- Utbedringer.

Ullersmo fengsel støtter utvalget i at dersom man beslutter å oppruste INFOFLYT-systemet på en gjennomgående og varig god måte, må det tilføres tilsvarende ressurser til dette. Det er ikke ønskelig at man sitter igjen med halvgode og risikable løsninger som et resultat av manglende

ressurser til for eksempel nødvendig tilsetting av nøkkelpersoner, implementering av saksbehandlingsverktøy m.v.

Generelle bemerkninger

Ullersmo fengsel er i all hovedsak positive til de forslag som fremkommer i utvalgets rapport. Dersom informasjonsflyten kan forenkles og effektiviseres på en måte som styrker rettssikkerheten, bevarer personvernet og trygger samfunnet, er dette svært positivt.

Slik systemet fungerer i dag fremstår det som tungvint og lite effektivt, og praksisen fremstår som svært ulik i de ulike regionene. Dette er uheldig. Konkret har fengselet tidvis hatt store utfordringer med svært lang saksbehandlingstid i tilfeller hvor det bes om oppdaterte opplysninger fra politiet, og dette har særlig gjort seg gjeldende i enkeltsaker som vedrører søknader om for eksempel permisjon fra fengselet for INFOFLYT-innsatte, og anmodninger om avregistrering. Man har også savnet et strukturert system for fornyede vurderinger av registreringene. Slik praksisen er i dag, er det i stor grad opp til det enkelte fengsel å ta initiativ til at den innsatte "avflages".

Man ser videre nødvendigheten av at personellet som skal arbeide med opplysningene og saksbehandlingen har nødvendig opplæring og kompetanse, både tverrfaglig og juridisk. Ressurser til dette – og et egnet saksbehandlingsverktøy – bør prioriteres høyt.

Endelig forutsettes at det videre arbeid med nytt regelverk gis høy prioritet i departementet, slik at implementering av nye regler kan skje i overskuelig framtid.

Med hilsen

Bernt W. Nordhaug
Underdirektør

Saksbehandlere:

- Førstebetj. R. Lilletofte
- Rådgiver G. Staverløkk