

WAYBACK BERGEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Gullhaug Torg 4A
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Vår ref: Wayback v/Jussgruppen
Vår dato: 31.10 2012
Deres ref: 201005722- /TAJ
Deres dato: 27.06.12

Høringsuttalelse – INFOFLYT-utvalget rapport

Det vises til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 27.6.2012. Rapport 15. mai 2012 INFOFLYT «Informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen i saker med alvorlig kriminalitet og høy risiko», ble med dette brevet sendt ut på høring. Høringsfristen var satt til 1.11.2012. Uttalelsen er således rettidig.

WayBack har i Bergens avdelingen en egen gruppe med jusstudenter som bistår innsatte med rådgivning, Jussgruppen WayBack (heretter JWB). JWBs rådgivere har i samarbeid med Advokat Morten Furuholmen og Advokatfullmektig Rikke Arnesen skrevet denne høringsuttalelsen basert på tilbakemeldinger fra innsatte.

Høringsuttalelsen er uavhengig de øvrige avdelinger og representerer ikke fadderne eller de øvrige styrer, da JWB er en uavhengig gruppe som bistår innsatte.

1. Introduksjon.

Etter KSF 2/2005 har Kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten mulighet til å innhente, registrere og utveksle opplysninger om innsatte som kan utgjøre en særlig risiko for orden og sikkerhet i fengselet, tjenestemenn i fengselet og samfunnet for øvrig.

Typen av opplysninger er ikke særlig avgrenset etter rundskrivet. Alt fra opplysninger som kriminalomsorgen anser nødvendige til å beslutte sikkerhetsmessige tiltak, til opplysninger politi og påtalemyndighet trenger for å bekjempe og forebygge kriminalitet, er inntatt. Opplysningene kan stamme fra én eller flere etaters etterforskning, etterretning, informantforklaringer, innsattes korrespondanse mv.

Informasjonen i INFOFLYT-systemet kan både inneholde gradert og ugradert informasjon. Det er intet system for oppgradering av informasjon, verken for sannhetsgehalten i opplysningene eller om opplysningene ennå er relevante med hensyn til formålet informasjonen ble innhentet for, utvalgets rapport punkt 7.2.3.

Videre er INFOFLYT nærmest praktisert som et hemmelig register, da begjæringer om innsyn om man innebefattes av INFOFLYT og innsyn i informasjon i INFOFLYT-systemet har blitt nektet på grunn av at informasjonen var i INFOFLYT-systemet, jf Sivilombudsmannens sak 2007/264.

Infoflyt må antas å være et nasjonalt register.¹

2. Lovhjemmel og hjemmelsproblematikk.

Det følger av introduksjonen over at INFOFLYT-systemet er svært inngripende overfor den innsatte. Kriminalomsorgen og politi/påtalemyndighet kan prinsipielt foreta en nærmest altomfattende kartlegging av den enkelte innsattes liv. Kriminalomsorgen kan også anvende INFOFLYT-systemet i all saksbehandling om den enkelte innsatte i saker om arten og graden av soningsregime, søknader om fremstilling, søknader om permisjon mv.

Innholdet i INFOFLYT-systemet kan helt eller delvis unntas innsyn og kontradiksjon for den innsatte, jf straffegjennomføringsloven § 7 første ledd bokstavene c og d, jf h. Tilsvarende foreslås videreført etter politiregisterloven § 49.

Det følger av legalitetsprinsippet at ethvert inngrep i en persons rettssfære krever hjemmel i lov. Det er alminnelig antatt at jo sterkere inngrep overfor den enkelte, jo klarere lovhomekel kreves. Det nevnes at legalitetsprinsippet er alminnelig antatt å ha grunnlovs rang.

Legalitetsprinsippet utfylles av den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Det følger av sikker praksis fra EMD at ethvert inngrep som kan være i strid med individets rettigheter etter EMK, allikevel ikke bryter med konvensjonen dersom inngrepet er hjemlet i rettsregler som er tilstrekkelig klare og presise til at borgerne kan forutse sin rettsstilling og konsekvensene av loven. Inngrepet må også være formålsmessig, nødvendig og proporsjonalt ut fra inngrepets art og grad sammenholdt med formålet, jf Sunday Times v. UK, A 30 (1979).

2.1 Manglende hjemmel og strakstiltak.

Det er mye som tyder på at man ikke har tilstrekkelig hjemmel for å ta i bruk INFOFLYT som et nasjonalt register. Hjemmelsspørsmålet har vært adressert av blant annet Sivilombudsmannen og Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomite, jf hhv. Sak 2007/2274 og brev datert 28.11.2011. I et tilsvar datert 6.12.2011 på Kontroll- og konstitusjonskomiteens spørsmål bekrefter justisminister Faremo langt på vei at man per dags dato ikke har tilstrekkelig hjemmel.

¹ Hansen, Heidi, «Kriminalomsorgens bruk av INFOFLYT-systemet», side 13.

På tross av klare indikasjoner på manglende eller ikke tilstrekkelig hjemmel, uttaler justisministeren at «[r]egistrering i INFOFLYT-systemet er altså ikke stanset».

JWB mener at bruken av INFOFLYT skal fryses innen hjemmelsspørsmålet er brakt i orden, og lovgiver har sanksjonert bruken av et slikt nasjonalt register. Man kan ikke akseptere at Norge fortsetter en praksis som kan være i strid med både konstitusjonell praksis og EMK. I verste fall scenarioene er INFOFLYT inngripen både av Grunnlovsrang jf. Legalitetsprinsippet og i de inkorporerte menneskerettigheter, jf. Især EMK art 5,6, 8 og 13 jf. SP art 17. Især problematisk er dette i forhold til den udefinerte tredjepersons kretsen.

2.2 Innsatte som innebattes av INFOFLYT-systemet.

I utvalgets rapport tilrådes det ikke å gi en nærmere definisjon av begrepet «alvorlig» kriminalitet i utvalgets forslag til ny lov og forskrift, jf utvalgets rapport side 104-105. Dette anses som uheldig. Dette må ses i sammenheng med det vide skjønnet som innrømmes Kriminalomsorgen og de ulike politiorganene, både om hvem som registreres i INFOFLYT-systemet og hva som registreres.

Utvalget legger til grunn at begrepet «alvorlig kriminalitet» skal forstås i retning av gjeldende INFOFLYT-instruks og den praksis som har utviklet seg etter 2005.

Spørsmålet er om hva denne praksisen innebærer. Innsyn er som Sivilombudsmannen² har påpekt nærmest umulig å få. På tross av at et fåtall av advokater har fått innsyn på vegne av egen klienter, mot taushetsplikt ala de samme føringer som man finner i strpl. § 100a.

Utvalget har funnet at registrering og flagging i INFOFLYT-systemet skjer ofte uten begrunnelse, samt at i enkelte saker registreres innsatte hvor trusselen vurderes som «lav» på tross av rundskrivet, jf. utvalgets rapport punkt 7.2.3.

Vår erfaring viser at innsatte ikke er informert om INFOFLYT, hverken på generelt eller spesielt grunnlag. Det faktum at noen er på INFOFLYT er av innsatte som vi har snakket med kjent at fører til permisjonsnekt, besøksnekt, avslag på 2/3 tid mm uten at det grunngis på en måte som er egnet til å kunne klage på en forsvarlig måte. Viser herunder til instruks som er gitt i rundskriv KSF 2/2005³ hvorpå det av punktene 8 og 9 fremgår hvor strengt og vanskelig eventuelle innsynsbegjæringer skal behandles. Især reagerer JWB på at man på rundskrivets side 7 uttaler at «Det antas at slik prøving kan ta noe tid» ifm domstolsbehandling. Dette virker som en bevist instruks om hvordan man kan trenere disse sakene.

² Sak 2007/264

³ Rundskriv 2/2005 – INFOFLYT særskilt behandlingsinstruks

På bakgrunn av utvalgets rapport synes det åpenbart at Kriminalomsorgen har behov for en klarere avgrensning med hensyn til hvem som registreres og hva som registreres, samt hvordan en eventuell innsynsrett skal praktiseres. Vi mener at det naturlige utgangspunkt er klarere å definere i lov eller forskrift hvem som kan innebefattes av INFOFLYT, og herunder blant annet hva som menes med «alvorlig kriminalitet».

JWB bemerker for øvrig at utvalget synes å utvide, etter sin ordlyd, kretsen av innsatte som kan være aktuelle for INFOFLYT. Etter gjeldende rundskriv omfatter INFOFLYT «særlig» alvorlige saker med «særlig» høy risiko. JWB mener at det bør drøftes eksplisitt om denne endringen er en villet handling, og i så fall om hva denne endringen vil innebære. Subsidiært anfører JWB at det bør drøftes om hvorvidt den manglende avgrensningen ved «alvorlig kriminalitet» er i strid med klarhetskravet etter legalitetsprinsippet og EMDs praksis.

2.3 Kriminalomsorgens formål og oppgave.

Etter straffegjennomføringsloven § 2 har Kriminalomsorgen som formål å «motvirke nye straffbare handlinger». Utvalget foreslår å utvide Kriminalomsorgen mandat i saker vedrørende behandlingen av personopplysninger. Ved behandling av personopplysninger skal kriminalomsorgen bidra til å forebygge, forhindre og bekjempe alvorlig kriminalitet, jf utvalgets forslag til ny straffegjennomføringslov § 4f. Det påpekes i denne anledning at Kriminalomsorgens primær hensikt, ikke er det pønale og «politimessige arbeid». Kriminalomsorgen har en stor utfordring med tilbakeføring til samfunnet og har mange oppgaver i den anledning, jf. Blant annet St. meld 37 - Straff som virker.⁴

JWB finner det svært betenkelig at Kriminalomsorgen skal tilføres et slikt mandat av åpenbare rettssikkerhetsmessige hensyn, sett i lys av INFOFLYT's karakter. Samt at JWB er bekymret for å ta vekk fokus fra det rehabiliterende perspektiv. Skillet mellom politi og Kriminalomsorgen synes å bli visket ut, og gir en uheldig sammenblanding av oppgaver og ansvarsfordeling.

Utvalget påpeker selv at jo mer inngripende tiltak overfor den enkelte, jo mer «økes krav til kompetanse, grundighet og likebehandling hos dem som behandler opplysningene», jf utvalgets rapport side 17. Det er allerede slått fast at INFOFLYT er svært inngripende overfor de(n) som er registrert. Videre finner utvalget en urovekkende lang liste med kritikkverdige forhold ved behandlingen av, og det materielle innholdet i, INFOFLYT-systemet, jf utvalgets rapport punkt 7.2.3., 7.2.4. og 7.2.6.

Derfor er svært oppsiktsvekkende at utvalget allikevel foreslår at kriminalomsorgen skal bli tillagt tilsynelatende rene politioppgaver i sitt mandat. Prinsipielt øker en slik

⁴ St.meld. nr. 37 (2007-2008)

sammenblanding risikoen for vilkårlig og mindre kompetent kriminalitetsbekjempelse. Rettssikkerhetsmessig er det avgjørende å ha en så klar arbeidsfordeling mellom kriminalomsorgen og politi/påtalemyndighet som mulig, slik at INFOFLYT-systemet praktiseres i overenstemmelse med kravene som stilles etter intern retten og EMK. JWB mener at kriminalomsorgens formålsparagraf bør forbli uendret.

2.4 Rettssikkerhetsspørsmål overfor tredjeperson.

Etter rundskrivet vil den innsattes personkrets også omfattes av INFOFLYT. Videre innebefattes også andre som «antas å ha en tilhørighet» til organiserte kriminelle nettverk, terrorister, politiske ekstreme nettverk, religiøse ekstreme nettverk, og som vil kommunisere eller kommuniserer med den innsatte, selv om den innsatte «i utgangspunktet ikke» utgjør en særlig risiko for orden og sikkerhet i fengselet, tjenestemenn i fengselet og for samfunnet for øvrig.

Utvalget understreker at kriminalomsorgen ikke vil få adgang til å registrere tredjepersoner som ikke har kontakt med den innsatte, eller tredjepersoner som forsøker å oppnå kontakt med en innsatt, jf utvalgets rapport punkt 8.1.7.

Det er et åpenbart problem med resonnementet. For all den tid kriminalomsorgen ikke har rett til å registrere denne informasjonen, ser det ut som om utvalget foreslår at politiet allikevel kan overlevere informasjon av denne art til kriminalomsorgen.

JWB mener at bestemmelsen gir kriminalomsorgen anledning til å omgå registreringsforbudet av tredjepersoner. Rettssikkerhetsmessig synes det svært uheldig at kriminalomsorgen i det hele tatt skal kunne håndtere slik informasjon, sammenholdt med utvalgets funn om hvordan personopplysninger håndteres i kriminalomsorgen, jf utvalgets rapport punkt 7.2.3, 7.2.4 og 7.2.6.

Her må det påpekes at den udefinerte tredjeperson kretsen, slik det er foreslått, ikke stilles krav om at er straffedømt for noe forhold eller under en isolert etterforskning som ville gitt anledning til inngrep etter strpl. § 100a med videre henvisninger. Strpl. § 100a er en meget streng regel som skal påse rettssikkerhet under etterforskning med sikte på tiltale etter meget strenge straffebud. Denne rettssikkerhetsgarantien må også gjelde i tilfeller hvor en straffedømt, siktet, tiltalt og dens «tredjepersonkrets» er under INFOFLYT. Da hensett på at man ikke har foretatt en nærmere spesifisering av hva som menes med «alvorlig kriminalitet» slik det er i strpl. § 100a.

Se også under vedrørende personvern og rettshjelp.

3. Personvern

Informasjonsutveksling mellom politi og kriminalomsorgen er utvilsomt et behov i enkelte tilfeller for å kunne foreta gode risikovurderinger, avdekke kriminalitet under straffegjennomføring og forebygge ny kriminalitet. At det er et behov for dette er uomtvistet fra denne side og man mener at god dialog mellom de ulike etater i særlige tilfeller er nødvendig.

Imidlertid er man som innsatt ikke fradømt retten til personvern. Dette reiser flere problemstillinger. For JWB fremstår tilstrekkelige klage- tilsyns- og kontrollordninger, opplysninger om tredjepersoner og samtaler mellom innsatt og forsvarer som særlig viktige temaer i denne sammenheng.

3.1 Nødvendigheten av tilstrekkelige tilsyns-, kontroll- og klageordninger

Når lovverket åpner for at sensitive opplysninger kan lagres og behandles uten at den registrerte har innsynsrett vil vedkommende være uten reell klageadgang og uten mulighet til å rette opp eventuell feilinformasjon. Dette er problematisk ettersom opplysningene benyttes av Kriminalomsorgen for å begrunne avgjørelser om for eksempel prøveløslatelse. Det er dermed av høy interesse for den registrerte at det eksisterer svært gode tilsyns- og kontrollordninger, noe personverndirektivet og EMD også setter som en forutsetning.

Dagens ordning hvor kontroll og tilsyn gjøres gjennom Sivilombudsmannen, KSF og Datatilsynet, noe utvalget i stor grad ser ut til å videreføre, fremstår etter vårt syn som en noe usikker og lite effektiv ordning. I den forbindelse vises det til Datatilsynets strategidokument av 15.03.2012 s. 17-18⁵. Tilsynet peker her på at det i dag mottar jevnlig klager på behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen, uten at det alltid er klart om tilsynet er den korrekte instansen til å ta imot klagen og behandle dem. Dette er gjerne da spørsmålene, i tillegg til å berøre personopplysningsloven, ligger i grenseland mellom straffegjennomføringslov og forvaltningslov. Som tilsynet selv påpeker er dette noe de ikke alltid vil ha gode forutsetninger for å vurdere.

Etter vår oppfatning vil en ordning etter mønster fra straffeprosessloven § 100a med skjult advokat, være en tryggere og mer effektiv løsning. Vi er uenige i utvalgets syn om at innsynssakene knyttet til INFOFLYT ikke er av en slik art eller omfang at det tilsier en slik ordning. Det er i disse sakene ofte tale om svært sensitiv informasjon. Videre er det verd å merke seg at også private borgere uten dom på seg kan innbefattes. Dette krever bedre former for rettssikkerhetsgarantier enn dagens ordning.

Dersom ikke en ordning med skjult advokat som nevnt over blir til, bør det i alle tilfeller være et tettere samarbeid mellom Sivilombudsmannen, KSF og Datatilsynet. Slik vi tolker nevnte strategidokument er Datatilsynet av samme oppfatning, se dokumentets punkt 3. «Datatilsynets strategi». Samt at Sivilombudsmannens saksbehandling og klagegang bør dekkes av fri rettshjelpsordningen jf. Høringsbrevet punkt under rettshjelp.

⁵ Strategi for godt personvern i justissektoren mv.15.mars 2012
(<http://www.datatilsynet.no/Sok/?query=07/01455>)

3.2 Behandling av tredjepersonsopplysninger i INFOFLYT

Når det gjelder innhenting av opplysninger om utenforstående tredjepersoner som er i kontakt, eller som forsøker å oppnå kontakt med den innsatte, deler vi utvalgets syn om at dette i enkelte tilfeller kan være nødvendig. Som utvalget selv påpeker i rapporten på s. 77 bør dette bare være aktuelt i saker der det er nærliggende grunn til å anta at en person i samarbeid med den innsatte planlegger alvorlig kriminalitet, fysisk angrep på personer eller rømning. Videre nevnes at opplysninger som gir særlig grunn til mistanke da kan stamme fra politi, kriminalomsorgens ansatte eller kilder blant innsatte.

Vi kan ikke se at det etter en naturlig tolkning av ordlyden i § 2 i forslaget til forskrift fremgår en like streng føring på denne nødvendighetsvurderingen. I § 2 er kun uttrykket «nødvendig» tatt med. Slik vi tolker bestemmelsen legges det altså opp til samme nødvendighetsdrøftelse for tredjepersoner som for innsatte selv. Dette mener vi er uheldig da det bør kreves mer og være en særlig mistanke for at også tredjepersonsopplysninger skal kunne behandles. En registrering og potensielt avlytninger, kontroll av kommunikasjon på elektroniske medier og post er et inngripende virkemiddel som krever klar hjemmel i lov jf. EMK art 8 jf. SP art 17 jf. GrL. § 110c.

Vi ønsker en tydeliggjøring vedrørende disse momenter.

3.3 Kommunikasjon mellom innsatte og forsvarer

Ut ifra de dokumenter vi er blitt forelagt er ikke forholdet mellom INFOFLYT og straffegjennomføringslovens § 31 (6) tatt stilling til. Bestemmelsen fastslår som kjent at kontroll under besøk av advokat, offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, ved at samtale overhøres ikke skal finne sted.

Vi ber om at utvalget kommer med en avklaring på forholdet mellom INFOFLYT og rettighetene man har som innsatt, advokat eller offentlig myndighetsrepresentant, etter straffegjennomføringslovens § 31 (6) jf. 30. Det er svært uheldig at man ikke har foretatt en slik positiv avgrensning mot forsvarer samtaler. Viser i den anledning til EMDs dom Petrov mot Bulgaria⁶ hvor EMD har tatt stilling til slik overvåkning av korrespondanse og stilte en rekke krav til hjemmelsgrunnlag, kontroll og forholdsmessighetsvurderinger. Det er tvilsomt slik JWB ser det at INFOFLYT regimet slik det til nå praktiseres og slik utvalget har foreslått vil tilfredsstille vilkårene fra EMD.

4. Kontrollorgan og rettshjelpsbehovet

4.1 Kontrollorgan

Det er åpenbart et behov i enkelte tilfeller for informasjonsutveksling mellom politi og Kriminalomsorgen. Det er videre klart at en ordning som INFOFLYT stiller krav til at den innsattes rettssikkerhet ivaretas. For å ivareta sin rettssikkerhet må man nødvendigvis også være kjent med problemstillinger mot den, især problematisk er dette for «privat personer» som ikke har anledning til å vite om man er under INFOFLYT.

⁶ Application no 15197/02 – Case of Petrov v. Bulgaria. Judgement.

I denne sammenheng kan det vises til den praksis som har foreligget ved bruk av INFOFLYT-systemet, og som heller ikke synes å ville endre seg med forslagene til lov og forskrift som er lagt frem av utvalget. KSF innrømmes fortsatt i stor grad av skjønnsmessig vurdering av hvilke opplysninger som kan være unntatt fra innsyn, med de henvisninger som gjøres til strgjfl. § 7 (1) c og politiregisterloven § 49, jf. forslag til forskrift § 9 og strgjfl. § 4h.

Etter politiregisterloven § 54 skal det ved behandling av saker om innsyn, retting, sperring eller sletting gis en begrunnelse som ikke tilkjenner at det foreligger en registrering dersom begjæringen ikke tas til følge. Denne bestemmelsen er henvist til i forslaget til strgjfl. § 4h og forskrift § 12. Dette er etter JWBs syn i strid med de prinsipper EMD har lagt til grunn i forhold til klarhetskravet i «Sunday Times»⁷ dommen.

Det må antas at en stor del av de opplysninger som er inntatt i INFOFLYT vil kunne være unntatt fra innsyn, og videre at den innsatte i mange tilfeller ikke har kunnskap om at det er foretatt en registrering.

Fra den innsattes ståsted vil behovet for rettshjelp og uavhengig kontroll være fremtredende i det man kan få avslag på søknader om permisjon, overføring og prøveløslatelse mm. uten at dette begrunnes, mulighetene for kontradiksjon vil dermed også være fraværende. Innsatte forteller om avslag på slike søknader som kun er begrunnet med «sikkerhetsmessige hensyn» hvorpå innsyn i de momenter som ligger til grunn for vurderingen er unntatt innsyn jf. og hvorpå det ikke gis videre grunnlag for hva dette består i.

At man tidvis har et behov for å tilbakeholde informasjon for den innsatte er klart. Imidlertid bør man da i slike tilfeller kunne få bistand av advokat mot taushetsplikt. Vilkårligheten i behandlingen av søknader og mangelfull begrunnelse, med dertil mangelfull anledning til å påklage og forberede permisjoner er problematisk. Innsatte rapporterer om at man går opp mot 2/3 tid uten å ha hatt ordinære permisjoner eller muligheter for å forberede sådanne. Det er etter vårt syn en uheldig virkning av INFOFLYT da den enkelte innsatte ikke kan forutberegne sin stilling som innsatt og planlegge soningsprogresjon.

Også innsatte som per nå er på INFOFLYT regimet skal på et tidspunkt løslates, da må den det gjelder kunne ha noen form for forutberegnelighet rundt dette. Et viktig ledd i tilbakeføringen er å «øve seg» på normal samfunnet via permisjoner og besøk inne i fengselet.

4.2 Uavhengig kontroll

Med tanke på den betydning opplysninger i INFOFLYT vil kunne ha for den innsattes soningsprogresjon, er det nærliggende at det gjennomføres en tilfredsstillende kontroll med opplysningenes kvalitet og verifiserbarhet. Utvalget har pekt på at det er nødvendig med en kompetanseheving innad i kriminalomsorgen, både det når det gjelder egne opplysninger og det som blir mottatt fra politiet (rapporten pkt. 8.8.2.). Dette er JWB enig i.

⁷ Sunday Times vs UK, A30(1979).

I de tilfeller der den innsatte er uvitende om at det foreligger en registrering, vil denne kontrollen i hovedsak tilfalle det behandlende organ, KSF, jf forskriften § 10 jf. politiregisterloven § 50. Med tanke på de overnevnte problemer kan det spørres om ikke det ikke vil være nødvendig med et uavhengig kontrollorgan. Det er rimelig å anta at KSF selv vil være mer tilbøyelige til å godta opplysninger som ellers ville blitt sett på som usikre. Man har ikke i Kriminalomsorgen en tilsvarende objektivitetsplikt som politiet har, blant annet uttrykket via strpl. § 226 (3). Spørsmålet er spesielt aktuelt i de tilfeller der opplysningene anvendes ved beslutningen av et vedtak.

Utvalget har stilt seg avvisende til spørsmål om det bør opprettes et eget kontrollorgan for INFOFLYT. Videre avvises også en ordning med «skyggeadvokat» etter mønster fra strpl. § 100a. Begrunnelsen med at dette ikke er innført i sivile saker, samt at innsynssakene her «ikke (er) av en slik art eller omfang at det tilsier å innføre en ny ordning bare for disse saker», virker tynn. Man påpeker herunder at hensynet til INFOFLYT er å ivareta et kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsavdekkende perspektiv. Således er man godt over på straffeområdet og man bør utelukke henvisninger til det sivilrettslige. Videre er det da mer nærliggende å påse at man anvender etablert og kjent praksis fra straffeprosessen all den tid hensynene og området er det samme.

I forarbeidene til strpl. § 100a, NOU 1997:15⁸ kap 6.2.10 uttalelse det i forbindelse med retten til advokat i forbindelse med KK (telefonavlytting) følgende: *«En slik oppnevnt advokat vil ha en tosidig oppgave. Den ene er å sørge for kontradiksjon ved å stille kritiske spørsmål og belyse saken fra andre innfallsvinkler forut for domstolens avgjørelser. Det andre er at man skal være en rettssikkerhetsgaranti for at loven blir etterlevd. Et hovedpoeng må her være at den oppnevnte advokat ikke primært er der for å ivareta den siktedes sak, men derimot representere allmennheten og påse at det tas tilstrekkelig hensyn til personvernet i den avveining som i den konkrete sak skal skje mellom hensynet til den enkeltes integritet, og felleskapets behov for oppklaring og avverging av alvorlig kriminalitet.»*

Dette standpunkt vil i aller høyeste grad også måtte kunne inntas i forbindelse med skyggeadvokater i INFOFLYT sakene. Det må være en adekvat harmoni mellom formålet til inngrepet, som her er straffverdige handlinger, og de rettssikkerhetsmessige prosesser.

Innsatte som sitter på INFOFLYT havner på mange måter i en særstilling. Spesielt må det kunne legges vekt på at muligheten for å orientere seg om og ivareta sine egne interesser vil være vanskeliggjort. Det kan være gode grunner for å holde opplysninger borte fra den innsattes innsynsrett og kjennskap, men da blir behovet for en uavhengig kontroll desto større. I denne sammenheng kan det være hensiktsmessig å innføre et krav om årlig gjennomgang om behovet for å holde en innsatt på INFOFLYT, en tidsubestemt periode er etter vårt ståsted et uforholdsmessig inngrep.

⁸ NOU 1997:15 NOU 1997: 15. Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet

I de saker hvor den innsatte har kjennskap til at det er foretatt en registrering vil det etter forslaget være mulighet til å klage på vedtak om behandlingen av personopplysninger både til det overordnede organ og til Datatilsynet, jf. politiregisterloven § 55 og 59. En slik løsning synes å ivareta den innsattes behov i større grad enn tidligere praksis. Det kan imidlertid spørres om datatilsynet er tilstrekkelig som kontrollorgan⁹ når det gjelder å vurdere innholdet i opplysningene.

4.3 Rettshjelpsbehov

En INFOFLYT fanges rettshjelpsbehov knytter seg til å få bistand med søknader og klager relatert til soningsprogresjon. Dette vil være begjæringer om innsyn i saksdokumenter underlagt INFOFLYT systemet, og utforminger av søknader og klager tilknyttet soningsprogresjon. Med soningsprogresjon menes søknader vedrørende overføring til fengsel med lavere sikkerhetsnivå, søknader om fremstillinger, søknader om permisjoner mm.

Dette vil den innsatte under gjeldende regelverk ikke være i stand til å søke om selv, og det anføres også at fengslene heller ikke under gjeldende regelverk vil være i stand til å gjennomføre en forsvarlig veiledning. Det ser heller ikke ut til at det er foreslått noen endringer i forhold til dette.

4.4 Begrunnelse for rettshjelpsbehovet

Justisdepartementets rundskriv G-12/05 legger til grunn at fangenes rettshjelpsbehov ivaretas gjennom kriminalomsorgens veiledningsplikt, jf. Rundskrivet punkt 2.2.6.

Det anføres imidlertid at det i enkelte tilfeller vil foreligge slike ekstraordinære forhold at man likevel må innvilge fritt rettsråd i den konkrete sak jf. Rhjl. § 11(3). Dette da forvaltningens alminnelige veiledningsplikt i disse spesielle sakene på ingen måte vil være tilstrekkelig eller forsvarlig for å dekke hele eller deler av den innsattes rettshjelpsbehov. Det vises til KSF rundskriv KSF 2/2005 og begrensningene som synes å være videreført i utvalgets forslag.

Her er det verd å merke seg også at private borgere uten dom på seg som innbefattes av dette må ha visse former for rettssikkerhetsgarantier. Jf. Tidligere påpekninger om «skygge advokat» noe som man i alle fall bør innføre også for denne mer eller mindre definerte kretsen av mennesker.

INFOFLYT gir Kriminalomsorgen og politiet mulighet for fri informasjonsutveksling om bestemte fanger, som vurderes som en sikkerhetsrisiko for fengselet og samfunnet for øvrig. Kriminalomsorgen har en ordning hvor de unntok informasjon i INFOFLYT systemet fra alt offentlig innsyn. Det er intet som tyder på en endring av den praksisen i nevneverdig grad. En

⁹ Strategi for godt personvern i justissektoren mv.15.mars 2012
(<http://www.datatilsynet.no/Sok/?query=07/01455>)

innsatt vil ha store vansker å få bekreftet om vedkommende er på infoflyt eller ei, det er de signaler som kommer fra flere forsvarere og innsatte.

En typisk vedtaksformulering i saker som innbefatter INFOFLYT innsatte har vært: «En nærmere konkretisering av opplysningene som er vektlagt ved dette vedtak er unntatt partsinnsyn i medhold av strgfl. § 7c) jf. § 7 d)»

Ordningen, slik den har vært praktisert, har blitt sterkt kritisert da den fjerner all mulighet for kontradiksjon rundt opplysningene som legges til grunn for den aktuelle søknaden. Innsatte har ingen reell klagemulighet da den ikke vil vite hva vedtaket bygges på.

Sivilombudsmannen kom i sak 2007/264 med en uttalelse omkring INFOFLYT innsatte og Kriminalomsorgens praktisering av gjeldende regler om innsyn i disse sakene.

Side 5 i redegjørelsen:

«Det synes heller ikke å ha vært vurdert om A eventuelt kan gis innsyn gjennom en partsrepresentant mot løfte om taushet. Jeg anser at KSF rundskriv 2/2005 punkt 8 bokstav c 1) om prosessfullmektigens innsynsrett må sees i sammenheng med Kriminalomsorgens veiledning om saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven §7 punkt 3.8, slik at det for INFOFLYT-dokumenter kan tenkes at As prosessfullmektig bør gis innsyn mot løfte om taushet overfor klienten om dokumentenes innhold. Dette synes for så vidt å være i samsvar med KSFs forståelse av reglene. Kriminalomsorgen region vest har plikt til å veilede A slik at han blir i stand til å vareta sine rettigheter på best mulig måte, jf. forvaltningsloven §11, og må dersom det er bedre muligheter for innsyn gjennom en partsrepresentant enn for ham personlig, orientere ham om den muligheten.

(...)Kriminalomsorgen region vest anmodes derfor om å behandle As innsynsbegjæring på nytt. Etter det som er sagt ovenfor om INFOFLYT-systemets karakter og betydning for de innsatte, må det kreves at det foreligger en reell fare for skade på konkrete sikkerhetsinteresser for at innsyn skal nektes. Jeg ber om å bli holdt orientert om utfallet av den nye vurderingen».

Det har etter Sivilombudsmannens kritikk medført at Kriminalomsorgen nå i enkelte tilfeller gir innsyn mot taushetsplikt overfor INFOFLYT innsattes advokat. Likevel er det antydning av praktiserende advokater at det å få svar på om en innsatte er på INFOFLYT er svært problematisk. Det vises en restriktiv holdning i den grad dette blir etterspurt og trenering av slike saker er ikke uvanlig, jf. Redegjørelse ovenfor på side 3 jf. KSF rundskriv 2/2005.

Innsatte underlagt INFOFLYT er således avhengig av å ha en advokat som bistår dem med utforming av søknader og klage. Da det i nevnte rundskriv¹⁰ nærmest legges opp til at man må gå ad domstolene for å få innsyn kommer nødvendigheten av advokater enda tydeligere fram.

¹⁰ KSF rundskriv 2/2005

. Dette for å kunne ta til reell motmæle mot de opplysninger som eventuelt framkommer av INFOFLYT systemet. Det er kjent at noen få advokater har fått slikt innsyn mot taushetsplikt ovenfor klient. Imidlertid er igjen dette avhengig av at både den innsatte og advokaten kjenner til regimet, samt at den innsatte reelt sett er på INFOFLYT. Dette er mildt sagt en rettssikkerhetsmessig betenkelighet.

4.5 Rettshjelpsdekning

Innsatte som er underlagt INFOFLYT systemet vil normalt sett ikke ha økonomi til å betale for bistand fra en advokat. Dette de det erfaringsmessig og etter forutsetningene til rundskrivene er de innsatte med de tyngste og lengste dommene som er underlagt INFOFLYT, men i en del tilfeller også varetekts innsatte. Dette spørsmålet berør også andre som i sakens anledning vil få sine samtaler/korrespondanse overvåket, jf. «tredjekrets av personer».

En dekning av advokaters arbeid i en INFOFLYT sak må følgelig dekkes under reglene om uprioritert fritt rettsråd, jf. Rettshjelpsloven § 11 (3). Primært for den innsatte, men også for den udefinerbare krets av tredjepersoner.

Man har ikke andre ordninger som vil dekke arbeid i forbindelse med sakene. Det må derfor i hvert enkelt tilfelle søkes den aktuelle fylkesmannen om bistand. Søknader om fritt rettsråd etter § 11(3) er gjenstand for streng vurdering hos Fylkesmennene. Videre honoreres det hovedsakelig etter stykkprisreglene. Resultatet er således at man må gjennom en ganske omfangsrik søknad for å få dekket rimelig og nødvendig bistand.

Unntak kan tenkes i saker hvor den innsatte er under varetekt, men her må det da gis vidt skjønns rom for advokater til besøk og ytterligere arbeid som ikke synes å være i direkte tilknytning til den rettsbehandling straffesaken utgjør, men INFOFLYT. Domstolene bør også gjøres oppmerksom på denne problemstillingen når de skal ta stilling til salær oppgaver.

4.6 Forslag til videreutvikling av regelverket

Det bør gis et klarere rundskriv, samt orientering til den innsatte om at vedkommende kan la seg bistå av advokat i forbindelse med søknader der informasjon hentet fra INFOFLYT blir et tema. INFOFLYT må ha adekvat hjemmel i lov, slik JWB tidligere i uttalelsen har påpekt.

Videre bør det gis klarere retningslinjer i forhold til rettshjelpsdekningen. Det bør fremgå uttrykkelig av retningslinjene til rettshjelpslovgivningen at utgifter til advokater vil kunne dekkes under gitte forutsetninger.

Dette vil kunne bidra til at man unngår å måtte redegjøre for selve ordningen med INFOFLYT hvorfor det er nødvendig med advokatbistand i hver enkelt søknad. Det vil da være nok med en henvisning til det aktuelle rettshjelpsbehovet, samt at den innsatte fyller vilkårene for å få fri rettshjelp.

5. OPPSUMMERENDE AVSLUTNING:

JWB leverer denne uttalelsen på et prinsipielt grunnlag som juridiske studenter som finner denne praksisen i strid med det man lærer om legalitetsprinsipper og rettssikkerhet i det norske rettssystemet. Man har ved selvsyn opplevd frustrasjoner og problemer for innsatte som er på INFOFLYT.

JWB deler utvalgets syn på at det er behov for kommunikasjon mellom etatene og overvåkning av enkelte innsatte. Imidlertid må man etterleve de grunnleggende rettssikkerhetsprinsippene i Norge, også ovenfor innsatte. JWB henstiller til departementet at man tar disse utfordringene og ytterst problematiske påpekninger fra utvalget så vel som fra de undertegnede på alvor. Slik praksis kan ikke den norske stat være seg bekjent av. Her er det etter vårt syn på høy tid at man får på plass betryggende rutiner og ikke minst tilstrekkelig lovhjemmel.

«Ofte gjør man urett ved å unnlate en handling, ikke bare ved å handle.» sitat Marcus Aurelius.

Bergen, 31.10 2012

På vegne av og i samarbeid med Adv. Morten Furuholmen

Jussgruppen WayBack


Martin G. Jakobsen (leder av lovutvalget),


Vidar Nore Mossige (medlem av lovutvalget)


Mathias Bergaust (medlem av lovutvalget),


Marius Kjønnøy Kongsberg (Medlem av lovutvalget)



Rikke Arnesen

(Advokatfullmektig Advokatfirmaet Raftvoll AS)