

Høringsnotat

Forslag om endringer i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven

Kriminalomsorgsavdelingen

Mars 2009

Jnr. 2008/03939

Innhold

1	Oversikt over forslagene til lovendring	3
2	Hjemmelsgrunnlag for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger.....	3
2.1	Bakgrunn for forslaget	3
2.2	Gjeldende rett.....	3
2.3	Arbeidsgruppens forslag	6
2.4	Departementets foreløpige vurderinger	7
2.4.1	Utkastet § 4a	7
2.4.2	Utkastet § 4c	7
2.4.3	Sikkerhetsvurderinger, karleggingsverktøy mv.....	7
2.4.4	Merknader til den enkelte bestemmelse	8
3	Taushetsplikt for tilsatte i kriminalomsorgen.....	8
3.1	Bakgrunn for forslaget	8
3.2	Gjeldende rett.....	8
3.3	Departementets foreløpige vurderinger	9
4	Opplysningsplikt og innhenting av taushetsbelagte opplysninger	9
5	Innsyn i benådningssaker.....	10
5.1	Bakgrunn for forslaget	10
5.2	Gjeldende rett.....	10
5.3	Departementets foreløpige vurderinger	11
6	Administrative og økonomiske konsekvenser	14
7	Oversikt over mulige lovendringer	15

1 Oversikt over forslagene til lovendring

Høringsnotatet inneholder fire lovforslag. Kapittel 2 inneholder forslag til hjemmelsgrunnlag for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger. Departementets forslag bygger på innstillingen fra en arbeidsgruppe som leverte sin innstilling oktober 2008, og følger opp ett av flere pålegg Datatilsynet ga etter en kontroll 13. november 2007. Forslaget i kapittel 3 gjelder en nødvendig justering av reglene om taushetsplikt etter at ordningen med straffegjennomføring med elektronisk kontroll trådte i kraft 1. august 2008. Det tredje forslaget presiserer reglene om opplysningsplikt og innhenting av taushetsbelagte opplysninger i straffegjennomføringsloven § 7a og er omtalt i kapittel 4. I kapittel 5 forslår departementet regler om innsyn som ivaretar større åpenhet i benådningssaker.

2 Hjemmelsgrunnlag for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger

2.1 Bakgrunn for forslaget

Etter en kontroll høsten 2007 fattet Datatilsynet 25. januar 2008 vedtak med åtte pålegg om endring eller opphør av ulovlig behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen. Ifølge ett av påleggene må Kriminalomsorgen iverksette nødvendige tiltak for å etablere et rettslig grunnlag for behandlingen av opplysninger i Kompis som er i sansvar med personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav a, jf. § 9. Kompis står for Kriminalomsorgens produktivitetsfremmende informasjonssystem og består av tre landsdekkende IKT-systemer.

Som ledd i å følge opp kontrollrapporten, opprettet Justsidedepartementet blant annet fem arbeidsgrupper som skulle foreslå tiltak for å gjennomføre Datatilsynets pålegg. En av arbeidsgruppene fikk som mandat å utrede hjemmelsgrunnlaget for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger. I innstillingen foreslår arbeidsgruppen å regulere hjemmelsgrunnlaget i et nytt kapittel i straffegjennomføringsloven. Innstillingen ligger ved.

2.2 Gjeldende rett

Innledning

Personopplysningsloven § 8 stiller generelle og uttømmende vilkår for når behandling av personopplysninger kan finne sted. Vilkårene er grunnbetingelser for i det hele tatt å behandle personopplysninger. For å behandle sensitive personopplysninger gjelder

tilleggsvilkårene i § 9. For behandling som medfører særlig risiko for personvernet, kreves det konsesjon fra Datatilsynet etter § 33.

Vilkår for å behandle personopplysninger

Personopplysninger etter § 8 kan bare behandles dersom den registrerte har samtykket, eller behandlingen er nødvendig for å ivareta nærmere bestemte interesser, eller behandlingen er fastsatt i lov. Personopplysninger er nærmere definert i § 2 nr. 1. Begrunnelsen for å fremheve lovbestemt behandling som et særskilt vilkår er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 92 (1998–99):

”Begrunnelsen for dette alternativet er at bestemmelsen her ikke skal oppstille tilleggsvilkår for å behandle personopplysninger når Stortinget allerede har bestemt at behandlingen er nødvendig for å vareta viktige samfunnsinteresser. Selv om man i slike tilfeller vil kunne benytte et av alternativene i bokstav a til f som hjemmelsgrunnlag, finner departementet det naturlig å fremheve lov hjemmel som et selvstendig vilkår for å kunne behandle personopplysninger. Om behandlingen er så forankret i lov at dette alternativet får anvendelse, må avgjøres ved å tolke loven som eventuelt hjemler behandlingen. Hjemmelskravet er relativt, slik at det kreves klarere hjemmel jo større personvernmessige konsekvenser behandlingen kan få.”

Vilkår for å behandle sensitive personopplysninger

Personopplysningsloven § 9 gir en uttømmende oppregning av når sensitive personopplysninger kan behandles. Hva som regnes som sensitive personopplysninger fremgår av personopplysningsloven § 2 nr. 8. Bestemmelsen i § 9 slår fast at sensitive personopplysninger bare kan behandles dersom ett av vilkårene i personopplysningsloven § 8 er oppfylt, og behandlingen oppfyller ett av vilkårene i § 9 første ledd bokstav a-h. Det første kravet vil normalt være oppfylt dersom behandlingen er tillatt etter ett av alternativene i § 9. Første ledd bokstav b gir adgang til å behandle sensitive personopplysninger dersom behandlingen er hjemlet i lov. Begrunnelsen for å fremheve lovbestemt behandling som et særskilt vilkår er den samme som for § 8. Forarbeidene nevner arkivering etter arkivloven som eksempel på behandling av sensitive personopplysninger som omfattes av bokstav b.

Selv om personopplysningsloven selv ikke graderer sensitivitet, er det naturlig at slik gradering bør tillegges betydelig vekt ved vurdering av hjemmelskravet. Likeledes vil den tvangssituasjonen som domfelte eller innsatte faktisk er underlagt, forsterke kravet om tydelig hjemmel.

Konsesjon

Det kreves konsesjon fra Datatilsynet for å behandle sensitive personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 33 første ledd. Datatilsynet kan etter annet ledd bestemme at også behandling av annet enn sensitive personopplysninger krever konsesjon, dersom behandlingen ellers åpenbart vil krenke tungtveiende personverninteresser.

Vilkårene for å bestemme at det skal være konsesjonsplikt er strenge, og bestemmelsen er bare ment å være en sikkerhetsventil for ekstraordinære tilfeller.

Konsesjonsplikten etter første og annet ledd gjelder imidlertid ikke for *behandling av sensitive personopplysninger* i organ for stat eller kommune når behandlingen har hjemmel i egen lov. Etter departementets lovforslag om ny personopplysningslov, gjaldt unntaket for behandling av *personregistre* i organ for stat eller kommune som er opprettet ved egen lov. I Ot.prp. nr. 92 (1998–99) heter det:

”Fjerde ledd, som slår fast at konsesjonsplikt etter første og annet ledd ikke gjelder for personregistre i offentlige organer som er opprettet ved egen lov, viderefører prinsippet i personregisterloven § 41. For at et personregister skal være fritatt for konsesjon i medhold av denne bestemmelsen, kreves det at det eksplisitt fremgår av loven at det skal eller kan føres et register. Det er ikke tilstrekkelig at en særlov hjemler en aktivitet som gjør opprettelse av et personregister nødvendig. Selv om et register er fritatt fra konsesjonsplikt i medhold av bestemmelsen her, vil personopplysningsloven supplere den aktuelle særloven hvis ikke noe annet uttrykkelig fremgår av denne, jf § 5 i lovforslaget.”

Under stortingsbehandlingen ble imidlertid ordlyden endret, se justiskomiteens innstilling O. Nr. 51 (1999–2000):

”Komiteen mener det kan være hensiktsmessig å knytte unntaket fra konsesjonsplikten for stat eller kommune generelt til behandlingen av personopplysninger fremfor bare til registre. En slik endring vil være i tråd med begrepsbruken for øvrig i lovforslaget. Komiteen har etter dette i samråd med departementet foretatt følgende endring i § 33 fjerde ledd:

”Konsesjonsplikt etter første og annet ledd gjelder ikke for behandling av personopplysninger i organ for stat eller kommune når behandlingen har hjemmel i egen lov.”

Det er således behandlingen av personopplysningene og ikke personregisteret som må være hjemlet i lov.

Straffegjennomføringsloven inneholder sentrale bestemmelser om kriminalomsorgens virksomhet og organisering og setter rammer for straffegjennomføringen og etaten, se Ot.prp. nr. 5 (2000–2001):

”Arbeidet med utkastet til ny lov om gjennomføring av straff har altså bygget på en lang kriminalpolitisk prosess hvor Stortinget og regjering har klarlagt hvilke rammer som skal gjelde for straffegjennomføring og etaten.”

Straffegjennomføringsloven er en særlov som hjemler en aktivitet som gjør det nødvendig å behandle personopplysninger – også sensitive personopplysninger. Dette

er imidlertid ikke nok for å frita behandlingen fra konsesjon. Behandlingen av personopplysninger må eksplisitt fremgå av særloven.

2.3 Arbeidsgruppens forslag

I kapittel 8.1 i innstillingen legger arbeidsgruppen til grunn at personopplysningene kriminalomsorgen behandler må ha hjemmel i lov. Etter arbeidsgruppens mening bør hjemmelsgrunnlaget innarbeides i et eget kapittel i straffegjennomføringsloven. Dette standpunktet bygger på at kriminalomsorgens behandling av personopplysninger har en annen karakter enn lovpålagte registeroppgaver som for eksempel politiet og deler av helsevesenet har. Arbeidsgruppen mener dessuten at behovet for særregulering er meget begrenset.

I det nye kapittelet foreslår arbeidsgruppen først en bestemmelse som regulerer anvendelsesområdet for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger, jf. utkastet § 4a. Bestemmelsen inneholder ikke annet enn det som følger av personopplysningsloven, men hensynet til brukervennlighet taler etter arbeidsgruppens mening for å gjengi reglenes anvendelsesområde innledningsvis i kapittelet.

Arbeidsgruppen mener dessuten det er behov for regler som setter rammer for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger. Arbeidsgruppen foreslår derfor i utkastet §§ 4b–4c regler som fastsetter hvilke *personer* kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger om og *formålet* med behandlingen.

Etter arbeidsgruppens syn bør straffegjennomføringsloven identifisere hvem som er behandlingsansvarlig i kriminalomsorgen. I § 4d fastslår arbeidsgruppen at Kriminalomsorgens sentrale forvaltning skal ha det overordnede behandlingsansvaret for behandling av personopplysninger. Som Datatilsynet fremholder i sin kontrollrapport, viser imidlertid erfaringer at behandlingsansvaret ivaretas best når ansvaret plasseres i relativt nær tilknytning til selve behandlingen av personopplysningene. Arbeidsgruppen foreslår derfor at Kongen ved forskrift fastsetter nærmere regler om hvem som har myndighet til å utøve det daglige behandlingsansvaret i kriminalomsorgen.

Etter utkastet § 4e kan Kongen gi nærmere forskrift om behandlingen av personopplysninger i kriminalomsorgen.

I kapittel 8.2 i innstillingen drøfter arbeidsgruppen fem områder som vil skape særlige utfordringer for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger. Dette gjelder sikkerhetsvurderinger, kartleggingsverktøy, personundersøkelser, utveksling av taushetsbelagte opplysninger og straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

2.4 Departementets foreløpige vurderinger

Etter departementets foreløpige vurderinger taler gode grunner for de endringene i straffegjennomføringsloven som arbeidsgruppen foreslår, men med følgende presiseringer:

2.4.1 Utkastet § 4a

I § 4a foreslår arbeidsgruppen en bestemmelse om kapitlets virkeområde. Denne er utformet etter mønster av personopplysningsloven § 3 første ledd. Departementet er skeptisk til behovet for en slik bestemmelse i straffegjennomføringsloven. Av innstillingen fremgår at bestemmelsen ivaretar hensynet til brukervennlighet. Bestemmelsene i straffegjennomføringsloven nytt kapittel 1a må imidlertid uansett leses i sammenheng med reglene i personopplysningsloven. Det er vårt syn at man primært bare bør innta regler i straffegjennomføringsloven som *supplerer* eller legger opp til en *annen løsning* enn bestemmelsene i personopplysningsloven. Departementet foreslår derfor at forslaget om virkeområde utgår.

2.4.2 Utkastet § 4c

Til utkast til ny § 4c vil vi foreslå følgende tilføyelse i bokstav c (i kursiv):

c) kunne tilby innsatte og domfelte tilfredsstillende forhold og *gi straffegjennomføringen* et innhold som ivaretar deres helse og lovpålagte rettigheter og fremmer deres tilpasning til samfunnet

I tråd med formålet med loven, jf. § 2 som også viser til forebygging av kriminelle handlinger, foreslår vi at § 4c tilføyes en ny bokstav d som kan lyde:

d) forebygge nye straffbare forhold.

Riktignok vises det i bokstav b til opprettholdelse av ro og orden samt sikkerheten i samfunnet, men det dekker ikke alle straffbare forhold.

2.4.3 Sikkerhetsvurderinger, kartleggingsverktøy mv.

Vi ber også om høringsinstansenes syn på de problemstillingene arbeidsgruppen drøfter i kapittel 8.2 om sikkerhetsvurderinger, kartleggingsverktøy, personundersøkelser, utveksling av taushetsbelagte opplysninger og straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Temaene berører flere prinsipielle

spørsmål hvor svarene ikke er gitt. Departementet tror derfor høringen blir friere ved å presentere problemstillingen uten å gi uttrykk for noe foreløpig standpunkt.

2.4.4 Merknader til den enkelte bestemmelse

Når det gjelder merknader til hvert enkelt lovendringsforslag, viser vi til punkt 10 i arbeidsgruppens innstilling.

3 Taushetsplikt for tilsatte i kriminalomsorgen

3.1 Bakgrunn for forslaget

Etter en nylig endring i straffegjennomføringsloven § 16 kan domfelte nå gjennomføre hele eller deler av en ubetinget fengselsstraff med elektronisk kontroll utenfor fengsel. Lovendringen trådte i kraft 1. august 2008. Straffegjennomføring i egen bolig med elektronisk kontroll er frivillig og kan etter en egnethetsvurdering innvilges når den idømte fengselsstraffen eller resttiden frem til forventet prøveløslatelse er inntil fire måneder. Fra 1. september 2008 har kriminalomsorgen startet opp et toårig prøveprosjekt i seks utvalgte fylker. Innføringen av straffegjennomføring med elektronisk kontroll gjør det nødvendig å endre reglene om taushetsplikt i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h.

3.2 Gjeldende rett

Etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h har enhver som gjør tjeneste i kriminalomsorgen, taushetsplikt om det vedkommende i forbindelse med tjenesten får vite om sikkerhetsmessige forhold i fengslene. Bakgrunnen for denne bestemmelsen fremgår av Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 151–152:

”Unntaket i bokstav h er begrunnet av at det antas at forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser ikke omfatter opplysninger om sikkerhetsmessige forhold i fengslene. Sikkerhetsmessige forhold i fengslene er et vidt begrep, men det vil i praksis først og fremst dreie seg om opplysninger om tekniske innretninger som overvåkingsskameraer mv eller bygningsmessige forhold. Det kan også dreie seg om sikkerhetsrutiner”.

Etter sin ordlyd omfatter taushetsplikten bare sikkerhetsmessige forhold i fengslene og ikke slike forhold knyttet til gjennomføring av straff utenfor fengsel. Taushetsplikten gjelder således ikke sikkerhetsmessige forhold om for eksempel samfunnsstaff eller straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

3.3 Departementets foreløpige vurderinger

Etter departementets syn bør reglene om taushetsplikt i § 7 bokstav h også omfatte sikkerhetsrutiner ved gjennomføring av samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring, Narkotikaprogram med domstolskontroll og straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll gjennomføres utenfor fengsel og innebærer bruk av tekniske innretninger. Det er viktig at tekniske systemer og rutiner ved kontroll ikke blir kjent av andre enn de som skal ha slik kunnskap for å gjennomføre straffen. Selv om ikke samfunnsstraff i tilsvarende grad benytter tekniske innretninger, vil blant annet enkelte rutiner gjelde sikkerhetsmessige forhold som ikke må deles med utenforstående.

Departementet foreslår således å endre formuleringen i § 7 bokstav h slik at enhver som gjør tjeneste i kriminalomsorgen, har taushetsplikt om sikkerhetsmessig forhold uavhengig av om straffen gjennomføres i eller utenfor fengsel.

Straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h kan lyde:

”Enhver som gjør tjeneste i kriminalomsorgen, har taushetsplikt om det vedkommende i forbindelse med tjenesten får vite *om forhold av betydning for sikkerheten.*”

4 Opplysningsplikt og innhenting av taushetsbelagte opplysninger

Ved lov 29. juni 2007 nr. 83 fikk straffegjennomføringsloven en ny § 7a som gir kriminalomsorgen adgang til å innhente opplysninger fra andre offentlige etater uten hinder av taushetsplikten. Lovendringen trådte i kraft 1. november 2007.

Straffegjennomføringsloven § 7a bør ha overskrift på samme måte som de øvrige paragrafene i loven. Vi foreslår ”Opplysningsplikt og innhenting av taushetsbelagte opplysninger” som overskrift. Formuleringen dekker i hovedsak innholdet i bestemmelsen.

Departementet foreslår videre å føye til ”og behandle” i innledningen til § 7a annet ledd for å presisere at kriminalomsorgen uten hinder av taushetsplikten kan behandle opplysningene den innhenter fra andre etater.

5 Innsyn i benådningssaker

5.1 Bakgrunn for forslaget

Departementet foreslår regler om innsyn som ivaretar hensynet til større åpenhet i benådningssaker. Bakgrunnen for forslaget er blant annet en henstilling fra Stortinget i forbindelse med behandlingen av ny offentlighetslov. I Innst. O. nr. 41 (2005–2006) om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) uttaler justiskomiteen følgende (side 4):

”K o m i t e e n er av den oppfatning at behandlingen av benådningssaker bør undergis større grad av åpenhet enn hva tilfellet er i dag. K o m i t e e n viser i denne sammenheng blant annet til den offentlige debatt som oppsto i etterkant av avsløringer om praksis i benådningssaker mot slutten av 2005. Benådningsinstituttet er i likhet med for eksempel rettssystemet vårt avhengig av folkets tillit for å kunne fungere. K o m i t e e n ber derfor Regjeringen om å gjennomgå dagens lovgivning for benådningssaker og komme tilbake til Stortinget med forslag til hvordan mer åpenhet kan implementeres.”

Innsynsretten var tema i en sak fra 2005 hvor Justisdepartementet nektet Dagens Næringsliv innsyn i dokumenter og opplysninger i en benådningssak. Dagens Næringsliv brakte saken inn for Sivilombudsmannen som konkluderte slik:

”Sammenfatningsvis finner jeg at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken. Sakens utfall – om vedkommende ble benådet eller ikke – kan etter min mening ikke unntas med den begrunnelsen at dette er en taushetsbelagt opplysning. Jeg kan heller ikke se at advokatens navn kan unntas. Når det gjelder premissleverandørene for helseforhold, er jeg imidlertid enig med departementet at dette etter dagens regelverk er å anse som taushetsbelagte opplysninger fordi det vil kunne avsløre et sensitivt klientforhold. Da sakens utfall og advokatens navn nå forutsettes kjent, er det ikke grunnlag for å be departementet vurdere den foreliggende saken på nytt. Jeg forutsetter imidlertid at departementet merker seg mine synspunkter for fremtiden.

Saken viser at innsyn i straffesaken og innsyn i benådningsaken følger ulike regelverk. Personlige opplysninger, som for eksempel opplysninger om helse, vil i stor utstrekning være offentlige i en rettsprosess, mens spørsmål om benådning er en forvaltningsavgjørelse, hvor reglene om forvaltningsrettslig taushetsplikt kommer til anvendelse. Hvorvidt denne forskjellen i regelverket skal opprettholdes, er opp til lovgiver å ta stilling til. Jeg antar at departementet fortløpende vurderer om det er grunn til å foreslå særskilte regler om offentlighet i benådningssaker.”

5.2 Gjeldende rett

Grunnlovens § 20 gir hjemmel for benådning: ”Kongen har Ret til i Statsraadet at benaade Forbrydere, efterat Dom er falden.” Sakene forberedes av Justisdepartementet og fremmes i statsråd. Benådning kan komme på tale hvis det etter domsavsigelsen er kommet fram nye opplysninger som gjør at spørsmål om fullbyrdelse av straffen er kommet i et annet lys. Benådning er en individuell ettergivelse av straff og gjelder alle typer straff. Benådningsadgangen kan ikke

delegeres, men Justisdepartementet har ved kgl.res. av 5. juni 1981 fått delegert myndighet til å avslå søknader.

Benådning kan innebære at den domfelte helt fritas for straffen, eller at straffen blir gjort mildere. Et benådningsvedtak kan også innebære at den som har begynt å sone en fengselsstraff, slipper å sone resten av straffen, eventuelt at resten av straffen blir gjort betinget. Vedtak i sak om benådning er unntatt fra forvaltningslovens regler om begrunnelsesplikt, jfr. forskrift av 16. desember 1977 nr. 14 § 4 første ledd bokstav a.

Forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov, jf. offentleglova § 3. Når det er anledning til å gjøre unntak fra innsyn, skal forvaltningsorganet likevel vurdere helt eller delvis innsyn, jf. offentleglova § 11. Det følger av offentleglova § 13 første ledd at opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt, er unntatt fra offentlighet. Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 er opplysninger om noens personlige forhold taushetsbelagte.

Et særpreg ved benådningssaker er at disse i meget stor utstrekning inneholder sensitive personopplysninger. Dette gjelder blant annet opplysninger om den enkelte søkers helseforhold. Slike opplysninger vil hovedsakelig være undergitt lovbestemt taushetsplikt, noe som setter skranker for meroffentlighet. Sammenhengen mellom en straffesak og en etterfølgende sak om benådning taler imidlertid for at allmennheten bør ha rett til innsyn i utfallet av en benådningssak. At rettsprosessen og straffedommen er offentlig etter regler blant annet i straffeprosessloven, vil dessuten være et moment som må tillegges vekt ved offentlighetsvurderingen i benådningssaker.

5.3 Departementets foreløpige vurderinger

Etter departementets mening er det et klart behov for uttrykkelige regler om hvordan innsynsretten skal være i benådningssaker. Det bør være mer åpenhet om slike saker enn det som har blitt praktisert hittil der alle dokumenter og opplysninger i slike saker har blitt unntatt offentlighet. Større åpenhet kan bidra til å styrke legitimiteten til benådningsordningen, øke forståelsen for benådning som institutt, og kanskje også bidra til at praksis i benådningssaker er i tråd med den allmenne rettsbevisstheten.

Som justiskomiteen peker på, er benådningsinstituttet i likhet med for eksempel rettsystemet, avhengig av folkets tillit for å kunne fungere. Departementet står imidlertid overfor vanskelige avveininger hvor hensynet til allmennhetens behov for innsyn i benådningssaker må veies mot den enkelte domfeltes behov for beskyttelse mot slikt innsyn. Offentliggjøringen kan røpe til dels svært sensitive opplysninger eller gi indikasjoner på at det foreligger sensitive omstendigheter knyttet til vedkommende, for eksempel helse eller sosiale forhold.

Benådning er en forvaltningsavgjørelse. Etter offentleglova § 2 gjelder loven for staten. Spørsmålet er hvilke skranker forvaltningslovens taushetspliktsregler setter for allmennhetens innsyn i slike saker.

Etter offentleglova § 3 er hovedregelen at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Unntak skal gjøres for opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. offentleglova § 13 første ledd.

Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 er opplysninger om noens personlige forhold undergitt taushetsplikt. Ikke alle opplysninger om enkeltpersoner er underlagt taushetsplikt. Det må gjelde opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv. Opplysningene kan gjelde egenskaper ved en person, eller noe vedkommende har gjort som kan være egnet til å karakterisere vedkommende. Etter forvaltningsloven § 13 annet ledd første punktum er opplysninger om "fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted" i utgangspunktet ikke underlagt taushetsplikt. Dette medfører at dersom en annen opplysning ikke er mer ømtålig enn de nevnte forholdene, vil det normalt ikke foreligge taushetsplikt.

Ved vurderingen av om det foreligger taushetsplikt må man blant annet legge vekt på om opplysningene alene eller sammen med andre tilgjengelige opplysninger kan skade eller utlevere en person, om opplysningene er gitt i noe som minner om et betroelsesforhold, og om utlevering kan skade tillitsforholdet til forvaltningen.

Dessuten må det legges vekt på i hvilken grad allmennheten har en berettiget interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene. Som typiske eksempler på personlige forhold kan nevnes opplysninger om fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv samt visse opplysninger om familie- og hjemforhold.

Det er vanskelig å si nøyaktig hvilke opplysninger om straffbare forhold som er underlagt taushetsplikt. Lovbruddets karakter og den offentlige interessen i at forholdet blir kjent vil ha betydning. Trolig skal det mye til før opplysninger om lovbrudd begått i nærings- eller forretningsforhold blir ansett som omfattet av taushetsplikten, mens opplysninger om lovbrudd som er begått i den private sfære som utgangspunkt vil være underlagt taushetsplikt.

Offentliggjøring av utfallet av en benådningssak, om vedkommende blir benådet eller ikke, vil røpe at vedkommende er straffedømt og om søknaden er tatt til følge eller avslått. Opplysninger om at noen er straffedømt vil etter omstendighetene kunne være underlagt taushetsplikt, jf. ovenfor. De fleste av de hensyn som kan begrunne benådning er videre av en slik art at store deler av det nærmere faktiske grunnlaget for å ta en benådningssøknad til følge vil være undergitt taushetsplikt. Opplysninger om utfallet av benådningssaken isolert, vil imidlertid ikke røpe hvilke straffbare forhold

vedkommende er dømt for og det faktiske grunnlaget som er påberopt for eller som var avgjørende for benådning. Utfallet av saken kan imidlertid gi indikasjoner på at det foreligger sensitive omstendigheter knyttet til vedkommende, f.eks. helse eller sosiale forhold. Dette trekker i noen grad i retning av at opplysninger om selve utfallet av en benådningssøknad er underlagt taushetsplikt.

På den annen side må det imidlertid legges vekt på i hvilken grad allmennheten har en berettiget interesse i å gjøre seg kjent med utfallet av saker om benådning. Hensynene som ligger til grunn for den store graden av offentlighet omkring straffesaker, tilsier at allmennheten bør ha innsyn i utfallet av en benådningssak, særlig når søknaden tas helt eller delvis til følge.

Det følger av straffeprosessloven § 28 jf. påtaleinstruksen § 4–1 at enhver kan kreve utskrift av en dom i en bestemt straffesak dersom det ikke er satt forbud mot offentlig gjengivelse. Etter straffeprosessloven § 28 annet ledd første punktum er hovedregelen at det er innsynsrett for enhver i straffedommer som er yngre enn fem år. Selv om det for dommer som er yngre enn fem år i visse tilfeller kan nektes innsyn, vil det alltid være innsyn i domsslutningen, der den dømtes navn, straffens lengde og de overtrådte straffebud vil fremgå. Kravet kan alltid avslås hvis dommen (og også domsslutningen isolert) er eldre enn fem år, jf. straffeprosessloven § 28 annet ledd annet punktum. Det gjelder imidlertid ikke noe forbud (taushetsplikt) mot å gi innsyn i slike tilfeller. Tvert imot er det i Innst. O. nr. 28 (1998–99) s. 16 gitt føringer om at det må vises tilbakeholdenhet med å avslå krav om innsyn fra media i slike tilfeller dersom det gis aktverdige grunner for kravet.

Selv om det ikke er noen innsynsrett i dommer som er eldre enn fem år, vil opplysninger om dommen likevel ofte fortsatt kunne være kjent i videre kretser eller lett tilgjengelige hos andre enn domstolen, særlig dersom det dreier seg om saker det har vært knyttet en del interesse til. Uavhengig av når spørsmålet om benådning kommer opp, vil dette dessuten føre til at den tidligere straffesaken får ny aktualitet på grunn av tilknytningen mellom spørsmålet om benådning og den tidligere dommen. Dette vil særlig gjelde i tilfeller hvor søknaden om benådning tas til følge.

Departementet er enig med Sivilombudsmannen i at reglene om offentlighet omkring straffesaker også har betydning for i hvilken grad av beskyttelse den domfelte har krav på.

Etter dette antar departementet at taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 ikke er til hinder for at opplysninger om en navngitt person er benådet eller ikke gjøres kjent. Departementet har allerede endret praksis for innsyn i benådningssaker, men tror likevel det er klokt å presisere taushetspliktsreglene i forvaltningsloven for å unngå tolkningstvil i fremtiden. Forvaltningsloven § 13a nytt punkt 4 kan for eksempel utformes slik:

”at opplysninger om en navngitt domfelt eller botlagt er benådet eller ikke, gjøres kjent.”

Bestemmelsen omfatter både innsyn i benådningssak om frihetsstraff og bøter. Boten kan enten være fasatt ved dom eller forelegg.

Prinsippet om at domfelte må ha mulighet til å gjøre opp for seg og med samfunnet og gå videre med livet sitt, taler for en tidsbegrensning i innsynsretten. En for snever tidsbegrensning kan imidlertid motvirke hensikten med innsynsretten, mens en romslig tidsbegrensning kan være urimelig tyngende for domfelte. Departementet ber om høringsinstansenes syn på behovet for og utformingen av en tidsbegrensning av innsynsretten.

6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Høringsnotatet inneholder fire lovforslag: lovhjemmel for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger, innsyn i benådningssaker, opplysningsplikt og innhenting av taushetsbelagte opplysninger og en mindre justering av taushetspliktsreglene.

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens omtale av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om lovhjemmel for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger, se kapittel 9 i arbeidsgruppens innstilling.

Når det gjelder forslaget om innsyn i benådningssaker, er praksis allerede endret. Lovforslaget gjelder derfor bare en presisering av taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven § 13 og medfører ingen administrative og økonomiske konsekvenser.

Forslaget om å endre straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h gjelder en mindre justering slik at taushetsplikten også gjelder sikkerhetsmessige forhold ved gjennomføring av straff utenfor fengsel. Dette forslaget medfører heller ingen administrative eller økonomiske konsekvenser. Det samme gjelder forslaget om opplysningsplikt og innhenting av taushetsbelagte opplysninger.

7 Oversikt over mulige lovendringer

I

I lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjøres følgende endringer:

§ 13a nytt punkt 4 skal lyde:

at opplysninger om en navngitt domfelt eller botlagt er benådet eller ikke, gjøres kjent.

II

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

Nytt kapittel 1a skal lyde:

Kapittel 1a. Behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen

Ny § 4a skal lyde:

§ 4a Behandling av personopplysninger om domfelte, innsatte mv.

Kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger om domfelte og innsatte.

Kriminalomsorgen kan også behandle personopplysninger om pårørende og andre som har kontakt med eller prøver å oppnå kontakt med den domfelte eller innsatte. Det samme gjelder personer som har tilgang til fengselsområder.

For å sikre barns rettigheter til samvær med foreldrene og til sikkerhet og trygghet under samværet, kan kriminalomsorgen behandle personopplysninger om domfeltes eller innsattes barn og barnets pårørende eller andre omsorgspersoner.

Kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger som er nødvendige for å varsle fornærmede eller dennes etterlatte, jf. § 7b.

Ny § 4b skal lyde:

§ 4b Formål med behandlingen

Kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger som er nødvendige for å

- a) *planlegge, administrere og gjennomføre reaksjoner og tvangsmidler etter straffegjennomføringsloven § 1*
- b) *oppretholde ro og orden, og ivareta sikkerheten for ansatte, innsatte, domfelte og samfunnet for øvrig*
- c) *kunne tilby innsatte og domfelte tilfredsstillende forhold og gi straffegjennomføringen et innhold som ivaretar deres helse og lovpålagte rettigheter og fremmer deres tilpasning til samfunnet*
- d) *forebygge nye straffbare forhold*

Ny § 4c skal lyde:

§ 4c Behandlingsansvar

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har det overordnede ansvaret for all behandling av personopplysninger etter dette kapittelet. Enhver elektronisk behandling av slike personopplysninger skal godkjennes av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Dette gjelder også manuell behandling av personopplysningene når opplysningene inngår eller skal inngå i et personregister.

Ny § 4d skal lyde:

§ 4d Forskrift

Kongen kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om kriminalomsorgens behandling av personopplysninger, herunder hvem som har myndighet til å utøve det daglige ansvaret for å behandle opplysningene.

§ 7 bokstav h skal lyde:

Enhver som gjør tjeneste i kriminalomsorgen, har taushetsplikt om det vedkommende i forbindelse med tjenesten får vite om forhold av betydning for sikkerheten.

Ny overskrift på § 7a skal lyde:

Opplysningsplikt og innhenting av taushetsbelagte opplysninger

§ 7a annet ledd skal lyde:

Uten hinder av taushetsplikten har kriminalomsorgen rett til å innhente og behandle opplysninger fra:

- a) *Folkeregisteret; opplysninger om innsattes navn, fødselsnummer, fødested, bopel og statsborgerskap.*
- b) *Tilsatte i barnevernet og sosialtjenesten; opplysninger om innsattes barne- og familieforhold som er nødvendige for å ivareta hensynet til barnet og den øvrige familien under straffegjennomføring, ved permisjon, ved løslatelse og ved overføring til andre gjennomføringsformer enn fengsel med høyt sikkerhetsnivå.*

- c) Helsepersonell i helsetjenesten; opplysninger som nevnt i bokstav b, samt opplysninger som er strengt nødvendige for å avverge fare for liv og helse for den innsatte selv, andre innsatte og tilsatte.

III

Regler om ikraftsetting:

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