



Uit

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Det juridiske fakultet

Taushetsplikt for ansatte i kriminalomsorgen

—

Petter Meldal Nilsskog

Stor masteroppgave i rettsvitenskap vår 2014



Del 1. Innledning.....	5
1.1. Tema	5
1.2. Oppgavens aktualitet	6
1.3. Rettslig plassering og rettskildebildet.....	7
1.4. Taushetsplikts aktører	9
1.5. Avgrensning og den videre fremstillingen	9
Del 2. Hensyn.....	11
2.1. Hensynenes betydning for oppgaven.....	11
2.2. Hensyn for taushetsplikt	12
2.2.1. Personvern og tilgrensende hensyn.....	12
2.2.2. Tillit.....	16
2.2.3. Rehabilitering.....	17
2.3. Hensyn mot taushetsplikt.....	20
2.3.1. Sikkerhetshensyn	20
2.3.2. Samarbeid	22
2.3.3. Riktige avgjørelser - benyttelse av den ressurs kunnskapen representerer.....	23
2.3.4. Offentlighet	24
2.4. Avveining av motstridende hensyn	25
Del 3. Taushetsplikt etter forvaltningsloven	26
3.1. Innledning.....	26
3.2. Innføringen av forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser i kriminalomsorgen....	26
3.3. Forvaltningsloven § 13	28
3.3.1. Innledning	28
3.3.2. Plikten til å foreta aktive handlinger	29
3.3.3. Hvem har taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13?	31
3.3.4. Hvordan må informasjonen være mottatt for at den skal være omfattet av taushetsplikten?.....	33
3.3.5. Hvem er vernet av taushetsplikten etter § 13 nr. 1?.....	38
3.3.6. Omfatter taushetsplikten bare det tjenestemannen «får vite om»?	39
3.3.7. Hvilken informasjon omfattes av vilkåret «personlige forhold»?	40
3.3.8. Forvaltningsloven § 13 a nr. 4 – Benådningssaker.....	44
3.3.9. Taushetsplikt om prøveløslatelse etter sonet halv tid	45

Del 4. Unntakene fra taushetsplikten etter forvaltningsloven	54
4.1. Innledning	54
4.2. Personell kompetanse	54
4.2.1. Innledning	54
4.2.2. Den personelle kompetanse der bestemmelsene ikke nevner noe om hvem som har avgjørelsesmyndighet	55
4.2.3. Den personelle kompetanse der kompetansen er lagt til «forvaltningsorganet»	55
4.3. Begrensninger i taushetsplikt når det ikke er behov for beskyttelse etter forvaltningsloven § 13 a	59
4.3.1. Innledning	59
4.3.2. Samtykke til innsyn og innsyn i opplysninger som gjelder den som ber om innsyn	60
4.3.2.1. To typetilfeller regulert i én bestemmelse	60
4.3.2.2. Krav til samtykke	60
4.3.2.3. Implisitt eller eksplisitt samtykke?	62
4.3.2.4. Krav til alder for å ha samtykkekompetanse	64
4.3.2.5. Samtykkets rekkevidde	67
4.3.3. Anonymisering	67
4.3.4. Ingen berettiget interesse	68
4.4. Begrensninger i taushetsplikten ut fra private og offentlige interesser etter forvaltningsloven § 13 b	70
4.4.1. Innledning	70
4.4.2. Partsinnsyn	71
4.4.3. Opplysningene brukes til det de er innhentet for	74
4.4.4. Intern kommunikasjon	78
4.4.5. Statistisk bearbeiding og kontroll	81
4.4.6. Kommunikasjon mellom forvaltningsorganer	82
4.4.6.1. Innledning	82
4.4.6.2. «om en persons forbindelse med organet»	82
4.4.6.3. «om avgjørelser som er truffet»	83
4.4.6.4. «nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevning grunnlag»	85
4.4.7. Videreformidling av informasjon i forbindelse med anmeldelser	93

Del 5. Taushetsplikt av hensyn til sikkerheten.....	96
5.1. Innledning.....	96
5.2. Lovfestede unntak fra taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h)	96
5.3. Hvem har taushetsplikt etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h)?.....	98
5.4. Hvilke opplysninger er taushetsbelagt etter § 7 bokstav h)?.....	101
5.5. Hvilken kommunikasjon er tillat for opplysninger som er taushetsbelagt etter § 7 bokstav h)?.....	106
5.5.1. Innledning.....	106
5.5.2. Er taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) til hinder for partsinnsyn?.....	106
5.5.3. Er taushetsplikt etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) til hinder for intern kommunikasjon?.....	108
5.5.4. Er taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) til hinder for at opplysninger gis kontrollorganer?.....	109
5.5.5. Er taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) til hinder for kommunikasjon med andre forvaltningsorganer?.....	110
Del 6. Avslutning.....	111
Kildeliste.....	114
Lover:.....	114
Opphevede lover:.....	114
Forskrifter og kongelige resolusjoner:.....	115
Forarbeider og utredninger:.....	115
Rettspraksis:.....	117
Praksis fra organer:.....	117
Rundskriv, instruks og veiledere:.....	118
Nettsider:.....	118
Litteratur:.....	120

Del 1. Innledning

1.1. Tema

Temaet i denne oppgaven er taushetsplikt for ansatte i kriminalomsorgen. Taushetsplikt innebærer en plikt til å hindre at informasjon kommer på avveie. I denne oppgaven er det taushetsplikt for opplysninger om «personlige forhold» etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fra nå forvaltningsloven) § 13 og opplysninger som kan være av «betydning for sikkerheten» etter lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (fra nå straffegjennomføringsloven) § 7 som behandles.

Fengsel er den strengeste sanksjonen samfunnet kan benytte for å regulere adferden til befolkningen. Allerede i 1910 minnet Winston Churchill om at «[w]e must not forget that when every material improvement has been effected in prisons, when the temperature has been rightly adjusted, when the proper food to maintain health and strength has been given, when the doctors, chaplains, and prison visitors have come and gone, the convict stands deprived of everything that a free man calls life.»¹ Dette utsagnet har kanskje mer for seg i dag enn det hadde da det ble sagt. Selv om innsatte har fått en del rettigheter og goder, må man ikke glemme hvor inngripende frihetsberøvelse i form av fengselsstraff er.

Ved gjennomføringen av denne sanksjonen skal frihetsberøvelsen være hele straffen.² Det er likevel ikke til å unngå at frihetsberøvelsen medfører ulike bi-effekter. For en innsatt i fengsel er det umulig å ha samme form for privatliv som det folk har på utsiden. Innsatte i fengsel er overvåket og observert store deler av dagen. Mye av det som de skulle ønske å holde skjult, vil derfor komme til ansattes kunnskap. I denne sammenhengen er taushetsplikten til ansatte i kriminalomsorgen av betydning. I et fengsel er det i tillegg behov for sikkerhetshemmeligheter. Samtidig er det, av hensyn til innsattes rettsikkerhet og samfunnsdebatten, viktig med offentlighet om hvordan innsatte behandles.

Kriminalomsorgen er bare en av etatene som er involvert i straffegjennomføring. Andre etater som deltar i straffegjennomføringen, er fengselshelsetjenesten, skole, sosialtjenesten og politi. For at de ulike etatene skal kunne oppnå sine målsetninger, er det nødvendig med

¹ Debatt i underhuset 20. juli 1910

²St.meld. nr. 37 (2007-2008) side 108 til 109 og <http://www.kriminalomsorgen.no/hva-er-straff-og-straffegjennomfoering.237844.no.html> (sist sjekket 03.05.2014)

informasjon fra de andre etatene. Før 70-tallet ble de fleste av tjenestene som ble tilbudt i fengslene utført av kriminalomsorgen selv. På 70- og 80-tallet ble importmodellen innført, slik at tjenestene nå er organisert under ulike etater. Dette medfører samarbeidsutfordringer og at problemstillinger knyttet til kriminalomsorgens taushetsplikt blir mer relevant.³

1.2. Oppgavens aktualitet

I infoflytutvalgets rapport bemerkes det at «[u]tvalget har gjennom sitt arbeid sett at mange ansatte i kriminalomsorgen opplever at taushetspliktens grenser er vanskelige å trekke og at usikkerheten skaper problemer i praksis.»⁴ Det ble derfor foreslått at «informasjonsutveksling med politiet utenfor INFOFLYT og eventuelt med andre samarbeidsorganer gjennomgås med sikte på entydige regler i straffegjennomføringsloven.» Det er ikke blitt publisert noe i etterkant av dette som tilsier at forslaget er blitt tatt til følge.

Kriminalomsorgen har i stor grad samme regler som andre forvaltningsorganer. Det kan derfor spørres om hvorfor disse reglene er uklare for ansatte i kriminalomsorgen. Svaret på dette spørsmålet kan ligge i at kriminalomsorgens taushetsplikt er lite utredet. Ved overgangen fra lov 12. desember 1958 nr. 7 om fengselsvesenet (fra nå fengselsloven) til straffegjennomføringsloven ble spesialregelen om taushetsplikt i fengselsloven § 7 fjernet og kriminalomsorgen gikk over til å benytte taushetspliktsreglene etter forvaltningsloven. Det ble samtidig vedtatt en egen hjemmel for taushetsplikt om forhold av betydning for sikkerheten i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h). På grunn av at endringen skjedde etter høringen, ble det ikke utredet hvilke konsekvenser de nye reglene ville medføre. Taushetsplikten for kriminalomsorgens ansatte er heller ikke blitt utredet i ettertid.

Temaet er altså lite utredet og de ansatte i fengslene er usikre på hvor taushetspliktens grenser går. Som jeg kommer tilbake til nedenfor, er det også lite litteratur om deler av temaet. Dette viser at det er behov for en rettsvitenskapelig behandling av temaet.

³ Helsedirektør Bjørn Guldvog ved Helsedirektoratet, IS-1971 Veileder, Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel, januar 2013, side 9.

⁴ Rapport 15. mai 2012, INFOFLYT Informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen i saker med alvorlig kriminalitet og høy risiko, side 75 og 76

1.3. Rettslig plassering og rettskildebildet

Taushetsplikten for ansatte i fengslene reguleres av forvaltningsrettslige regler. I denne oppgaven vil forvaltningsloven §§ 13 til 13 f og straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) stå sentralt. Det kan virke noe kunstig å si at en fengselsbetjent som låser en celledør bedriver saksbehandling, men selv om «saksbehandlingsregler» ikke alltid er et helt treffende uttrykk å bruke om taushetspliktsbestemmelser, er det imidlertid klart at regler om taushetsplikt klassifiseres som «saksbehandlingsregler».⁵

Denne oppgaven er vinklet mot straffegjennomføringen. Litteratur om innsattes rettsstilling blir ofte klassifisert som fengselsrett. I denne oppgaven vil innsatte ofte være rettighetssubjektet. Oppgaven vil derfor kunne klassifiseres som fengselsrett. Perspektivet i fremstillingen er imidlertid hva ansatte har taushetsplikt om, ikke hva innsatte har krav på å få holdt hemmelig.

Taushetsplikten til ansatte i kriminalomsorgen er lovregulert. Store deler av denne oppgaven vil derfor basere seg på lovtolkning. De viktigste lovbestemmelsene er forvaltningsloven §§ 13 til 13 f og straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h).

Forarbeidene og etterarbeidene er på enkelte punkter utførlige og på andre punkter kortfattede. Forarbeidene til forvaltningsloven § 13 og følgende bestemmelser er utførlige og går i dybden på en rekke problemstillinger i tillegg til å gi en rekke eksempler.⁶ Forarbeidene til straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) bærer imidlertid preg av at taushetsplikten bare var en liten del av de endringene som ble foretatt ved overgangen fra fengselsloven til straffegjennomføringsloven.⁷ Det eneste som nevnes om § 7 bokstav h), i forarbeidene til bestemmelsen, er at det er behov for bestemmelsen på grunn av at forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser ikke gir tilstrekkelig vern av sikkerhetsmessige opplysninger.⁸

Det er enkelte høyesterettsavgjørelser som er av interesse og som vil bli behandlet i denne fremstillingen. Praksisen er imidlertid ikke omfattende.

⁵Torstein Eckhoff, Eivind Smith, *Forvaltningsrett* 9. utgave, Oslo 2009 side 209

⁶Se for eksempel Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) og Ot.prp. nr. 2 (1985-1986).

⁷Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 43 til side 45

⁸Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 43 til side 45

Taushetsplikten etter forvaltningsloven er behandlet i de alminnelige forvaltningsrettslige fremstillingene.⁹ Disse verkene gir et oversiktsbilde over rettstilstanden, men går i liten grad i dybden på temaet. Kommentartutgavene til forvaltningsloven må også nevnes.¹⁰

Kommentartutgavene behandler lovtolkningsspørsmål i dybden, men får ikke frem sammenhenger slik som de alminnelige forvaltningsrettslige fremstillingene. I tillegg er det fremstillinger om taushetsplikt rettet mot barneforvaltningen, velferdsforvaltningen og helsearbeidere.¹¹ Fremstillingene som er mer spesielt rettet mot enkelte forvaltningsområder går i dybden, men omhandler spesifikke yrkesgrupper som adskiller seg fra kriminalomsorgen på enkelte punkter. De til nå nevnte fremstillingen behandler ikke taushetsplikten om sikkerhetsmessige forhold og er nevner heller ikke problemstillinger som angår kriminalomsorgen spesielt.

Det er også fremstillinger av fengselsrett som nevner taushetsplikten.¹²

Fengselsrettsfremstillingene er kortfattet om taushetsplikten og går ikke i dybden på problemstillinger om taushetsplikt. Det er stort sett bare gjengivelse av ordlyd og forarbeider, i tillegg til fortolkninger uten begrunnelse og presiseringer.¹³ Den kortfattede behandlingen kommer nok av at taushetsplikten ikke anses som en sentral del av fengselsretten. I tillegg til at det er lite om taushetsplikt i fengselsrettsfremstillingene, er fremstillinger fra tiden før 2001 utdatert om taushetsplikten fordi denne litteraturen omhandler fengselsloven § 7 som er opphevet.

Rettskildesituasjonen medfører at denne oppgavens bidrag ligger i å være et nytt perspektiv på temaet. Drøftelsen av taushetsplikten om forhold av betydning for sikkerheten, vil ikke kunne støtte seg på forarbeid og litteratur i samme grad som drøftelsen av taushetsplikten om personlige forhold. Denne delen av oppgaven må derfor støtte seg på lovtolkning,

⁹ De alminnelige forvaltningsrettslige fremstillingene som har hatt størst betydning for denne oppgaven er Eckhoff og Smith 2009, Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 3. utgave mars 2007, og Jan Fridthjof Bernt, Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, Bind 1, 2. utgave Bergen 2009

¹⁰ Geir Woxholth, *forvaltningsloven med kommentarer*, 5. utgave Oslo 2011 og Arvid Frihagen, *Forvaltningsloven kommentartutgave Bind I* 2. utgave Brekkestø 1986

¹¹ De fremstillinger om taushetsplikt rettet mot spesifikke forvaltningsområder som har hatt størst betydning for oppgaven er Arild Oma, *Teieplikt og samarbeid innfor velferdstenestene*, Bergen 1998, Asbjørn Kjønstad, *Taushetsplikt om barn*, 3. utgave Oslo 2009, Bente Ohnstad, *Taushetsplikt, personvern og informasjonssikkerhet i helse- og sosialsektoren*, 3. utgave 2. opplag 2009

¹² Birgitte Langset Storvik, *Straffegjennomføring, etter lov av 18. mai 2001 nr. 21*, 2. opplag 2003, Ståle Eskeland, *Fange rett, en studie av rettsikkerhet ved fullbyrdelse av fengselsstraff*, 2. utgave 1989

¹³ Eksempel på dette er Storvik 2003 side 56 til 59 som behandler taushetsplikten på 4 sider.

formålsbetraktninger og reelle hensyn. Behandlingen av taushetsplikten om «forhold av betydning for sikkerheten» etter § 7 bokstav h) vil bli betydelig mindre omfattende enn behandlingen av taushetsplikten om «personlige forhold» etter forvaltningsloven § 13. Årsaken til dette er at det er færre praktiske problemstillinger knyttet til taushetsplikten om sikkerhetsmessige forhold.

1.4. Taushetsplikdens aktører

Asbjørn Kjønstad opererer med en modell med et trepartsforhold for å forklare taushetsplikdens aktører.¹⁴ Aktørene er avsender, mottaker og den som er vernet av taushetsplikten. Denne oppgaven fokuserer på tilfeller der avsender utfører arbeid eller tjeneste for kriminalomsorgen.

I oppgavens problemstillinger knyttet til forvaltningsloven vil det som regel være innsatte som er vernet av taushetsplikten.

Enkelte taushetspliktsbestemmelser verner ikke opplysninger om personer. I denne oppgaven vil straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) behandles. I § 7 bokstav h) er det sikkerheten som er den beskyttede interessen. Om slike bestemmelser benyttes terminologien taushetsplikt til vern av offentlige interesser.

Hvorvidt det kan gis informasjon er ofte avhengig av hvem informasjonen gis til. Mottakerne av informasjon kan ha ulike roller. Det kan være innsatte, presse, kollega, arbeidsgiver, eller andre offentlige ansatte i andre etater.

1.5. Avgrensning og den videre fremstillingen

Målet med denne oppgaven er å gi et bredt bilde av taushetsplikten for ansatte i kriminalomsorgen og samtidig behandle enkelte tvilsomme spørsmål i dybden. På grunn av at det er begrensninger i oppgavens omfang, vil et for stort fokus på helheten medføre at enkeltspørsmål ikke behandles så grundig som nødvendig. Samtidig vil et for stort fokus på å behandle enkeltspørsmål, gå på bekostning av det helhetlige bildet. Det er derfor nødvendig å finne en balansegang.

¹⁴Kjønstad 2009 Side 15 til 17

Oppgavens ordbegrensning medfører at det er nødvendig med avgrensninger. I tillegg er avgrensninger nyttig får å gjøre klart hva som ikke vil bli behandlet.

For det første avgrenses det mot strafferettslig ansvar for brudd på taushetsplikten. Det må imidlertid nevnes at brudd på taushetsplikt er straffbart etter lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgelig Straffelov (straffeloven) § 121. At brudd på taushetsplikten kan medføre straff, kan påvirke tolkingen av bestemmelsene. Det avgrenses også mot andre følger av brudd på taushetsplikten som for eksempel arbeidsrettslige reaksjoner.

For det andre avgrenses det mot rettsstridsreservasjon, nødverge, nødrett, unntak fra taushetsplikten for å unngå justismord eller annen lovpålagt plikt.

For det tredje avgrenses det mot unntak fra taushetsplikten på grunn av annen opplysningsplikt enn det som følger av partsinnsyn. Det avgrenses derfor mot unntak fra taushetsplikten for å varsle fornærmede etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav i). Videre avgrenses det mot unntak fra taushetsplikten på grunn av vitneplikt.

For det fjerde avgrenses det mot lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven), beskyttelsesinstruksen og personvernlovgivning.

For det femte avgrenses det mot unntak fra taushetsplikt som følge av rett til ytringsfrihet etter menneskerettighetskonvensjoner og lov 17. mai 1814 Kongeriget Norges Grundlov (fra nå Grunnloven).

For det sjette avgrenses det mot taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 nr. 2 om næringsopplysninger og unntakene fra taushetsplikten i § 13 b nr. 7 og nr. 8 og § 13 d. Årsaken til denne avgrensningen er at disse bestemmelsene ikke er særlig relevante for kriminalomsorgen.

For det sjuende avgrenses det mot taushetsplikt som kriminalomsorgens tjenestemenn har etter lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (fra nå helsepersonelloven) når de bistår helsepersonell. Det hadde vært interessant å drøftet problemstillinger knyttet til dette, men det ville sprengt grensene for oppgaven.

Min egen praktiske erfaring stammer fra arbeid som ufaglært fengselsbetjent sommeren 2011, 2012 og 2013 i Mosjøen Fengsel som er et lukket fengsel. Problemstillingene som blir drøftet

i oppgaven vil derfor trolig være mer relevante for lukkede fengsler enn for åpne fengsler og friomsorgen. Dette er ikke fordi at jeg tror det er flere interessante problemstillinger i sammenheng med soning i lukkede fengsel, men fordi praktiske problemstillinger forutsetter en viss innsikt i hvordan et fengsel fungerer. Denne innsikten har jeg ikke når det kommer til åpne fengsler og friomsorgen.

Den videre fremstillingen er inndelt i deler. Hoveddelene er delene 2 til 5. I del 2 vil de relevante hensynene for oppgaven behandles. Delene 3 og 4 henger sammen. I del 3 behandles taushetsplikten etter forvaltningsloven. I del 4 blir det redegjort for unntaket fra taushetsplikten som er behandlet i del 3. I del 5 behandles taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h). Unntakene fra denne bestemmelsen er ikke behandlet i en egen del. Årsaken til at det er valgt en annen tilnæringsmåte ved behandlingen i del 5, er at straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) og forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser er forskjellig oppbygd. Mens forvaltningsloven har detaljerte unntaksbestemmelser, må unntak fra straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) innfortolkes i bestemmelsen. I tillegg vil taushetsplikten etter § 7 bokstav h) som nevnt behandles mer kortfattet. Dette medfører at det ikke er hensiktsmessig å ha en egen del for unntak fra § 7 bokstav h).

I del 6 vil det avslutningsvis behandles to eksempler på det jeg mener er uheldige utslag av taushetspliktsreglenes utforming.

Del 2. Hensyn

2.1. Hensynenes betydning for oppgaven

For å kunne anvende reglene om taushetsplikt på en god måte, er det avgjørende å forstå hvilke hensyn reglene er ment å verne. Enkelte av unntakene fra taushetsplikten forutsetter en vurdering. Dette gjelder blant annet forvaltningsloven § 13 a nr. 3 som åpner for «at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig», og 13 b nr. 5 som gir adgang til at opplysningene meddeles et annet forvaltningsorgan når det er «nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag». I disse vurderingene vil hensynene bak taushetsplikten være sentrale. Andre bestemmelser er lite bearbeidet i forarbeidene, rettspraksis og litteratur. Dette gjelder

straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h). Mangelen på andre rettskilder medfører at en god forståelse av hensynene er en forutsetning for å tolke bestemmelsene riktig. Hovedfokuset ved gjennomgangen av hensynene vil likevel være på de hensynene som gjør seg gjeldende ved taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Årsaken til dette er at behandlingen av taushetsplikten etter forvaltningsloven utgjør den største delen av oppgaven.

Mindre taushetsplikt vil ikke alltid føre til bedre samarbeid og strengere taushetsplikt vil heller ikke alltid føre til bedre personvern. For å ivareta hensynene tilstrekkelig er det ofte nødvendig med andre løsninger enn å tolke taushetspliktsbestemmelsene utvidende eller innskrenkende. Et eksempel på andre løsninger er standardiserte samtykkeskjema for fritak fra taushetsplikten. Hvis det er i innsattes interesse at informasjonen videreformidles, vil det ofte være enkelt å få samtykke fra innsatte til å videreformidle informasjonen. Dette er viktig å ha i bakhodet når taushetspliktsbestemmelser drøftes.

Del 2 er inndelt i hensyn for og mot taushetsplikt. Flere av hensynene kan tale både for og mot taushetsplikt alt etter hvilken situasjon som drøftes. Årsaken til at tilnærmingen likevel er valgt er fordi det er lettere å få oversikt over hensynene hvis de er kategorisert etter grovinndelingen for og mot. Til slutt i del 2 vil det bli drøftet hvordan motstridende hensyn skal avveies mot hverandre. Drøftelsen tar bare sikte på å gi et innblikk i de viktigste hensynene. Det vil altså ikke være en uttømmende liste av relevante hensyn.

2.2. Hensyn for taushetsplikt

2.2.1. Personvern og tilgrensende hensyn

I følge personvernutredningen fra 2009 er personvern et begrep som har «vært preget av terminologisk uklarhet, forvirring og strid».¹⁵ Striden om hvordan begrepet skal forstås vil ikke bli behandlet. For å unngå forvirring og uklarhet vil det imidlertid utdypes hvordan begrepet «personvern» skal benyttes i denne oppgaven. Dette skal gjøres ved å vise til ulike sider av personvernbegrepet.¹⁶

Den mest sentrale siden av personvernet, slik begrepet blir benyttet i denne teksten, er vern av borgerens interesse i å ha herredømme over informasjon om vedkommende.¹⁷ Personvernet

¹⁵ NOU 2009:1 Individ og integritet Personvern i det digitale samfunnet side 29

¹⁶ For mer om personvern som begrep henvises det derfor til NOU 2009:1 side 29 til 49.

¹⁷ NOU 2009:1 side 29 og 30

skal verne om individets mulighet til å fremstille seg selv slik det ønsker. Her vil personens integritet være et stikkord.¹⁸ Store norske leksikon definerer integritet som «kvaliteter ved en person som har en usvekket moralsk evne, opptrer med rettskaffenhet og ikke lar seg påvirke urettmessig i etiske spørsmål».¹⁹ Vern mot spredning av opplysninger gir ikke mer integritet, men gjør at man kan fremstille seg som en person med integritet. Mulighet til å kunne fremstille seg selv slik man ønsker, kan videre være viktig for ens eget selvbilde. I personvernutredningen kommer det frem at denne siden av personvernet ble sett på som sentralt særlig på 50 – 60 tallet.²⁰

Informasjon som tjenestemenn mener er gode egenskaper, kan også være uheldig å videreformidle på bakgrunn av den innsattes personvern. Det kan være ulike oppfatninger om hva som er opplysninger til fordel for en person. Derfor bør det så langt som mulig være opp til den opplysningene angår å avgjøre om opplysningene skal formidles videre. Hvis den innsatte mener opplysninger om god oppførsel i fengsel skader det image han forsøker å opprettholde, vil han kunne påberope seg personvernet som et relevant hensyn mot at opplysningene skal meddeles andre. Det er ikke imaget i seg selv som vurderes som beskyttelsesverdig, men retten til å få velge sitt eget image. Det er en verdi i seg selv at den opplysningene angår har makt over hvem opplysningene meddeles til.

Personvern er et abstrakt gode som det er vanskelig å måle verdien av. Det kan også være vanskelig å se hva som er verdien av personvern. Et argument som benyttes når personvernet innskrenkes er at «den som ikke har noe å skjule, har ingenting å frykte».²¹ Det å skjule fremstår ikke umiddelbart som beskyttelsesverdig. Men retten til personvern er alltid bare en rett til å skjule noe. Personvern er et positivt ladet ord, mens retten til å skjule noe er negativt ladet. Betydningen er imidlertid nesten den samme. Hvilke ord man benytter er derfor mest av retorisk betydning.

¹⁸ NOU 2009:1 side 30 og 33

¹⁹ <http://snl.no/integritet> (sist sjekket 03.05.2014)

²⁰ NOU 2009:1 side 30

²¹ Som eksempel på at dette benyttes, se debatten på stortinget om datalagringsdirektivet, *Stortinget - Møte mandag den 4. april 2011 kl. 12, Sak nr. 3*, der stortingsrepresentant fra arbeiderpartiet Ingaliil Olsen kl. 18:22:36 uttrykker at «jeg har ingenting å frykte dersom jeg ikke blir mistenkt for noe alvorlig kriminelt, og blir jeg mistenkt, har jeg faktisk tillit til politiets håndtering av mine data. Det føles ikke engang som et personvernoffer.»

For å få en dypere forståelse av verdien av personvern er det nødvendig å gå inn på retten til privatliv. Privatlivet er den delen av livet som enkeltindividet kan bestemme over selv, uten offentlig innblanding. Retten til privatliv er blant annet retten til at det offentlige ikke blander seg inn i enkelte deler av livet til enkeltindividet. Det at det offentlige ikke skal blande seg inn omfatter også at noe av privatlivet bør offentligheten ikke vite noe om.²² Et skrekksenario, av følgene ved manglende personvern og privatliv, er samfunnet som er beskrevet i George Orwells roman *1984*. I romanen er individet fratatt alle individuelle rettigheter og samfunnet er styrt av et parti som har til mål å kontrollere befolkningens bevissthet og følelser om fortid og fremtid. Innsatte i fengsel har en hverdag som er mer lik det som er beskrevet i *1984* enn det andre har. Innhenting av personlig informasjon er nødvendig for å drive en human og sikker straffegjennomføring. Hensynet til innsattes personvern tilsier imidlertid at den informasjonen som innhentes av tjenestemenn, ikke videreformidles hvis dette ikke er nødvendig.

Francis Bacon er kjent for sitatet «kunnskap er makt». Hvis kunnskap er makt, vil det å begrense statens kunnskap være å begrense statens makt. I personvernutredningen er «interessen i vern mot maktmisbruk og overdreven kontroll» nevnt som interesser omfattet av personvernbegrepet.²³ Det kan være ulike oppfatninger om hvor mye makt og kontroll staten skal ha, men de fleste ønsker at deler av livet skal bli etterlatt til den privates sfære. For å oppnå en human straffegjennomføring må dette også gjelde i fengsel. Straffegjennomføringsloven § 2 som er lovens formålsparagraf, benytter ikke begrepet human straffegjennomføring. Human straffegjennomføring må imidlertid innfortolkes i at gjennomføringen skal sikre «de innsatte tilfredsstillende forhold».

Hvor sterkt personvernensynet gjør seg gjeldende vil avhenge av hvor sensitive opplysningene er og hvor stor spredningsfaren er. Staten består av mennesker, og det er ikke en utenkelig situasjon at de menneskene som arbeider for staten utnytter den kunnskapen de får, til formål som ikke er ønsket.²⁴ Jo færre som har tilgang til en opplysning, desto mindre er sjansen for misbruk. Personvernensynet tilsier derfor at færrest mulig skal ha tilgang til personopplysninger. Konsekvensene av misbruk av personopplysninger blir større hvis opplysningene er sensitive. Taushetspliktsreglene som skal behandles i denne oppgaven

²² Se NOU 2009:1 side 37 og 38

²³ NOU 2009:1 side 30

²⁴ Eksempel på dette finner man i Rt. 1989 s. 1303

opererer ikke med et skille mellom sensitive og ikke-sensitive opplysninger. Hvor sensitiv en opplysning er, kan likevel være av betydning for tolkningen av bestemmelsene og subsumsjonen.

For innsatte i fengsel kan personvern ha en særlig betydning. Innsatte er fratatt den fysiske bevegelsesfriheten, men det er ofte bare toppen av isfjellet. Kanskje har den innsatte vært nødt til å forklare barna sine hvorfor vedkommende blir borte en periode. Eller han er siktet eller dømt for voldtekt eller drap og lurer på hvor mange som vet det, eller hvor mange som tror på at han har gjort det. Listen med nederlag i livet kan være lang.²⁵ For at innsatte skal kunne beholde selvrespekten etter at han gang på gang har opplevd nederlag, kan det være viktig at han føler en viss kontroll over den betydelige mengden informasjon som er blitt innhentet om han.²⁶

I ethvert yrke der det arbeides med mennesker, er det viktig å hindre menneskelig lidelse. Dette gjelder også der det er kriminelle mennesker det arbeides med. I arbeid med barn er barnets beste et overordnet hensyn.²⁷ I arbeid med pasienter er pasientens beste viktig.²⁸ I arbeidet med innsatte er ikke innsattes beste et overordnet hensyn, men det er likevel et hensyn som må vektlegges hvis en human straffegjennomføring skal oppnås.²⁹ Frihetsberøvelsen som innsatte utsettes for, er et tilsiktet onde. Det kan derfor virke noe selvmotsigende å skulle vektlegge innsattes beste. I kriminalomsorgen er det imidlertid et prinsipp om at «[d]et er frihetsberøvelsen som er straffen».³⁰ I dette ligger det at det bør unngås at innsatte utsettes for andre onder i tillegg. Hvis en tjenestemann har personopplysninger om en innsatt, bør derfor hva som er innsattes beste være med i vurderingen om opplysningene skal gis videre.

²⁵ St.meld. nr. 37 (2007-2008) side 81

²⁶ Forbindelsen mellom selvrespekt og personvern er gjort av Anders Bratholm, «Politiet og personlighetsvernet», *Lov og Rett*, 1968 side 289-309, side 289

²⁷ Se lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) § 48 første ledd

²⁸ Se blant annet lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 4 A-3 siste ledd.

²⁹ St.meld. nr. 37 (2007-2008) side 20 til 21 «Innsattes beste» nevnes ikke i stortingsmeldingen, men hensynene som nevnes må kunne klassifiseres som hensyn til innsattes beste.

³⁰ <http://www.kriminalomsorgen.no/hva-er-straff-og-straffegjennomfoering.237844.no.html> (sist sjekket 03.05.2014)

2.2.2. Tillit

I dette punkt skal tillit mellom tjenestemenn og innsatte behandles. Tillit mellom tjenestemenn vil bli berørt i punkt 2.3.

I juridisk litteratur er tillit fremhevet som et viktig hensyn for taushetsplikt.³¹ Utenfor fengselskonteksten blir tillit fremhevet som viktig for å oppnå kontakt mellom tjenesteyteren og tjenestemottakeren. Ved overgangen til forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser ble for eksempel hensynet til tillit tillagt så høy vekt at sosialarbeidere har taushetsplikt overfor politiet om hvor etterlyste personer har bosted.³² For kriminalomsorgen vil det ikke være noe behov for tillit for å bli oppsøkt, i og med at innsatte ikke har noe valg om de vil sone eller ikke. Hvorvidt dette tilsier en mindre streng taushetsplikt, må vurderes konkret i de enkelte tilfellene. Noen ganger kan det at kontakt mellom kriminalomsorgen og innsatte ikke er frivillig, føre til at hensynet til tillit ikke gjør seg sterkt gjeldende. Andre ganger kan nettopp det at det foreligger et tvangselement tilsa en strengere taushetsplikt. Dagens straffegjennomføringssystem er lagt opp slik at «frihetsbegrensingen er straffen, og at straffen ikke skal være mer tyngende enn det som er nødvendig av sikkerhetsmessige grunner».³³ Dette tilsier at taushetspliktsreglene bør tolkes slik at innsatte kan føle at de har noen å snakke med, uten at alt de sier blir videreformidlet til for eksempel politiet.

Hensynet til tillit vil ikke alltid tilsa at taushetsplikten skal være absolutt. Ofte er det tilstrekkelig at tjenestemannen avklarer rollene og opplyser om hvilke opplysninger som blir brakt videre til andre tjenestemenn eller etater. Dette kan være viktig for at innsatte ikke skal føle at tjenestemannen har gått bak ryggen på han. Ved videreformidling av informasjon til andre etater bør innsatte opplyses om videreformidlingen, hvis det er praktisk gjennomførbart og ingen hensyn tilsier at innsatte ikke skal opplyses om at informasjonen videreformidles. Denne form for åpenhet om hvilke opplysninger som videreformidles, kan hindre mistillit selv om informasjon utveksles mellom etatene.³⁴

³¹ Se blant flere Kjønstad 2009 side 23, Ohnstad 2009 side 33, Oma 1998 side 34 til 37, Klaus Bergander med flere, *evaluering av sammenhengen mellom tiltak*, Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS 2004 side 13

³² Ot.prp. nr. 2 (1985-1986) side 27

³³ St. meld. Nr. 37 (2007-2008) side 108

³⁴ Se Ohnstad side 33.

Goffman beskriver forholdet mellom klientene eller innsatte og arbeidstakerne i totale institusjoner.³⁵ En total institusjon er en samlebetegnelse på institusjoner der de som lever i institusjonen er avskåret fra omverden. Eksempel på totale institusjoner er fengsel, psykiatriske institusjoner, militære enheter, og munke- og nonne-kloster. Selv om det er store forskjeller mellom målene til disse institusjonene har de en del til felles. I følge Goffman oppfattes personalet i totale institusjoner ofte som nedlatende, overlegne og ondskapsfulle. Dette er en effekt av de sosiale konstruksjonene som oppstår i en total institusjon. For å motvirke dette kan tillit være viktig. Hvis innsatte blir informert om hvilke opplysninger som videreformidles, øker sjansen for at de skal føle seg behandlet med respekt.

Respekt kan videre være viktig for sikkerheten. Tanken bak mye av det dynamiske sikkerhetsarbeidet i fengslene er at hvis innsatte kjenner til betjentene, og har en personlig relasjon til dem, vil terskelen for å utøve vold være høyere.³⁶ Det er viktig for sikkerheten at innsatte oppfatter betjentene som mennesker og ikke bare som betjenter.

I følge fengselshelsetjenesten var det på 2000-tallet mellom én og syv innsatte som tok selvmord hvert år.³⁷ For å motvirke selvmord er kontakt mellom betjenter og innsatte viktig. Ved nær kontakt kan faresignal oppfattes tidlig og det kan gjøres tiltak for å motvirke selvmord. Tiltakene kan for eksempel være å prioritere enkeltsamtaler med den innsatte. Det kan i slike situasjoner oppstå vanskelige avveininger. For at innsatte skal fortelle om sine selvmordstanker, kan det være nødvendig at vedkommende føler tillit til at det han forteller ikke skal videreformidles. Hvis en betjent får informasjon som tilsier at det er selvmordsfare hos en innsatt, vil han imidlertid ofte være nødt til å videreformidle dette til andre betjenter. Turnusordningen til betjentene kan føre til at det kan gå flere dager før en betjent får tid til å sette seg ned med innsatte for å snakke. For å forebygge selvmord blir det derfor ofte nødvendig at flere betjenter er klar over situasjonen slik at det kan samarbeides.

2.2.3. Rehabilitering

Rehabilitering benyttes i denne teksten som betegnelse på prosessene som skal føre til at den innsatte kan mestre livet etter løslatelse uten å begå ny kriminalitet. Rehabilitering vil

³⁵ Erving Goffman, *Anstalt og menneske, den totale institusjon sosialt sett*, på dansk ved Knud Eilskov 1967 side 14

³⁶ St.meld. nr. 37 (2007-2008) side 95

³⁷ Helsedirektør Bjørn Guldvog ved Helsedirektoratet, IS-1971 Veileder, Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel, januar 2013 side 7.

benyttes som en samlebetegnelse på rehabilitering og habilitering. Bokstavelig tolket forutsetter rehabilitering at den som rehabiliteres tidligere har evnet det han nå skal lære på nytt. I denne oppgaven vil dette ikke alltid være en forutsetning når betegnelsen rehabilitering benyttes.

Målene for kriminalomsorgens rehabiliteringsarbeid er oppsummert i stortingsmeldingen *Straff som virker*. Her kommer det frem at det skal strebes etter at innsatte skal bli «stoffri», ha «et passende sted å bo», kunne «lese, skrive og regne», ha «en sjanse i arbeidsmarkedet», kunne «forholde seg til familie, venner og samfunnet for øvrig», evne «å søke hjelp for problemer som måtte oppstå etter løslatelsen», og kunne «leve uavhengig».³⁸

Det er omstridt om straffegjennomføringen har en individualpreventiv effekt. Andenæs argumenterer for at det ikke er vitenskapelige bevis for at hvordan straffen gjennomføres og hvor mye straff som gis, har betydning for om den innsatte begår nye straffbare handlinger.³⁹ Gunnar Vold Hansen og Ulf Dahl mener imidlertid de har funnet konkrete funn på at straffen kan ha en rehabiliterende effekt hvis den gjennomføres riktig.⁴⁰ Hvorvidt det ene eller det andre standpunktet er riktig har ikke en jurist de metodiske forutsetningene for å ta stilling til. Det avgjørende i denne sammenhengen er imidlertid at kriminalomsorgen faktisk driver rehabiliteringsarbeid og da må hensynet til rehabilitering tillegges vekt ved tolkningen av taushetspliktsbestemmelsene, slik at bestemmelsene i minst mulig grad blir til hinder for det rehabiliteringsarbeidet som pågår.

Kriminalomsorgen har noe usystematisk drevet med ulike former for programvirksomhet med rehabilitering som formål. Først i 2005 ble det innført en kvalitetssikring av de ulike programmene.⁴¹ I 2004 ble det av KRUS⁴² utarbeidet «Evaluering av sammenhengen mellom tiltak» der taushetsplikten til betjentene som ledet de ulike programmene ble vurdert. Det var da bare programmet «samtalegrupper for voldsdømte» som hadde utarbeidet en instruks angående taushetsplikt.⁴³

³⁸ St.meld. nr. 37 (2007-2008) boks 9.1 på side 105

³⁹ Johs. Andenæs, *Alminnelig strafferett*, 5. Utgave ved Magnus Matningsdal og Georg Fredrik Riber-Mohn Oslo 2005 side 91 og 92.

⁴⁰ Gunnar Vold Hansen, Ulf Dahl, *Alternative rusreaksjoner*, Rapport 2006:3, Høgskolen i Østfold side 3 til 4.

⁴¹ St.meld. nr. 37 (2007-2008) side 121

⁴² KRUS står for kriminalomsorgens utdanningscenter.

⁴³ Bergander med flere 2004 side 13 til 24

For en betjent som arbeider med et rehabiliteringsprogram vil rehabiliteringshensynet være mer fremtredende enn i den daglige fengselsdriften.⁴⁴ Dette tilsier en strengere taushetsplikt fordi behovet for tillit vil være større. Også ellers vil hvordan informasjonen er kommet til betjentens kunnskap være av betydning for vekten til tillitshensynet. Det er likevel, bortsett fra den ene instruksen til det ene programmet og de tilfellene der betjentene er helsepersonellets medhjelpere, de samme reglene som skal benyttes uavhengig av hvordan informasjonen er kommet til betjentens kunnskap.

Hensynet til rehabilitering har nær sammenheng med normalitetsprinsippet. Dette prinsippet tilsier at livet i fengslet skal gjøres så nært livet på utsiden som mulig. I stortingsmeldingen *Straff som virker* er det uttrykt at prinsippet «innebærer at frihetsberøvelsen eller frihetsbegrensningen er straffen, og at straffen ikke skal være mer tyngende enn det som er nødvendig av sikkerhetsmessige hensyn.» Videre uttrykkes det at «[a]vvik fra dette prinsippet skal i fremtiden begrunnes særskilt.»⁴⁵ Det kommer frem i stortingsmeldingen at tanken bak prinsippet er at det vil bli lettere å vende tilbake til samfunnet hvis oppholdet på innsiden har vært mest mulig normal. Hvis livet på innsiden er mest mulig normalt, vil det også være lettere å implementere rehabiliteringen i livet på utsiden.⁴⁶

Normalitetsprinsippet skal begrense institusjonaliseringen. Institusjonalisering er et resultat av at innsatte blir fratatt retten til å kontrollere hverdagen og fører til at innsatte etter hvert minster evnen til å klare daglige gjøremål, og ansvarsfølelsen over sitt eget liv.⁴⁷ Det er på utsiden av et fengsel mulig å bestemme selv hvilken informasjon som skal meddeles andre. I fengsel blir innsatte imidlertid stadig observert og overvåket. Innsattes manglende kontroll over privat informasjon er et avvik fra normalitetsprinsippet. Hvorvidt informasjonen kan gis videre uten samtykke fra innsatte vil påvirke graden av institusjonalisering innsatte blir utsatt for. Hvis innsatte gir opp å kontrollere informasjonen om seg selv fordi regelverket hindrer

For nærmere beskrivelse av denne instruksen se Per Isdal, Håndbok i samtalegrupper for voldsdømte 2003 side 50 til 57

⁴⁴ Bergander med flere 2004 side 13

⁴⁵ St.meld. nr. 37 (2007-2008) side 108 til 109

⁴⁶ St.meld. nr. 37 (2007-2008) side 108 til 109

⁴⁷ St.meld. nr.37 (2007-2008) side 124

det, vil det kunne være vanskelig for innsatte å ha et komfortabelt forhold til sitt privatliv etter løslatelse.⁴⁸

Goffman beskriver tapet av personlighet som skjer i de totale institusjoner. Han nevner innsamling av personalia som en del av dette.⁴⁹ Ved at den nyinnsatte må avlevere informasjon blir han fra første stund fratatt makten over hvilken informasjon om seg selv han må gi fra seg. Den videre observasjon og overvåking som foregår i fengslene, er en videre fratakelse av den innsattes informasjonskontroll. Innsatte er avhengig av betjentene for å få tak i toalettartikler. En kvinnelig innsatt kan for eksempel bli nødt til å be om bind ved menstruasjon. Det kan også være at en innsatt må be om salve mot hemoroider. Innsatte må da blottlegge seg ved å gi ut informasjon som han på utsiden kunne ønsket å holde for seg selv. Det å måtte gi ut slik informasjon vil for enkelte føles krenkende. Mange innsatte har lav selvtillit og om personlig informasjon skal videreformidles, kan i slike tilfeller ha betydning for selvtilliten.⁵⁰

2.3. Hensyn mot taushetsplikt

2.3.1. Sikkerhetshensyn

På grunn av at det minimalt med litteratur om taushetsplikt som er rettet mot kriminalomsorgens ansatte, er sikkerhetshensynets vekt og relevans ikke behandlet i litteratur om taushetsplikt. Dette medfører at sikkerhetshensynet må drøftes uten at det henvises til kilder som behandler hensynet i sammenheng med taushetsplikt.

Som nevnt ovenfor kan sikkerhetshensyn i enkelte tilfeller tale for taushetsplikt ved at taushetsplikten kan skape tillit som igjen kan være viktig for sikkerheten. I tillegg vil hensynet til sikkerhet ofte tilsa at opplysninger om forhold av betydning for sikkerheten skal være taushetsbelagt etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h). Inndelingen med sikkerhetshensynet, som et hensyn mot taushetsplikt, vil derfor ikke passe for taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven. For taushetsplikten etter forvaltningsloven vil imidlertid

⁴⁸ Goffman 1967 side 59 nevner det som en faktor for en utskrivingsangst «at man mister evnen til at anlægge nogle af de vaner, som for tiden hører i samfundet.»

⁴⁹Goffman 1967 side 25

⁵⁰ Om innsattes psykiske helse, se Helsedirektør Bjørn Guldvog ved Helsedirektoratet, IS-1971 Veileder, Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel, januar 2013. side 8

sikkerhetshensyn som regel tale for størst mulig informasjonsflyt mellom de som arbeider med innsatte.

Hensynet til sikkerhet er viktig.⁵¹ Årsaken til dette er blant annet at ansatte skal være trygge når de er på jobb. Noen av menneskene som sitter i fengslene er for farlige til å være ute i samfunnet. For at disse ikke skal rømme, eller skade seg selv eller andre er det nødvendig med tiltak som ellers ikke kunne vært akseptert. Sikkerhetshensyn er altså så viktig at det kan tilsidesette hensyn som blir ivaretatt på utsiden av fengslene. Sikkerheten i fengslene må i enkelte tilfeller gå på bekostning av innsattes personvern. En fengselsbetjent må kunne forvente at kollegaene meddeler informasjon som for eksempel at en innsatt tidligere har rømt eller at innsatte har utøvd vold mot offentlig tjenestemenn, selv om dette går på bekostning av innsattes personvern.

Ikke bare ansatte, men også innsatte har rett til sikkerhet. Ved gjennomføring av straff skal innsatte føle seg trygge på at sikkerheten er ivaretatt.⁵² Det finnes eksempler på at innsatte har blitt med i gjenger for å få beskyttelse, som de har følt at institusjonen ikke har ivaretatt.⁵³ Ivaretagelsen av sikkerheten til innsatte vil derfor trolig motvirke gjengdannelser.

Sikkerhetshensynet kan benyttes for å begrense innsattes rettigheter betydelig. Ofte benyttes sikkerhetshensynet rettmessig, men misbruksfaren er betydelig. Mye informasjonsutveksling kan av en løsmunnet betjent i ettertid begrunnes med at det ble ansett som nødvendig å gi informasjonen av hensynet til sikkerhet. Goffman uttrykker at «de forskjellige «fornuftsgrunde» for personlighedskrænkelser imidlertid meget ofte ikke er andet end rasjonalisering, opstået af bestræbelserne på at dirigere de daglige funktioner hos et stort antal mennesker inden for et begrænset område med minimum af indsats».⁵⁴

På grunn av at sikkerhet er et så stekt argument er det altså en fare for at det blir misbrukt. Selv om sikkerhetshensynet gjør seg gjeldende, bør det ikke være til hinder for at det undersøkes om det er muligheter som ivaretar innsattes rettigheter til personvern i tillegg til

⁵¹ St.meld. nr.37 (2007-2008) side 94 til 98

⁵² St.meld. nr.37 (2007-2008) side 99 og 100

⁵³ <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1284846/Prisoners-converting-Islam-protection-powerful-gangs.html> (sist sjekket 03.05.2014)

⁵⁴ Goffman 1967 Side 41

sikkerheten. For eksempel kan rådgøring, med eksperter eller erfarne betjenter på andre avdelinger, om en vanskelig innsatt, utføres uten at innsattes navn nevnes.

For å avveie sikkerhetshensynet mot andre hensyn er det nødvendig å klargjøre hva det er fare for, og hvor stor risiko det er for at faren realiserer seg. Hvis det er fare for en alvorlig handling trenger ikke risikoen å være stor for at sikkerhetshensynet skal veie tungt. Et eksempel som illustrerer dette er hvis en innsatt forteller at han skal drepe en betjent. Selv om risikoen skulle være liten for at innsatte faktisk vil forsøke å drepe, vil trusselens alvorlighet tilsa at sikkerhetshensynet må veie tungt.

2.3.2. Samarbeid

På 1970-80 tallet ble importmodellen innført i kriminalomsorgen.⁵⁵ Dette medførte at tjenester som ytes av andre yrkesgrupper enn fengselsbetjenter i stor grad er underlagt andre etater enn kriminalomsorgen. Lærerne og legene er ikke ansatte i kriminalomsorgen, men i andre offentlige etater som fylkeskommunen eller kommunen. Selv om organiseringen er endret medfører dette ikke mindre behov for samarbeid og kommunikasjon mellom de ulike yrkesgruppene. Organiseringen medfører derfor at ansatte må kommunisere på det horisontale, plan på tvers av etatsgrenser.

Samarbeidshensynet tilsier ikke alltid en begrenset taushetsplikt. Samtykke fra innsatte er et alternativ som ofte kan sikre tilstrekkelig samarbeid uten at det går på bekostning av personvernet til innsatte.⁵⁶ Rutiner rundt innhenting av samtykke til unntak fra taushetsplikten kan bidra til et mer åpent samarbeid, fordi de som arbeider med tilrettelegging for innsatte vet hvilken informasjon de har fått samtykke til å videreformidle, og hvilken informasjon de kan kreve å få av andre. Dette vil videre vanskeliggjøre misbruk av taushetsplikten.⁵⁷

I andre sammenhenger er ikke samtykke fra innsatte særlig praktisk. I stortingsmeldingen *Straff som virker* uttrykkes det at «[i]nformasjon fra kriminalomsorgen til politiet kan bidra til å avdekke kriminalitet under straffegjennomføringen og forebygge ny kriminalitet».⁵⁸ Det er

⁵⁵ Helsedirektør Bjørn Guldvog ved Helsedirektoratet, IS-1971 Veileder, Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel, januar 2013. side 9.

⁵⁶ Kjønstad 2009 side 36

⁵⁷ Rundskriv G-8/2005, Samarbeid mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, kommunenes sosialtjeneste og kriminalomsorgen overfor innsatte og domfelte rusmiddelavhengige, side 2

⁵⁸ St.meld. nr. 37 (2007-2008) side 96

klart at det er vanskelig å få samtykke fra innsatte til å gi informasjon til politiet. Innsatte vil normalt ikke ha et ønske om at hans egen kriminalitet skal bli avdekket.⁵⁹

Hvis politiet skal transportere en innsatt til retten, vil de kunne ha behov for å vite om kriminalomsorgen mener det er rømningsfare eller om innsatte er voldelig. Innsatte vil ikke ha noe å tjene på at kriminalomsorgen viderefremidler denne form for informasjon. Sikkerhetshensynet tilsier derfor at kriminalomsorgen skal kunne gi politiet den type opplysninger uavhengig av innsattes samtykke.

2.3.3. Riktige avgjørelser - benyttelse av den ressurs kunnskapen representerer

Avgjørelser bygger på faktiske forhold. Kriminalomsorgen fatter en rekke vedtak som har stor betydning for den innsatte, blant annet om løslatelse på prøve, permisjoner og hvilket sikkerhetsnivå innsatte skal plasseres på. Hvilket sikkerhetsnivå innsatte blir plassert på er av stor betydning for hvordan hverdagen på innsiden av murene vil være. Permisjoner kan for eksempel innebære at den innsatte får lov til å gå i begravelse til et familiemedlem.

Det er også av betydning for samfunnet at riktig beslutning fattes. En pedofil mann som løper til første barnehage hvis han slippes ut, vil det være viktig for samfunnet å holde innesperret slik at han ikke har mulighet til å begå nye overgrep mot barn. For narkomane og alkoholikere som er blitt avruset i fengslet, vil det inngå i vurderingen om de skal løslates på prøve, om det er sannsynlig at de vil klare å holde seg rusfri.

For at disse avgjørelsene skal bli riktige må fengselsledelsen som fatter beslutningen få den nødvendige informasjon om innsatte. Informasjonen kan både komme fra fengselsbetjenter, og andre etater som for eksempel politiet. Politiet har ofte større kontroll på innsattes liv på utsiden enn det kriminalomsorgen har. De vet derfor ofte bedre enn kriminalomsorgen om innsatte vil kunne klare å leve uten å begå kriminalitet ved prøveløslatelse.⁶⁰ I stortingsmeldingen *Straff som virker* blir det fremhevet at «[i]nformasjon fra politiet er nødvendig for at kriminalomsorgen skal kunne foreta gode risikovurderinger av

⁵⁹ Se St.meld. nr. 37 side 95 og 96 for mer om innsatte som kilde.

⁶⁰ Se rundskriv G-3/2005 side 2 som nevner denne type opplysninger i vurderingen av taushetsplikten

enkeltindivider og grupper av innsatte og domfelte.»⁶¹ Informasjonsutveksling fra politiet kan altså bidra til at kriminalomsorgen foretar riktige avgjørelser angående sikkerheten.

2.3.4. Offentlighet

Med hensyn til offentlighet siktes det til behov for at opplysningene skal være offentlig tilgjengelige. Det vil si tilgjengelig for at enhver som ønsker det kan innhente opplysningene. Offentlige oppgaver foretas på vegne av samfunnet med de midlene borgerne har tilført staten ved skattebetaling. For at borgerne skal ha en formening om de ønsker endringer i samfunnet er det nødvendig at borgerne får informasjon om hvordan det offentlige utfører sine oppgaver. Stortingsrepresentantene og partiene har også behov for informasjon fra andre kilder enn forvaltningen for å ta stilling til hvilken politikk de skal føre og hvordan landet skal styres.

Dette gjelder også de oppgavene som utføres innenfor fengselsmurene. Hvordan soningsforholdene skal være er et politisk spørsmål. I lukkede institusjoner er det et særlig behov for kontroll fra offentligheten, for å hindre at institusjonen utvikler egne normer som strider med samfunnets normer. Eksempel på tendens til at institusjonen utvikler egne normer har vi fra Ila fengsel og forvaringsanstalt, der et databehandlingssystem (innsatt per nummer) vokste frem uten at kriminalomsorgens sentrale forvaltning var klar over at systemet eksisterte.⁶²

I fengslene er det i tillegg til de ulike tjenestemennene, bare de innsatte som får oppleve hverdagen. Tjenestemennene kan ha en tendens til å tilegne seg institusjonens holdninger.⁶³ De vil også være utsatt for et press fra overordnede til ikke å varsle til media om kritikkverdige forhold.⁶⁴ For ikke å sette institusjonen i et dårlig lys kan de bagatellisere problemer med straffegjennomføringen eller vinkle sine uttalelser slik at fokuset blir på det som fungerer. Eksempel på dette mener jeg man kan finne i medieoppslagene sommeren 2013 om varmen i norske fengsler.⁶⁵

⁶¹ St.meld. nr. 37 (2007-2008) side 96

⁶² Se Frank Grjøtheim, *Personvern i Kriminalomsorgen*, Masteroppgave, Avdeling for forvaltningsinformatikk, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo 15.05.2012 side 39 til 41.

⁶³ Goffman 1967 side 67 til 69

⁶⁴ NOU 2004:5 Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst, side 32

⁶⁵ <http://www.nrk.no/ostafjells/telemark/-naermere-helvete-kommer-du-ikke-1.11146444> (sist sjekket 03.05.2014) <http://www.osloby.no/nyheter/Protesterer-mot-fangenes-sommerferie-7261621.html#.UjmKfz9WLS> (sist sjekket 03.05.2014)

De innsatte er en gruppe som har en vanskelig livssituasjon.⁶⁶ Når de løslates er det mange som har nok med å forsøke å legge bak seg fengselsoppholdet. Det å skulle vende tilbake til livet på utsiden blir for mange en stor nok prøvelse, om de ikke i tillegg skulle ta opp en kamp i media om straffegjennomføringen.

Tilgangen til opplysninger til media, forskere, pårørende, advokater og ulike rettshjelpere som for eksempel Jusshjelpea, er viktig for at grupper som er mindre avhengig av institusjonen skal kunne bidra i debatten om straffegjennomføring. Manglende faktakunnskap om soningsforholdene kan være årsaken til slutningen om at de innsatte har det for godt.⁶⁷ Det at innsattes forhold er bra i ett hensende betyr ikke at det ikke er andre problemer som bør tas tak i.

Offentlighet er imidlertid ikke alltid et gode. Kritikkverdige forhold bør ofte tas tjenesteveien i stedet for at de lekkes til media. Det kan være like effektivt at en betjent påpeker til fengselsledelsen at forholdene etter betjentens mening ikke er akseptable, som at betjenten går til media. Mange tiltak krever utredninger og vurderinger. I slike tilfeller kan press fra media være ødeleggende for prosessen fordi presset fører til et krav om hurtighet i behandlingen. Krav om hurtighet kan medføre at nødvendige utredninger ikke blir gjennomført.⁶⁸

2.4. Avveining av motstridende hensyn

Straffegjennomføringen, som er kriminalomsorgens oppgave, inneholder til dels motstridende målsetninger. Betjentene skal både gjennomføre frihetsberøvelsen på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte og bidra til rehabilitering. Mellom disse målsetningene vil det være et spenningsforhold. For kriminalomsorgen vil tilliten som bygges opp mellom den enkelte betjent og innsatte være en viktig del av sikkerhetsarbeidet. Enkelte ganger vil imidlertid sikkerhetshensynet tilsi at informasjon bringes videre til andre tjenestemenn. Den informasjonen som bringes videre kan da gå på bekostning av rehabiliteringen.

Det vil også være et spenningsforhold mellom tillit på den ene siden og samarbeid på den andre siden. Hvilke hensyn som veier tyngst vil avhenge av hvilken situasjon man står

⁶⁶ Helsedirektør Bjørn Guldvog ved Helsedirektoratet, IS-1971 Veileder, Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel, januar 2013, side 7 og 8.

⁶⁷ <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/22-juli/artikkel.php?artid=10089173> (sist sjekket 03.05.2014)

⁶⁸ NOU 2004:5 Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst, side 32 og 33

overfor. Ved gjennomføring av rehabiliteringsprogram er det tillit som er det fremtredende hensynet. Uten tillit vil det ikke kunne etableres det miljøet som trengs for å oppnå atferdsendring hos innsatte. Ved transporter av varetektsinnsatte, der det foregår overlevering av innsatte fra kriminalomsorgen til politiet, vil hensynet til samarbeid være mer fremtredende. Forhold som for eksempel at innsatte har vært motvillig og gretten samme dag som transporten skal skje, vil være informasjon som politiet kan ha behov for ved deres vurdering av sikkerhetstiltak under transporten. Et slikt samarbeid, med den type informasjonsutveksling, kan også være til fordel for den innsatte, fordi det åpner for mindre sikkerhetstiltak mot innsatte som er enkle å ha med å gjøre. Det er likevel de samme reglene som regulerer taushetsplikten i forbindelse med transport og forbindelse med rehabiliteringsprogram. Det kunne vært ønskelig med ulik regulering for tilfeller som er ulike. Etersom gjeldende rett likevel er slik at reguleringen er den samme, må hensynene få en særlig betydning ved tolkningen av reglene.

Del 3. Taushetsplikt etter forvaltningsloven

3.1. Innledning

I denne delen skal taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 drøftes. Unntakene fra taushetsplikt, vil bli behandlet i del 4. I punkt 3.2. redegjøres det for innføringen av forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser i kriminalomsorgen. I punkt 3.3.2 vil det redegjøres for hvilke handlinger en tjenestemann må forta for å overholde taushetsplikten. Deretter i punkt 3.3.3 til 3.3.5 behandles hvem som har taushetsplikt, hvordan informasjonen må være mottatt, og hvem som er vernet av taushetsplikt. Til slutt i punkt 3.3.6 til 3.3.9 drøftes hvilken informasjon som er omfattet av taushetsplikten.

3.2. Innføringen av forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser i kriminalomsorgen

Fengselsloven gjaldt frem til den ble erstattet av straffegjennomføringsloven i 2001. I fengselsloven § 7 var fengselsbetjeners taushetsplikt særregulert. I 1986 gikk flere forvaltningsorgan over til å benytte forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser. Dette ble også vurdert for kriminalomsorgen. Departementet mente imidlertid at fengselsbetjener ikke burde bli underlagt taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven. Det ble pekt på at

innsatte «har et særlig behov for vern mot at opplysninger om dem kommer til uvedkommende persons kunnskap.»⁶⁹ Det ble videre vist til at «§13 b nr. 5 synes å gi forvaltningsorganer en videre adgang til å røpe klientforhold og lignende enn det som antas å være riktig for fengselsetaten.»⁷⁰

I forbindelse med innføringen av straffegjennomføringsloven ble behovet for egen taushetspliktsbestemmelse for kriminalomsorgen revurdert. I NOU 1988: 37 Ny fengselslov, ble taushetspliktsbestemmelsen i fengselsloven § 7 forslått videreført.⁷¹ I utvalgets begrunnelse for ikke å gå over til forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser ble det pekt på at behovet for taushetsplikt om sikkerhetsmessige forhold ikke ble tilstrekkelig ivaretatt ved forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser.⁷² Departementet sendte på høring en bestemmelse som hovedsakelig videreførte fengselsloven § 7, men som i motsetning til fengselsloven § 7 gav hjemmel for å gi informasjon «til politi og påtalemyndigheten for å forebygge/oppklare alvorlig kriminalitet, eller for å avverge en alvorlig trussel mot sikkerheten i fengslet.»⁷³ Riksadvokaten gav i sin høringsuttalelse uttrykk for at taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven var bedre egnet for å regulere taushetsplikten, fordi det gav videre adgang til å utveksle informasjon mellom politi og kriminalomsorgen. Datatilsynet og Jussbuss var kritiske til at adgangen til informasjonsutveksling skulle utvides.⁷⁴

Departementet tok i Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) riksadvokatens bemerkninger til følge og foreslo at forvaltningsloven skulle være utgangspunktet for kriminalomsorgens taushetsplikt. På grunn av «endret kriminalitetsbilde» ble det lagt særlig vekt på at det var behov for bedre kommunikasjon mellom politi og kriminalomsorgen for å takle den «tøffere kriminalitetsutviklingen». Det ble også vektlagt at egen taushetspliktsbestemmelse for kriminalomsorgen var egnet «til å forvirre» andre etater som skulle kommunisere med kriminalomsorgen.⁷⁵ Datatilsynets høringsuttalelse ble besvart med at «hensynet til domfelte/innsattes personvern er viktig og alltid må veies opp i mot de øvrige hensynene som

⁶⁹ Ot.prp. nr. 2 (1985-1986) side 48

⁷⁰ Ot.prp. nr. 2 (1985-1986) side 48

⁷¹ NOU 1988:37 side 270 og 278. Forslagets § 2-6.

⁷² NOU 1988:37 side 97

⁷³ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) nederst på side 43

⁷⁴ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) nederst på side 44

⁷⁵ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) nederst på side 44

foreligger ved vurderingen av den enkelte sak. Det forutsettes derfor at det blir utarbeidet et eget rundskriv for praktisering av taushetsplikten for tilsatte i kriminalomsorgen.»⁷⁶

Det er ikke utarbeidet et generelt rundskriv om praktiseringen av taushetsplikten for tilsatte i kriminalomsorgen slik det ble forutsatt i Ot.prp. nr. 5 (2000-2001). I 2005 ble imidlertid rundskriv G-3/2005⁷⁷ utarbeidet. Rundskrivet utdyper adgangen for kriminalomsorgen til å meddele informasjon til politiet og vise versa. Rundskrivet omhandler imidlertid bare en del av kriminalomsorgens praktisering av taushetsplikten. I rundskrivet nevnes for øvrig bare tilfeller der kriminalomsorgen har adgang til å videreformidle opplysninger. Det setter ingen begrensninger for videreformidling av opplysninger (som ikke allerede følger av ordlyden i loven). Rundskrivet innfører altså ikke de begrensninger som ble forutsatt i Ot.prp. nr. 5 (2000-2001). Forholdet mellom rundskrivet og Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) vil bli mer belyst i drøftelsene knyttet til de enkelte unntakene fra taushetsplikten i del 4.

3.3. Forvaltningsloven § 13

3.3.1. Innledning

I dette punktet vil forvaltningsloven § 13 behandles. Bestemmelsen er hjemmelen for taushetsplikt etter forvaltningsloven. De andre bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven regulerer unntak fra § 13. For ansatte i kriminalomsorgen utfylles forvaltningsloven § 13 med straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h).

Etter forvaltningsloven § 13 siste ledd gjelder taushetsplikten «også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet.» (Det som skrives i denne oppgaven vil derfor også gjelde for tjenestemenn som har avsluttet tjenesten).

Taushetsplikten går etter ordlyden i § 13 første ledd ut på «å hindre at andre får adgang eller kjennskap». Det «å hindre» er en aktiv handling. Det kan derfor utledes at taushetsplikten inneholder en aktiv plikt. Hvis man aktivt røper noe vil også dette stride med «å hindre at andre får adgang eller kjennskap». Plikt til ikke aktivt å røpe noe er en passiv plikt.

Taushetsplikten er derfor både en passiv og en aktiv plikt.⁷⁸

⁷⁶ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) nederst på side 45

⁷⁷ Rundskriv G-3/2005, Informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet/ påtalemyndigheten

⁷⁸ Eckhoff og Smith 2009 side 259

3.3.2. Plikten til å foreta aktive handlinger

En problemstilling knyttet til bestemmelsen er hvor langt en tjenestemann må gå for «å hindre at andre får adgang eller kjennskap» til taushetsbelagte opplysninger. Den aktive plikten går ut på «å hindre at andre får adgang eller kjennskap» til opplysninger som er undergitt taushetsplikt. Ordlyden knytter denne aktive plikten til «det han får vite». Plikten til aktivt å hindre sikter altså hovedsakelig til tjenstemannens egen behandling av taushetsbelagte opplysninger. Ordlyden avklarer imidlertid ikke hvor langt tjenestemannen må strekke seg for «å hindre» at opplysningene videreformidles.

Rekkevidden av plikten til aktiv handling ble berørt i Rt. 2013 s. 1442. Faktum i saken var at en lege hadde gnidd en pose med narkotika mellom hendene før den ble overlevert til politiet. Dette hadde han gjort for å fjerne DNA-bevis fra posen. Legen hevdet at handlingen var gjort for å overholde taushetsplikten. Påtalemyndigheten mente på sin side av det var bevisforspillelse. Høyesterett kom enstemmig til at legen ikke kunne straffes for bevisforspillelse fordi handlingen var gjort for å overholde taushetsplikten.

Det er imidlertid vanskelig å vite rekkevidden av dommen. Saken var et grensetilfelle der både den aktive handlingen, å gni posen mellom hendene, og det å forholde seg passiv, var potensielt straffbart. Det er mye som taler for ikke å straffe i slike pliktkonflikter. Derfor er det vanskelig å vite om legen kunne blitt straffet for brudd på taushetsplikten hvis han ikke hadde gnidd posen mellom hendene. Dommen viser likevel at taushetsplikten i visse tilfeller kan legitimere handlinger som ellers ville blitt karakterisert som bevisforspillelse. I dommen var det legen selv som skulle overlevere posen med narkotika. Det kan derfor slutes at når tjenestemannen selv gjør noe som kan føre til «at andre får adgang eller kjennskap» til opplysninger, går plikten til å foreta aktive handlinger ganske langt.

Problemstillinger knyttet til hvor langt den aktive plikten strekker seg kan oppstå ved telefoning fra fengsel. Når en innsatt ringer fra et fengsel skal det alltid informeres hvor det ringes fra, og at samtalen kan bli avlyttet. I de fleste fengsler er opplysningen om at det ringes fra et fengsel gjort ved at et opptak spilles av automatisk. Ved bruk av et slikt oppringingssystem røper ikke betjenten hvem som ringer og hvor det ringes fra. Det er det automatiske oppringingssystemet som avslører dette.

Det er derfor et spørsmål om betjenten har plikt til å hindre at den innsatte, mot sin vilje, avslører at han er i fengsel. Hvis en betjent legger til rette for at innsatte skal ringe, er betjenten med på å skape en situasjon der taushetsbelagte opplysninger kan bli avslørt. Situasjonen har likhetstrekk med faktum i dommen nevnt ovenfor, der legen skulle foreta en handling som kunne medføre at taushetsbelagt informasjon ble avslørt. Den ene handlingen (å gi politiet narkotikaposen) medførte at den andre handlingen (å gni posen mellom hendene), ble nødvendig for å overholde taushetsplikten. Ved telefonering fra fengsel, er spørsmålet om tilretteleggingen for telefoneringen, medfører at det oppstår en plikt til å informere innsatte om at det vil bli opplyst hvor det ringes fra.

Det at innsatte, ved sin manglende kunnskap om oppringingssystemet, selv avslører opplysningene, medfører ikke at hensynet til personvern gjør seg mindre gjeldende. Hensynene mot taushetsplikt, herunder sikkerhetshensynet, samarbeidshensynet og offentlighetshensynet, gjør seg ikke gjeldende. Betjentens taushetsplikt brytes derfor hvis han legger til rette for at en uvitende innsatt ringer, uten å informere innsatte om at det vil bli opplyst hvor det ringes fra.

På åpne avdelinger kan telefonene være tilgjengelig for innsattes bruk, uten at betjentene må foreta seg noe for at innsatte skal kunne telefonere. Hvis betjentene ikke behøver å legge til rette for telefonering, utløses ikke plikten til å foreta en aktiv handling. Betjentene vil derfor ikke bryte taushetsplikten hvis de holder seg passiv. Flere problemstillinger knyttet til telefonering vil bli behandlet i punkt 4.3.2.3.

En annen problemstilling er i hvilken grad en tjenestemann må hindre kollegaer fra å røpe informasjon som er underlagt taushetsplikt. Det er lite grunn til å bebreide en tjenestemann som har handlet forsvarlig og som har behandlet opplysningene på en betryggende måte. Hvis en kollega gir uttrykk for at han er usikker på om opplysningene skal utleveres, må tjenestemannen fraråde han å utlevere informasjonen hvis tjenestemannen vet at informasjonen er underlagt taushetsplikt. Hvis ikke, gjør tjenestemannen ikke nok for «å hindre at andre får adgang eller kjennskap» til opplysninger som er undergitt taushetsplikt.

Oppsummeringsvis kan det slås fast at med mindre det er en særskilt foranledning til å handle, strekker ikke plikten til å foreta aktive handlinger seg lengre enn at tjenestemannen selv skal ha en forsvarlig håndtering og oppbevaring av opplysningene. Hvis betjenten selv er en del av

årsaksrekken som medfører at uvedkommende kan få tilgang til taushetsbelagte opplysninger, har han en særskilt foranledning for å handle.⁷⁹

3.3.3. Hvem har taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13?

Forvaltningsloven § 13 gjelder «[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan». Bestemmelsen omfatter enhver offentlig ansatt, uavhengig av stilling eller arbeidsoppgave. Formuleringen avklarer ikke spørsmålet om man må være ansatt i forvaltningsorganet eller om ansatte i private selskaper som utfører tjenester for forvaltningsorganet også skal være omfattet. En tolkning kan være at i og med at det private selskapet utfører en tjeneste for forvaltningsorganet, vil også de som arbeider for selskapet utføre en tjeneste eller et arbeid for forvaltningsorganet. En annen tolkning kan være at de som arbeider for det private selskap, utfører sitt arbeid for dette selskapets fortjeneste og ikke for forvaltningsorganet. Problemstillingen i den følgende blir derfor om en person må være ansatt i et forvaltningsorgan for at personen «utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan».

I høringsnotatet som dannet grunnlaget for forvaltningsloven § 13, uttrykkes det i forbindelse med valg av formulering at «[t]aushetspliktbestemmelsene må også gjelde personer som ikke utøver noen form for myndighet på vegne av det offentlige, f.eks. arkivpersonale, rengjøringspersonale, m.v.»⁸⁰ Justisdepartementet sluttet seg til høringsnotatet på dette punkt.⁸¹ Det fremstår imidlertid som at man hadde i tankene *offentlige* ansatte som ikke utøver offentlig myndighet, og ikke *private* ansatte som ikke utøver offentlig myndighet. I forbindelse omtalen av yrkesgrupper som ikke er ansatt i det offentlige nevnes at «tilkalte sakkyndige eller andre som får enkeltstående oppdrag» også skal ha taushetsplikt.⁸² Høringsnotatet ble ikke endret av departementet etter høringsrunden og det dannet således grunnlaget for den formuleringen som ble vedtatt i loven. Fra uttalelsene i forarbeidene kan det slutes at personer, som er ansatt i private firma som utfører forvaltningsoppgaver på vegne av det offentlige, har taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Forarbeidene avklarer imidlertid ikke om andre personer som for eksempel renholdspersonale som er ansatt i private

⁷⁹ Prop. 20 L (2009-2010) side 16 og 17

⁸⁰ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 157

⁸¹ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 36

⁸² Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 157

firma har taushetsplikt. Spørsmålet som derfor må avklares er om ansatte i innleide firma som ikke utfører forvaltningsoppgaver, er omfattet av taushetsplikten.

Hensynene for at rengjøringspersonalet skal ha taushetsplikt gjør seg gjeldende med samme styrke uavhengig om de er ansatt i private rettssubjekter eller forvaltningsorganet selv. Det er vanskelig å gardere seg mot at renholdere kommer over opplysninger som er taushetsbelagte. Det er praktisk gjennomførbart at renholderne som arbeider med renhold av fengslet, gis opplysninger om taushetsplikten. Det er derfor ikke sterke hensyn som taler mot at de skal ha taushetsplikt om personinformasjon de kommer over.

Woxholth uttrykker at «[d]et forhold at lovens taushetsregler dekker over en så vid personkrets, gjør at det prinsipielt ikke er noe til hinder for at det offentlige benytter seg av private enkeltpersoner og foretak til å utføre tjenester for seg. Følgen vil jo bli at de som utfører tjenesten regelmessig, vil få taushetsplikt etter § 13.»⁸³ Woxholth mener altså at ansatte i innleide firma som utfører tjenester for et forvaltningsorgan også vil være omfattet av taushetsplikten. Dette trekker i samme retning som hensynene.⁸⁴

I og med at det er en mulig tolkning av ordlyden og at reelle hensyn og litteratur taler for det, må «utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan» tolkes slik at det også omfatter ansatte i private firma som er innleid for å utføre tjenester for forvaltningsorganet, selv om tjenestene de utfører ikke er forvaltningsoppgaver. Renholdspersonalet ved et fengsel vil derfor ha taushetsplikt uavhengig av om de er ansatt i kriminalomsorgen eller ikke.

Dette avklarer imidlertid ikke om taushetsplikten også gjelder for personer som opptrer på vegne av ideelle organisasjoner og som på frivillig basis er innom et fengsel. Det kan for eksempel være visitorer fra Røde kors eller en menighet som er på besøk for å ha samtaler med innsatte. Det siste som skal avklares under dette punktet er om disse personene har taushetsplikt etter § 13.

Oppgavene disse frivillige gjennomfører vil være i samsvar med formålet med kriminalomsorgen. De ideologiske motivene er imidlertid å yte hjelp til de innsatte, ikke det offentlige. Å si at de ideelle organisasjonene «utfører tjeneste eller arbeid for» kriminalomsorgen vil derfor neppe være i samsvar med de frivilliges egen oppfatning av hva

⁸³ Geir Woxholth, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 4. utgave 2006 side 244

⁸⁴ Samme som Woxholth; Bernt og Rasmussen 2009 side 233

de gjør. Det følger heller ikke naturlig av ordlyden tolket objektivt. For å komme til at frivillige skal ha taushetsplikt er det derfor nødvendig å tolke ordlyden utvidende.

For at ordlyden skal kunne tolkes utvidende må reelle hensyn tilsi dette med tyngde. De innsatte velger selv om de ønsker å delta på aktivitetene arrangert av de ideelle organisasjonene. Det er derfor ikke noe tvangselement som tilsier taushetsplikt. På den annen side kan tillit til konfidensialitet være viktig for at organisasjonen skal nå sine formål. Organisasjonens formål kan imidlertid organisasjonen ivareta selv gjennom egne vedtekter.⁸⁵ Brudd på slike vedtekter kan ikke straffes, men organisasjonen kan reagere med oppsigelse eller utestengelse fra organisasjonen som sanksjon. Spørsmålet om de ideelle organisasjonene skal være omfattet av taushetsplikten vil derfor mest sannsynlig bare komme på spissen i et spørsmål om straff. Å tolke en bestemmelse utvidende for å kunne straffe er betenkelig, og når hensynene for å kunne straffe ikke gjør seg gjeldende med tyngde, er det liten grunn til å tolke bestemmelsen utvidende.

Frivillige som besøker fengselet gjennom ideelle organisasjoner vil derfor ikke ha taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13.⁸⁶

Konklusjonene i dette punkt kan sammenfattes med at ansatte i kriminalomsorgen og ansatte i private firma som utfører arbeid for kriminalomsorgen, har taushetsplikt. Frivillige som arbeider for innsatte gjennom ideelle organisasjoner har derimot ikke taushetsplikt.

3.3.4. Hvordan må informasjonen være mottatt for at den skal være omfattet av taushetsplikten?

Taushetsplikten gjelder for den informasjonen tjenestemannen får «i forbindelse med tjenesten eller arbeidet». Hvordan han får denne informasjonen i forbindelse med tjenesten er i utgangspunktet uten betydning. Det kan være betroelse fra innsatte, informasjon fra kollegaer eller egne observasjoner.⁸⁷ Ordlyden «i forbindelse med tjenesten eller arbeidet» er en motsetning til det tjenestemennene får vite som privatpersoner. Opplysninger

⁸⁵ <http://www.rodekors.no/vart-arbeid/omsorg/sosial-inkludering/visitortjeneste/> (sist sjekket 03.05.2014)

⁸⁶ Storvik 2003 side 56 mener det motsatte, at «faste besøkende» har taushetsplikt. Hun begrunner imidlertid ikke standpunktet.

⁸⁷ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 36

tjenestemennene får som privatpersoner er derfor ikke omfattet av taushetsplikten.⁸⁸ Ordlyden avklarer ikke hvor grensen skal trekkes mellom det en tjenestemann får vite «i forbindelse med tjenesten eller arbeidet» og det en tjenestemann får vite som privatperson.

Utgangspunktet er at det kan presumeres at opplysninger mottatt i arbeidstiden er mottatt i forbindelse med arbeidet, og at opplysninger mottatt utenfor arbeidstiden er mottatt som privat person. I det følgende skal det ses på to dommer som modifierer dette utgangspunktet.

Spørsmålet om hva som er «i forbindelse med tjenesten eller arbeidet» kom opp i Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse inntatt i Rt. 1989 s. 1363 (nedenfor referert til som sosialarbeiderkjennelsen). Faktum i saken var at E hadde betrodd seg til en sosialarbeider på en fest. E fortalte at hun i sin barndom var blitt utsatt for overgrep av sin bestefar. Sosialarbeideren meddelte dagen etterpå denne informasjonen til festens vertinne.

I vurderingen av om sosialarbeideren hadde fått kjennskap til informasjonen «i forbindelse med tjenesten» la kjæremålsutvalget vekt på at før E kom med betroelsene, hadde sosialarbeideren oppfordret E til å komme til sosialarbeiderens kontor dagen etterpå. Dette mente Kjæremålsutvalget var bevis for at sosialarbeideren oppfattet at E henvendte seg til sosialarbeideren som sosialarbeider. Det at opplysningene var gitt sosialarbeideren henne i «egenskap av [å være] sosialarbeider» var etter Kjæremålsutvalgets oppfatning tilstrekkelig til at informasjonen var kommet til kjennskap «i forbindelse med tjenesten». Kjennelsen viser at taushetsplikten også kan gjelde for opplysninger som er mottatt utenfor arbeidstiden.

Bernt og Rasmussen er kritiske til sosialarbeiderkjennelsen.⁸⁹ De mener taushetsplikten er gitt et for vidt anvendelsesområde. Videre gir de uttrykk for at det burde vært vektlagt at sosialarbeideren var en av flere som opplysningene ble betrodd til og at opplysningene var gitt i en privat kontekst. Jeg har sympati for kritikken. Det kan virke som Høyesterett har gått langt i å konstruere et klientforhold ut fra de opplysningene som talte for dette og oversett opplysningene som talte mot at det forelå et klientforhold. Vurderingstemaet, om det er et klientforhold og om hun opptrådte i egenskap av å være sosialarbeider, må imidlertid være riktig, og jeg kan ikke tolke kritikken fremsatt av Bernt og Rasmussen som kritikk av dette vurderingstemaet. Jeg kommer tilbake til sosialarbeiderkjennelsen nedenfor.

⁸⁸ Bernt og Rasmussen 2009 side 233 og 234

⁸⁹ Bernt og Rasmussen 2009 side 234

Faktum i Rt. 1992 s. 894 var at en person hadde kontaktet D som var psykolog. Årsaken til at personen hadde kontaktet D var «fordi [D] jobbet på X Hjem». Personen fortalte D «at han satt inne med opplysninger om at det forelå videoopptak om angivelige overgrep mot E». E var beboer på sykehjemmet. D hadde nektet å forklare seg i retten om hvem som hadde oppsøkt han, og hvem som hadde foretatt opptaket av videoen.⁹⁰

Retts spørsmålet i saken var om opplysningene var gitt til D «i deres stilling» etter lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (fra nå Straffeprosessloven) § 119 og derfor underlagt taushetsplikten. Herredsretten hadde vektlagt at «[f]ormålet var...ikke å yte vedkommende personlig psykologisk bistand i noen form»⁹¹ og at opplysningene derfor ikke var underlagt taushetsplikten. Lagmannsretten tiltrådte herredsrettens begrunnelse og uttalte «at de aktuelle opplysninger ikke er betrodd D som psykolog. Vedkommendes henvendelse til D må forstås som en privat betroelse, som faller utenfor området for straffeprosessloven § 119 første ledd...»⁹² Kjæremålsutvalget fant «at herredsretten og lagmannsretten her [hadde] gitt uttrykk for en riktig lovtolkning». Det avgjørende var altså at betroelsen ikke var gitt D i en behandlingssituasjon. Det var ikke noe klient – psykologforhold mellom D og personen som oppsøkte han. På grunn av at de samme hensynene gjør seg gjeldende ved tolkningen av hva som er «i deres stilling» og hva som er «i forbindelse med tjenesten» kan det som er uttrykt i kjennelsen også ha betydning for tolkningen av forvaltningsloven § 13. Saken viser at selv om opplysningen motas i arbeidstiden kan de falle utenfor taushetsplikten. Det avgjørende er om det foreligger et klientforhold.⁹³

Den subjektive forståelsen av om det har oppstått et klientforhold kan variere fra klient til klient og fra tjenestemann til tjenestemann. Vurderingen må derfor knytte seg til hva som objektivt fremstår som et klientforhold. Hvis den subjektive forståelsen av forholdet er lik for både klient og tjenestemann, er det et klart tegn på at deres subjektive forståelse samsvarer med det objektive.

⁹⁰ I lovdatas anonymiserte versjon av kjennelsen er det feilskrift i andre setning i øverste avsnitt på side 896. Det er skrevet F i stedet for D. Takk til bibliotekar ved Høyesterett Anna Klanderud for å bekrefte dette gjennom undersøkelse av ikke-anonymisert versjon av kjennelsen.

⁹¹ Side 896 i kjennelsen

⁹² Side 896 i kjennelsen

⁹³ Kjønnstad 2009 side 33 ser ut til å legge det samme til grunn uten at han uttrykker det eksplisitt

I sosialarbeiderkjennelsen var den subjektive forståelsen til tjenestemann og klient ikke lik. Det at sosialarbeideren hadde oppfordret E til å komme til kontoret neste dag, ble brukt som bevis for at sosialarbeideren mottok informasjon som sosialarbeider. Når sosialarbeiderens reaksjon brukes som bevis, må det være som bevis for hennes subjektive forståelse. I bevisførselen kom det imidlertid frem at E henvendte seg til sosialarbeideren fordi sosialarbeideren var en person E kunne betro seg til, og ikke fordi sosialarbeideren var sosialarbeider.⁹⁴ Dette er et bevis for Es subjektive forståelse av situasjonen var at det ikke hadde oppstått et klientforhold.

Kjæremålsutvalget vektla sosialarbeiderens oppfatning, mens de unnlot å gå inn på Es subjektive forståelse av situasjonen. Den subjektive forståelsen til sosialarbeideren ble altså brukt som et argument som talte for konklusjonen, samtidig som den subjektive forståelsen til E som talte mot konklusjonen, ble tillagt liten vekt.

Kjæremålsutvalgets bruk av bevis for den subjektive forståelsen tilsier at den subjektive forståelsen kan benyttes som argument i avgjørelsen av om det objektivt foreligger et klientforhold. Kjæremålsutvalget etterlater imidlertid tvil om hvilken vekt den subjektive forståelsen skal tillegges når de unnlater å drøfte bevisene for Es forståelse av situasjonen.

Det er nå redegjort for regelen generelt. I det følgende skal det redegjøres for problemstillinger som kan gjøre seg gjeldende for kriminalomsorgens ansatte. For ansatte i kriminalomsorgen kan problemstillinger knyttet til hva som er «i forbindelse med tjenesten» oppstå ved kontakt med tidligere innsatte eller innsatte på permisjon. For ansatte i kriminalomsorgen kan det være unaturlig å tale om klientforhold med innsatte. Det som kommer frem ovenfor om klientforhold, vil imidlertid også gjelde i et ansatt - innsatt-forhold. Hvorvidt den ansatte får informasjonen «i forbindelse med tjenesten eller arbeidet» må avgjøres konkret i den enkelte sak. Selv om det må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle, skal tre typetilfeller drøftes for å belyse grensen for hva som er «i forbindelse med tjenesten».

Det første typetilfellet er der innsatte og den ansatte har vært i kontakt mens innsatte satt i fengslet. Det vil da allerede være etablert et ansatt – innsatt forhold som påvirker hva innsatte føler han kan si til den ansatte. Hvis ikke det er konkrete fakta som tyder på noe annet, vil informasjonen som i en slik situasjon blir meddelt den ansatte, være meddelt på grunn av

⁹⁴ Woxholth 2011 side 265

stillingen den ansatte har. Det vil da være opplysninger den ansatte mottar «i forbindelse med tjenesten».

Det andre typetilfellet er der den ansatte ikke har hatt noen forbindelse med den innsatte mens den innsatte satt i fengsel. Den tidligere innsatte kan for eksempel ha sittet i et annet fengsel enn det den ansatte arbeider i. Så forteller den tidligere innsatt på en fest om traumer han har fra han satt inne, og hvordan han i ettertid av soningen har slitt med depresjon. Etter sosialarbeiderkjennelsen sammenholdt med Rt. 1992 s. 894 må det avgjørende være om informasjonen blir meddelt på grunn av at det er oppstått et ansatt – innsatt forhold. Det skal mye til for at et slikt forhold skal oppstå utenfor et fengsel. I eksemplet ovenfor vil opplysningene den ansatte mottar ikke være mottatt «i forbindelsen med tjenesten».

Det kan imidlertid tenkes situasjoner, der innsatte og ansatte ikke har hatt noe med hverandre å gjøre på innsiden av fengslet, som likevel medfører at det oppstår et ansatt-innsatt forhold. Hvis en innsatt som er på permisjon forhører seg med en betjent om hvordan han skal gå frem for å få gjennomslag i en konkret sak, kan det tenkes at det oppstår et ansatt-innsatt forhold. Det kan for eksempel være at innsatte spør om hvordan man skriver søknad om overflytting mellom fengsel eller søknad om å få sone på åpen soning. Hvis den innsatte og den ansatte ikke er nære venner, men innsatte på en sosial sammenkomst skulle spørre om konkrete råd knyttet til soningen, vil det kunne oppstå et forhold som må karakteriseres som et ansatt-innsatt forhold. I så fall vil opplysningene være mottatt «i forbindelse med tjenesten».

Det tredje typetilfellet som skal nevnes er der ansatte får informasjon fra kollegaer. Informasjon som fås ved samtale med kollegaer om innsatte på fritiden vil i utgangspunktet falle innenfor begrepet «i forbindelse med tjenesten». Men hva hvis informasjonen som mottas er et resultat av brudd på taushetsplikt fra en kollega, som meddeler taushetsbelagt informasjon uhemmet, ikke bare til kollegaer, men også til andre? Det vil da ikke være informasjon som betjenten rent språklig får «i forbindelse med tjenesten», fordi betjenten ville fått samme informasjon uavhengig av stillingen. Hensynet til tilliten mellom betjenter og innsatte og innsattes personvern gjør seg imidlertid sterkt gjeldende i slike situasjoner. Det å videreformidle slik informasjon vil også være illojalt mot arbeidsgiver og svekke omdømmet til yrkesgruppen. Informasjon mottatt i slike tilfeller må derfor være omfattet av taushetsplikten.

I dette punktet er det en rekke delkonklusjoner. Disse skal oppsummeres for at de skal kunne ses i sammenheng. Taushetsplikten omfatter opplysninger som er mottatt «i forbindelse med tjenesten eller arbeidet». Det kan presumeres at opplysninger mottatt i arbeidstiden, er mottatt i forbindelse med tjenesten. Det er imidlertid ikke noe krav om at opplysningene skal være mottatt i arbeidstiden. Opplysninger mottatt i arbeidstiden kan være mottatt uten «forbindelse med tjenesten eller arbeidet». Det avgjørende er om det er oppstått ett ansattklient/innsatt forhold. Hvis en fengselsbetjent har hatt kontakt med innsatte mens innsatte var i fengsel, er det oppstått et ansatt- innsatte forhold. Hvis ansatte og innsatte ikke har vært i kontakt mens innsatte satt i fengsel, må spørsmålet avgjøres konkret, men utgangspunktet er at det ikke foreligger et ansatt-innsatt forhold. Mottar en tjenestemann informasjon fra en annen tjenestemann som bryter taushetsplikten, vil denne informasjonen være underlagt taushetsplikt.

3.3.5. Hvem er vernet av taushetsplikten etter § 13 nr. 1?

Det er nå avklart hvilke arbeidstakere som er omfattet av forvaltningsloven § 13 og hvordan informasjonen må ha kommet til tjenestemannens kunnskap for at den skal være omfattet av taushetsplikten. I tillegg er det drøftet hvilke handlinger som kreves av tjenestemenn for å overholde den aktive delen av taushetsplikten. I det følgende skal det drøftes hvem som er vernet av, og hvilken informasjon som er omfattet av taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13. Det førstnevnte behandles i dette punktet.

For å avklare hvem som er vernet av § 13 nr. 1 er det naturlig å begynne i ordlyden.

Opplysningene må omhandle «noens personlige forhold». Ordet «noens» er så vidt at det ikke gir særlig avgrensning. For å finne ut hvem som er rettighetssubjektet må ordet «noens» ses i konteksten som dannes av ordene «personlige forhold». Rettighetssubjektet må altså kunne ha personlige forhold. Alle fysiske personer har evnen til å ha forhold som må anses personlige. Det kan derfor slutes fra ordlyden at alle fysiske personer er vernet av bestemmelsen. Også etter sin død kan fysiske personer omtales som «noen». Om man kan ha personlige forhold etter sin død er imidlertid mer tvilsomt.⁹⁵ Ordlyden avklarer altså ikke om avdøde personer er omfattet. Departementet har i rundskriv tolket fysiske personer slik at det også omfatter «avdøde personer». Hensynet til tillit og personvern vil ikke bli ivaretatt uten at avdøde

⁹⁵ Om en død person kan ha personlig forhold er etter min mening et religiøst og/eller filosofisk spørsmål som jeg av den grunn avstår fra å ta stilling til.

personer også har et vern. Det er menneskelig å ha et ønske om å verne om sitt ettermæle, og hvis opplysninger om «personlige forhold» blir lekket etter «noens» død, vil det kunne føre til at andre ikke tør å være ærlige med forvaltningen. Avdøde må derfor også være vernet av bestemmelsen.⁹⁶

De følgende punktene i del 3 vil omhandle hvilken informasjon som er taushetsbelagt etter § 13 nr. 1.

3.3.6. Omfatter taushetsplikten bare det tjenestemannen «får vite om»?

Slik § 13 er formulert knyttes taushetsplikten til det tjenestemannen «får vite om» noens personlige forhold. Hvis ordlyden tolkes bokstavelig har tjenestemenn bare taushetsplikt om personlige forhold som han vet om. Denne tolkningen blir imidlertid problematisk hvis en tjenestemann ikke vet om hva som står i en mappe, men vet at det er, eller at det kan være, personlige opplysninger om innsatte i mappen. Behovet for taushetsplikt er da til stede, i og med at han kan utlevere mappen uten at han vet hva som står i den.

Hensynene til tillit og personvern vil ikke gjøre seg mindre gjeldende bare fordi tjenestemannen selv ikke har fått «vite om» innholdet i mappen. Hensyn mot taushetsplikten, som offentlighet, samarbeid og sikkerhet, gjør seg heller ikke mer gjeldende når tjenestemannen ikke vet om innholdet i mappen. Et hensyn som ofte tilsier at ordlyden skal tolkes bokstavelig er forutberegnelighet. En betjent som gjør som i eksemplet ovenfor, og utleverer informasjon om personlige forhold, vil imidlertid ikke kunne påberope seg dette hensynet. Betjenten måtte forstå at han ikke kunne utlevere informasjon om innsattes personlige forhold. Hvis en innsatt fikk utlevert en mappe med personlig informasjon om en annen innsatt fra en fengselsbetjent, ville det vært urimelig om fengselsbetjenten ikke kunne holdes ansvarlig på grunn av at han ikke visste innholdet i mappen. Reelle hensyn tilsier derfor at taushetsplikten skal gjelde for det tjenestemannen ikke vet om.

Det følger av § 13 c andre ledd at «[d]okumenter og annet materiale som inneholder opplysninger undergitt taushetsplikt, skal forvaltningsorganet oppbevare på betryggende måte.» Bestemmelsens pliktsubjekt er riktig nok «forvaltningsorganet». Men bestemmelsen gir likevel tjenestemennene en anelse om at de ikke kan videreformidle informasjon som er «undergitt taushetsplikt», uavhengig av om de har fått «vite om» informasjonen eller ikke.

⁹⁶Justis- og politidepartementets veileder i offentlighetsloven, rundskriv G-0354 side 57.

I forarbeidene er ikke denne problemstillingen nevnt.⁹⁷ Dette gir grunn til å tro at formuleringen derfor ikke var ment å regulere denne typen tilfeller. Det må derfor legges til grunn at den bokstavelige tolkningen av ordlyden er et resultat av uheldige formuleringer og ikke lovgivervilje.

På bakgrunn av dette må forvaltningsloven § 13 tolkes slik at hvis tjenestemannen vet at det *kan* være taushetsbelagte opplysninger i en mappe, har han fått «vite om» opplysningene.⁹⁸

3.3.7. Hvilken informasjon omfattes av vilkåret «personlige forhold»?

Etter § 13 nr. 1 er informasjonen om «personlige forhold» taushetsbelagt. Det er derfor nødvendig å avklare hva som ligger i dette begrepet.

Ordlyden «personlige forhold» er motsetningen til offentlige forhold. I vurderingen om et konkret «forhold» er personlig eller offentlig vil reelle hensyn være relevante. Hvis hensynet til privatliv, personvern og tillit til konfidensialitet fra forvaltningen gjør seg gjeldende, vil det være momenter som tilsier at forholdet skal anses personlig. Behovet for offentlig innsyn og åpenhet er derimot momenter som tilsier at forholdet anses offentlig. Ordlyden avklarer altså vurderingstema og hvilke hensyn som er relevante. Den avklarer imidlertid ikke hvor grensen skal trekkes. For å avklare hvor grensen skal trekkes blir det derfor nødvendig å se til andre rettskilder.⁹⁹

I juridisk teori uttrykker Graver at «[d]et må legges en objektiv målestokk til grunn. Det avgjørende er hva folk flest vil oppleve som utleverende eller krenkende.»¹⁰⁰ En ren form for intersubjektivitet der alle kan enes om hva som er personlige forhold kan ikke oppnås. Vurderingstemaet må derfor være hvor grensen i alminnelighet antas å gå. Rettsregelen har altså oppfatningene i samfunnet som utgangspunkt. Hva som i dag er personlige forhold vil ikke nødvendigvis være det samme som samfunnet anså som personlig forhold da bestemmelsen ble vedtatt i 1977. For eksempel er det nok mindre som anses privat for en

⁹⁷ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 36 til 38

⁹⁸ Eckhoff og Smith 2009 side 259 går ikke inn i problemstillingen men tolker bestemmelsen slik at tjenestemenn har plikt «til å påse at uvedkommende ikke får tak i dokumenter, datafiler mv. som kan gi taushetsbelagte opplysninger» og etter denne tolkningen vil konklusjonen bli den samme.

⁹⁹ Graver 2007 side 367 og 368

¹⁰⁰ Graver 2007 side 367

kjendis i dag enn på slutten av 70 tallet. Utgangspunktet fører derfor til at rettsregelen er dynamisk.

Det norske samfunnet er en sammensatt gruppe mennesker med ulike syn på hva som er personlige forhold. Dette fører til at det er vanskelig å vite hva «folk flest» mener. I og med at det er vanskelig å vite hva «folk flest» mener, kan utgangspunktet for vurderingen føre til at rettsanvenderen tillegger «folk flest» sin egen mening.

Ytterligere veiledning til tolkningen av «personlige forhold» er gitt i de kasus oppramset i § 13 andre ledd første setning. Det uttrykkes der at «[s]om personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.» For de opplysningene som er oppramset, er det klart at de ikke er omfattet av begrepet «personlige forhold».

Et spørsmål er imidlertid om paragraf 13 andre ledd første setning kan være til veiledning for andre typer opplysninger enn de som er ramset opp i bestemmelsen. Det uttrykkes i forarbeidene at det må «være på det rene at de [opplysningene som er nevnt i bestemmelsen] ikke er så følsomme at de bør omfattes av noen generell taushetsplikt».¹⁰¹ Det må da også være på det rene at lignende opplysninger heller ikke er så følsomme. Den klare bestemmelsen i andre ledd første setning blir altså til veiledning for det skjønnsmessige kriteriet i første ledd. Opplysninger som ligner opplysninger om «fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted» vil derfor ikke være omfattet av taushetsplikten.

Videre veiledning til hvilke opplysninger som er personlige gis i forarbeidene. I følge forarbeidene er typiske eksempler på personlige forhold «opplysninger om slektskaps-, familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv. Ellers må det trolig legges til grunn en mer tradisjonell oppfatning av hva som hører personligheten og privatlivet til, i motsetning til f.eks. utadrettet politisk og forretningsmessig virksomhet.»¹⁰² I kategorien av opplysninger som hører «privatlivet til» er opplysninger om tro og politisk standpunkt. Hvis man er aktiv i politikken og ytrer seg offentlig vil imidlertid dette ikke være personlige

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 15

¹⁰² Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 14

forhold. I tillegg uttrykkes det i forarbeidene at det «bør legges til grunn at opplysninger om enkeltpersoners boligforhold, økonomi og arbeidsforhold som hovedregel bør anses som personlige.»¹⁰³ Dette betyr at hvis kriminalomsorgen skal kommunisere med andre offentlige etater om innsattes økonomiske, helsemessige og velferdsmessige behov trengs det hjemmel i et av unntakene fra taushetsplikten.

Behandlingen ovenfor kan sammenfattes med at opplysninger om slektskaps-, familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, karakter, følelsesliv, tro og politisk standpunkt er personlige forhold, mens opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted ikke er personlige forhold. Hvis opplysningen ikke er noen av disse typene opplysninger, kan det være til veiledning å se hvilken kategori opplysningene ligner mest på.

Forvaltningsloven § 13 andre ledd første setning avklarer at de oppramsede opplysningene i utgangspunktet ikke er personlige. Det gjøres imidlertid klart i lovteksten at dette ikke gjelder hvis «slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.» Et spørsmål som reiser seg er om det er et personlig klientforhold at en innsatt sitter i fengsel.

For å besvare dette spørsmålet er det nødvendig først å se på situasjonen når en dømt blir satt inn i fengsl. Etter lov 13 august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 124 er hovedregelen at «[r]ettsmøtene er offentlige og forhandlingene og rettsavgjørelsene kan gjengis offentlig». Dette gjelder også for straffesaker. Det er riktignok enkelte unntak fra bestemmelsen om offentlige rettsavgjørelser. Men selv om det er unntak, har de fleste som sitter i fengsel blitt dømt i en straffesak som har vært åpen for allmenheten og hvor allmenheten har hatt mulighet til innsyn i avgjørelsen. Årsaken til offentlighet i straffesaker er rettssikkerhetshensyn. I tillegg har offentlighet en allmennpreventiv virkning. Offentlighet fører til at det ikke begås nye forbrytelser. En straffesak er således som hovedregel en offentlig affære og et offentlig forhold.¹⁰⁴

Det er viktig for samfunnet at straff fullbyrdes. Allmenheten har en interesse i at domstolens avgjørelser blir fullbyrdet av den utøvende makt. Det er altså et behov for offentlighet også

¹⁰³ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 15

¹⁰⁴ Johs. Andenæs, *Norsk straffeprosess*, 4 utgave, samlet utgave ved Tor-Geir Myhrer Oslo 2010 side 126 til 135

ved fullbyrdelse av straffen. Behovet for offentlighet er imidlertid ikke like stort som under straffesaken. Målet for kriminalomsorgen er at den dømte etter soningen skal kunne vende tilbake til samfunnet og kunne leve uten å begå nye lovbrudd. Offentlighet som kan føre til stigmatisering kan motvirke denne målsetningen. Det kan føles utleverende og krenkende at forvaltningens tjenestemenn snakker åpent om at man har begått straffbare handlinger som man soner for. Det er en type informasjon som det er viktig for individet å ha makt over selv. Personvern hensynet gjør seg derfor sterkt gjeldende. I forarbeidene er eksempel på personlig klientforhold nevnt. Det uttrykkes at «[o]m f.eks. en alkoholikeranstalt gir nøytrale opplysninger om en bestemt person, vil man av dette kunne slutte at vedkommende har vært eller blir behandlet for alkoholisme.»¹⁰⁵ Det kan argumenteres for at det samme gjør seg gjeldende hvis en person sitter i fengsel. Opplysningen om at innsatte sitter i fengsel vil jo avsløre at innsatte har gjort noe kriminelt.

Selv om straffesaken og dommen er offentlig vil innsatte ha en berettiget interesse i å legge saken bak seg. I Rt. 1952 s. 1217 behandlet Høyesterett en tilgrensende problemstilling. Spørsmålet var om en film kunne nektes å bli vist fordi den omhandlet et lensmannsmord. En av de som var med på mordet gikk til sak for å få filmen stanset. I tilknytning til personvernet fremhever førstvoterende følgende:

«Det glemselens slør som for ankemotparten, hans hustru og hans barn nå og i fremtiden er av vesentlig betydning, vil i stor utstrekning bli fjernet og de pinlige opptrin som herigjennom kan forårsakes ved folks nysgjerrighet og hensynsløshet, lar seg ikke på forhånd overskue. ... På det kriminalpolitiske område er det derfor anerkjent som en samfunnsoppgave å legge vilkårene til rette for at den løslatte forbryter skal kunne gjenopptas i det normale samfunnsnivå og ernære seg på hederlig vis. Et ledd i disse bestrebelsener er nettopp å unngå enhver unødvendig publisitet om hans forbryterske fortid.»

Uttalelsen retter seg riktignok mot forholdet etter løslatelse. Men uten taushetsplikt under soningen vil ikke innsatte kunne dra nytte av «glemselens slør» etter soning. Prosessen med å komme seg videre i livet og kunne «ernære seg på hederlig vis», bør starte under selve soningen. Argumentene som førstvoterende benytter seg av, vil derfor også kunne gjøre seg gjeldende under soning. Hensynene for taushetsplikt gjør seg derfor gjeldende, selv om straffesaken og dommen er offentlig. Konklusjonen må derfor bli at det er underlagt taushetsplikt at innsatte sitter i fengsel.

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 15

Det er altså et personlig forhold at man sitter i fengsel. Et annet spørsmål er om det er underlagt taushetsplikten hvilket fengsel innsatte sitter i, hvis det allerede er kjent at han sitter i fengsel. Hvilket fengsel innsatte sitter i, kan være avslørende for hvilken kriminalitet han har begått. Hvis innsatte sitter i Ila fengsel og forvaringsanstalt, som har mange av de tyngste kriminelle i Norge, tilsier dette at han har gjort noe verre eller er vanskeligere å ha med å gjøre enn hvis han sitter på Verdal fengsel, som i høy grad tar seg av mildere former for kriminalitet. Hvilken kriminalitet innsatte har begått må ses på som «personlige forhold». Selv om personen det er aktuelt å gi opplysninger til allerede vet at innsatte sitter i et fengsel, kan det altså likevel være «personlige forhold» hvilket fengsel innsatte sitter i. Dersom kriminaliteten innsatte har begått allerede er kjent, blir vurderingen en annen. Det må i slike tilfeller vektlegges at allmenheten har en viss berettiget interesse i å vite hvordan innsatte soner. For eksempel kan det være av interesse for allmenheten å få vite at en innsatt som har begått en voldtekt, etter kort tid blir overført til åpen avdeling, der han bare kan spasere ut av fengslet hvis han ønsker å rømme. Av samme grunn må det være greit at kriminalomsorgen opplyser om hvilket fengsel Breivik har oppholdt eller oppholder seg i.¹⁰⁶ Slike opplysninger vil imidlertid ofte av sikkerhetsmessige årsaker være taushetsbelagt etter straffegjennomføringsloven § 7.

Storvik har gir uttrykk for at «begrepet “personlige forhold” [må] tolkes videre, og omfatter bl.a. navn, fødselsdato...»¹⁰⁷ Når det gjelder fødselsdato kommer det klart frem av § 13 andre ledd at dette ikke er omfattet av taushetsplikten. Det kan heller ikke være «personlige forhold» hvilke navn innsatte har. Det er grunn til å tro at Storvik har forutsatt at den som er mottaker av opplysningene ikke vet at innsatte sitter i fengsel. I så fall vil hennes tolkning av bestemmelsen være riktig. Hvis personen det er aktuelt å gi opplysningene til er en som vet at innsatte sitter i fengsel, kan ikke innsattes navn eller fødselsdato være taushetsbelagt.

3.3.8. Forvaltningsloven § 13 a nr. 4 – Benådningsaker

I dette punktet skal det bare redegjøres kort for taushetsplikten i benådningssaker. Årsaken til at dette behandles selv om det ikke er særlig problematisk, er at behandlingen er en nødvendig forutsetning for drøftelsen i punkt 3.3.9. nedenfor.

¹⁰⁶ <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/22-juli/artikkel.php?artid=10112515> (sist sjekket 03.05.2014)

¹⁰⁷ Storvik 2003 side 57

Benådning er helt eller delvis bortfall av en idømt straff. Benådning kan skje både før og etter soning er påbegynt, men ikke etter soning er avsluttet.

Forvaltningsloven § 13 a nr. 4 slår fast at taushetsplikten ikke er til hinder for «at opplysninger om en navngitt domfelt eller botlagt er benådet eller ikke og hvilke reaksjoner vedkommende eventuelt blir benådet til, gjøres kjent.» Bestemmelsen er plassert og formulert som et unntak fra taushetsplikten. Det kommer imidlertid frem av forarbeidene at bestemmelsen var ment som en kodifisering av allerede gjeldende rett som fulgte av en tolkning av begrepet «personlige forhold».¹⁰⁸ I realiteten er § 13 a nr. 4 derfor en presisering av begrepet «personlige forhold» i § 13, og ikke et unntak fra taushetsplikten. Dette er årsaken til at bestemmelsen behandles sammen med § 13 og ikke sammen med de andre unntakene fra taushetsplikten.

Ovenfor i punkt 3.3.7. ble det konkludert med at informasjon om at en person er fengslet, er underlagt taushetsplikt selv om dommen og straffesaken er offentlig. Paragraf 13 a nr. 4 modifierer dette utgangspunktet. Før lovfestingen av bestemmelsen kom sivilombudsmannen til det samme resultat som bestemmelsen nå gir uttrykk for.¹⁰⁹ Tiden for glemselens slør er derfor ikke inne når det blir avgjort om en person skal bli benådet. Offentligheten har en berettiget interesse i å få vite hva som blir følgen for personen som begikk den straffbare handlingen.

Bestemmelsen er ikke særlig problematisk. Det som kan gjøres kjent etter § 13 nr. 4 er at en person «er benådet eller ikke og hvilke reaksjoner vedkommende eventuelt blir benådet til». Ordlyden nevner ikke begrunnelsen for benådningen. Personlige opplysninger i begrunnelsen må derfor anses taushetsbelagt. Forvaltningsloven § 13 a nr. 4 er et unntak fra utgangspunktet om at det er taushetsbelagt om en person soner fengselsstraff. Hvis en person som har en dom på ubetinget fengsel får avslag på benådningssøknad, vil en nødvendig følge av dette være at han soner fengselsstraff eller skal sone fengselsstraff.

3.3.9. Taushetsplikt om prøveløslatelse etter sonet halv tid

I fortsettelsen skal det drøftes om en beslutning om løslatelse av en navngitt person etter sonet halv tid etter straffegjennomføringsloven § 42 tredje ledd, er underlagt taushetsplikt etter

¹⁰⁸ Prop. 151 L (2009-2010) side 38

¹⁰⁹ Sivilombudsmannens årsmelding 2005 s. 67 (somb-2005-5)

forvaltningsloven § 13. Med beslutning om løslatelse menes i denne sammenheng både avgjørelse om å løslate innsatte og avgjørelse om ikke å løslate. Løslatelse innebærer at innsatte slippes ut av fengslet uten at han har plikt til å returnere for å fortsette soningen på et senere tidspunkt. Hvis innsatte har plikt til å returnere, er det tale om permisjon.

Hvorvidt beslutning om løslatelse etter sonet halv tid skal være underlagt taushetsplikt, må avgjøres av om forholdet er personlig eller offentlig. Det henvises til punkt 3.3.7. om hvilke hensyn som er relevante for denne grensedragningen.

I høringsuttalelsen fra Ringerike fengsel i Prop. 151 L (2009-2010) forutsettes det at beslutning om løslatelse etter sonet halv tid er underlagt taushetsplikt.¹¹⁰ Denne uttalelsen har imidlertid liten vekt fordi det bare er en høringsuttalelse til et etterarbeid til § 13. I tillegg er det bare noe som forutsettes og det er ikke argumentasjon knyttet til hvorfor dette forutsettes. Rettskildegrunnlaget for å ta stilling til spørsmålet er tynt i den forstand at det ikke er andre rettsavgjørelser, forarbeidsuttalelser, rundskriv, litteratur eller sivilombudsmannsavgjørelser som tar direkte stilling til spørsmålet. Mangelen på andre rettskilder fører til at hensynene blir sentrale.

I og med at det er få rettskilder som tar stilling til spørsmålet, blir en nærmere analyse av likhetene og forskjellene mellom benådningsinstituttet og halvtidsinstituttet blir nødvendig. Spørsmålet er altså om det er grunn til at beslutning om løslatelse etter sonet halv tid skal være underlagt taushetsplikten, når beslutning om benådning ikke er det.

Som nevnt behandlet sivilombudsmannen en sak om beslutning om benådning skulle være underlagt taushetsplikt. Sivilombudsmannen fremhevet at benådning kunne «oppfattes som en omgjøring av straffen».¹¹¹ Han var «derfor tilbøyelig til å mene at det må tillegges noe vekt ved taushetspliktsvurderingen at dommen er offentlig. Det kan derfor få betydning med hensyn til hvilken grad av beskyttelse den domfelte har krav på. Ut fra tilliten til forvaltningen er det også viktig at slike opplysninger er offentlige slik at det kan føres en viss kontroll med forvaltningens benådnings.» Sivilombudsmannen kom «på denne bakgrunn til at den forvaltningsrettslige taushetsplikt generelt ikke er til hinder for at opplysning om hvorvidt den

¹¹⁰ Prop 151 L (2009-2010) side 27

¹¹¹ Sivilombudsmannens årsmelding 2005 s. 67 (somb-2005-5) side 72

domfelte er benådet eller ikke offentliggjøres.»¹¹² Sivilombudsmannens tre hovedargumenter er argumentet at dommen er offentlig, om tillit til forvaltningen, og om at vedtaket fremstår som omgjøring av straffen.

I det følgende skal disse argumentene behandles for å se om de tilsier at saker om halvtid heller ikke skal være omfattet av taushetsplikten.

Sivilombudsmannens argument om at dommer er offentlige går ut på at det allerede er kjent at domfelte har begått en straffbar handling, og at det derfor ikke svekker domfeltes personvern særlig at dette blir gjort kjent på nytt. Dette argumentet gjør seg gjeldende med samme styrke i saker om løslatelse etter sonet halv tid som i benådningssaker.

Det kan diskuteres hvor sterkt argumentet er. Forskrift 6. juli 2001 nr. 757 om offentlighet i rettspleien § 11 tredje ledd bokstav a) slår fast at «[i] straffesaker hvor siktelsen ikke er allment kjent, skal rettsavgjørelsen anonymiseres så langt det er nødvendig for å hindre identifisering av siktede. Opplysninger som kan identifisere fornærmede, kan bare legges ut dersom dette finnes ubetenkelig.» Dette medfører at de fleste rettsavgjørelser ikke publiseres med navn. I de tilfellene offentliggjøring av dommer skjer i anonymisert form, gjør ikke argumentet om at dommen er offentlig seg gjeldende. Det ser ut til å være en tendens til å anonymisere rettsavgjørelser også der siktelsen er kjent. Eksempel på dette er domstol.no som har publisert dommen i Øygardsaken anonymisert. For domfelte i denne saken spiller det ingen rolle om dommen er anonymisert, når dommen er publisert under overskriften «Dom i Øygard-saken».¹¹³ (Det spiller imidlertid en rolle for fornærmede som ikke har fått sitt navn trykket i aviser.) I de sakene der siktelsen er kjent spiller det liten rolle at dommen anonymiseres fordi opplysningene som skal til for å identifisere siktede, er alminnelig tilgjengelig. I straffesaker som er omtalt med domfeltes navn i pressen, vil altså opplysningene om hvilke straffbare handlinger domfelte har gjort allerede være kjent. Det vil også ofte være kjent at domfelte soner fengselsstraff. I og med at opplysningene allerede er kjent, gjør ikke hensynet til domfeltes personvern seg gjeldende mot at disse opplysningene skal være unntatt taushetsplikten. For kjente straffesaker gjør derfor argumentet om at dommer er offentlige seg gjeldende. I straffesaker som ikke er omtalt i pressen gjør

¹¹² Sivilombudsmannens årsmelding 2005 s. 67 (somb-2005-5) side 72

¹¹³ <http://www.domstol.no/no/Aktuelt/Nyheter/Dom-i-Oygard-saken/> (sist sjekket 03.05.2014)

argumentet seg ikke særlig gjeldende, men i disse sakene er også presset for å få vite at en innsatt er løslatt eller benådet mindre, og behovet for taushetsplikt er derfor også mindre.¹¹⁴

Benådning kan fremstå som tilsidesettelse av straffen, noe også løslatelse etter sonet halv tid kan sies å innebære. Innsatte soner jo da bare halvparten av den straffen som domstolen mente var riktig. Både benådning og løslatelse på halv tid fører til at dommen blir fraveket. Den utøvende makt går bort fra det som er fastsatt av den dømmende makt.

Rettsikkerheten i domstolen ivaretas blant annet ved utstrakt offentlighet under hovedforhandlingen og om dommen. Hvis prosessen er offentlig kan allmenheten føre kontroll med at prosessen har gått riktig for seg. Manglende offentlighet om beslutning om løslatelse etter halv tid, kan medføre at den samme rettsikkerheten ikke ivaretas ved disse beslutningene.

Om hensynet til tillit til forvaltningen uttrykker sivilombudsmannen at «[u]t fra tilliten til forvaltningen er det også viktig at slike opplysninger er offentlige slik at det kan føres en viss kontroll med forvaltningens benådnings.»¹¹⁵ Offentlighet muliggjør altså at forvaltningen kan kontrolleres.

Behovet for offentlighet er også til stede i saker om løslatelse etter sonet halv tid. Begge instituttene har til formål å ta hensyn til enkeltindividet, ikke å være en motpol til den dømmende makt. For å kontrollere at kriminalomsorgen holder seg innenfor rammene av dette formålet, er offentlighet viktig.

Hvor stort behovet for offentlighet er, vil være avhengig av hvem som fatter beslutningen og hvilke muligheter det er til å få overprøvd beslutningen. Beslutningen om benådning fattes av kongen i statsråd etter Grunnloven § 20. Avslag på benådning kan etter kongelig resolusjon 5. juni 1981 punkt 1 besluttes av justisdepartementet. Beslutning etter straffegjennomføringsloven § 42 tredje ledd om løslatelse etter sonet halv tid fattes etter § 6 på lokalt nivå hvis den dømte er idømt en fengselsstraff på mindre enn 10 år. Beslutningen fattes på regionalt nivå hvis dømte er idømt fengselsstraff på mer enn 10 år eller sitter på

¹¹⁴ Andre eksempler enn Øygardsaken der det er mulig å identifisere domfelte selv om dommen er anonymisert, gir Rt. 2011 s. 1 der domfelte er Morten Furuholmen og LE-2001-666 der domfelte er Per Kristian Orderud, Veronica Orderud, Kristin Kirkemo og Lars Grønnerød

¹¹⁵ Sivilombudsmannens årsmelding 2005 s. 67 (somb-2005-5) side 72

forvaring eller avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav g) kan overordnet organ omgjøre beslutningen. Det er vanskelig å vite hvor effektiv denne omgjøringsadgangen er.

I følge Ringerike fengsels høringsuttalelse i Prop. 151 L (2009-2010) er «benådningssaker som er avgjorde av kongen i statsråd[...] underlagde langt meir kontroll enn avgjerder som er tekne av kriminalomsorga på sentralt, regionalt og lokalt nivå.»¹¹⁶ Beslutning om løslatelse etter sonet halv tid på lokalt nivå fattes av fengselsleder alene, uten at et underordnet organ har utredet saken. Det er grunn til at den mer omfattende behandlingen i benådningssaker der justisdepartementet utreder saken, og der avgjørelsen fattes i et kollegialt organ (kongen i statsråd), er mer betryggende. Mindre kontroll over hvilke avgjørelser som blir fattet, og mindre omfattende behandling, tilsier et større behov for offentlighet. Plasseringen av myndighet til å fatte beslutningen tilsier altså et større behov for offentlighet for avgjørelser om løslatelse etter halv tid etter straffegjennomføringsloven § 42, enn for benådningssaker.

Det er også interessant å undersøke domstolskontrollen med benådning og løslatelse på halvtid. Hvis en beslutning er underlagt effektiv domstolskontroll, blir det mindre behov for at media og andre samfunnsaktører skal ha tilgang til opplysninger for å føre kontroll med forvaltningen. Dette fører til at jo større kontroll domstolen fører, jo mindre behov er det for offentlighet. Domstolskontroll skal bare behandles kort fordi det bare er et moment i vurderingen om halvtidsinstituttet skal være underlagt taushetsplikt. For at domstolskontrollen skal være effektiv må det være noen som har interesse i og mulighet til ta å saken for domstolen. Dette vil drøftes etter at domstolskontrollen er gjennomgått.

I og med at benådning er forbeholdt Kongen i statsråd som prerogativ, kan domstolene ikke overprøve en benådning. Den rettslige kontrollen av benådningssaker er derfor fraværende. Dette tilsier at det er et sterkt behov for offentlighet om benådningssaker. I det følgende skal det ses på om det samme gjelder for beslutning om løslatelse etter sonet halv tid.

Løslatelse etter sonet halv tid er ikke et regjeringsprerogativ. Det er derfor nødvendig å se nærmere på domstolenes adgang til å overprøve beslutning om løslatelse etter sonet halv tid.

¹¹⁶ Side 27

Utgangspunktet for vurderingen om man står overfor et rettsanvendelsesskjønn eller et fritt skjønn er en tolkning av lovbestemmelsen.¹¹⁷

Straffegjennomføringsloven § 42 tredje ledd lyder som følgende: «Dersom halvdel av fengselsstraffen og minst 60 dager fengsel er gjennomført, medregnet varetektsopphold, kan kriminalomsorgen løslate domfelte på prøve dersom særlige grunner tilsier det.»

Innsattes adgang til å få omgjort et avslag på en benådningssak ved å føre saken for retten er begrenset på grunn av kan-skjønnen. Ordlyden slår fast at hvis vilkårene nevnt i bestemmelsen er oppfylt, «kan» kriminalomsorgen løslate domfelte. Hvis vilkårene er oppfylt, ligger det altså til forvaltningens skjønn å avgjøre om vedkommende skal løslates. Kriminalomsorgen må imidlertid holde seg innenfor de krav som følger av den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren.

Myndighetsmisbrukslæren skal ikke behandles i dybden. Når det gjelder usaklig forskjellsbehandling, har innsatte vanskelig for å kunne gå til retten for å få kjent et vedtak ugyldig hvis andre vedtak om det samme er taushetsbelagt. Det vil være vanskelig å nå frem med at avslag på begjæring om prøveløslatelse er vilkårlig, eller at det er tatt utenforliggende hensyn, i og med at spektret av hensyn som kan vektlegges er vidt. Det er vanskelig å tenke seg at et vedtak om ikke å løslate innsatte etter sonet halv tid skulle være åpenbart urimelig. Samlet sett gir derfor ikke domstolens overprøving ved myndighetsmisbrukslæren noe særlig kontroll med kriminalomsorgens anvendelse av løslatelse etter sonet halv tid. Manglende domstolskontroll tilsier offentlighet.¹¹⁸

Hvorvidt innsatte har sonet halve straffen og minst 60 dager etter straffegjennomføringsloven § 42 tredje ledd, er egnet for domstolene å overprøve. Domstolene må således kunne kjenne en beslutning om løslatelse ugyldig hvis innsatte ikke har sittet i 60 dager eller ikke har sonet halve straffen.

En beslutning om løslatelse etter halv tid etter straffegjennomføringsloven § 42 tredje ledd krever «særlige grunner». Etter § 42 femte ledd kreves det i tillegg at løslatelse ikke er «utilrådelig». I vurderingen skal kriminalomsorgen «særlig legge vekt på domfeltes atferd

¹¹⁷ Rt. 2007 s. 257 avsnitt 40

¹¹⁸ Eckhoff og Smith 2009 side 405 til 426

under gjennomføring av straffen, og om det er grunn til å anta at domfelte vil begå nye straffbare handlinger i prøvetiden.»

Det kan stilles spørsmål til om disse vurderingene er en del av det frie skjønn eller de er en del av rettsanvendelsesskjønnet. I forarbeidene ble prøvingsadgangen for løslatelse vurdert. Departementet uttrykte at det «ikke er nødvendig med en endring av gjeldende rett ved å innføre adgang til domstolsprøving i saker hvor prøveløslatelse nektes.»¹¹⁹ Det ble imidlertid tatt forbehold for saker som måtte anses som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (fra nå EMK) artikkel 6.¹²⁰ Enkelte saker om løslatelse etter 2/3 tid som kan anses som straff etter EMK fordi innsatte kan ha en berettiget forventning av å bli løslatt etter at han har sonet 2/3 av straffen.¹²¹ Denne problematikken oppstår ikke i saker om løslatelse etter sonet halv tid på grunn av at innsatte ikke kan ha en berettiget interesse i å bli løslatt etter bare å ha sonet halvdel av straffen.

Det må derfor legges til grunn at vurderingen om det foreligger «særlige grunner» og om løslatelse er «utilrådelig» er en del av det frie forvaltningsskjønn i saker om løslatelse etter sonet halv tid.

Det domstolen kan overprøve er altså myndighetsmisbrukslæren og om innsatte har sonet «halve straffen og minst 60 dager». For at domstolskontroll med forvaltningen skal være effektiv, må det imidlertid være noen som kan ta sakene for domstolen.

Ved innvilgelse av prøveløslatelse er det liten grunn for innsatte å ta saken til domstolen for å få den overprøvd. De som står nærmest til å påklage avgjørelsen er fornærmede, men fornærmede har ikke rett til innsyn i begrunnelsen for prøveløslatelsen, og har dermed liten reell mulighet til å få omgjort et vedtak om prøveløslatelse.

Ved avslag, kan kriminalomsorgen fatte nytt avslag hvis retten skulle komme til at det var feil i kriminalomsorgens lovanvendelse. Et avslag på løslatelse etter sonet halv tid kan nesten alltid begrunnes i hva innsatte er dømt for, fare for gjentagelse, eller at innsatte ikke har vist nok soningsprogresjon til at løslatelse er forsvarlig. Det er derfor lite insentiv for en innsatt å ta et avslag inn for domstolene. Den reelle domstolskontrollen med prøveløslatelser er altså

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 113

¹²⁰ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 113

¹²¹ Se for eksempel Rt. 2004 s. 927

minimal. Dette tilsier at det er behov for offentlighet om kriminalomsorgens anvendelse av prøveløslatelse etter sonet halv tid.

Alle argumentene som benyttes av sivilombudsmannen for ikke å anse beslutning om benådning som «personlige forhold» er nå gjennomgått. Alle argumentene har direkte overføringsverdi til beslutning om løslatelse etter sonet halv tid. I det følgende skal det undersøkes om det er andre forskjeller mellom benådnings- og halvtidsinstituttet som tilsier at reguleringen likevel bør være forskjellig. Det skal først ses på om det er forskjeller mellom instituttene når det gjelder hvor politiske sakene er, og hvor stort demokratisk behov det er for offentlighet i sakene. Etter dette skal det ses på om personvern hensynet gjør seg mer gjeldende for benådningsinstituttet. Til slutt skal det undersøkes om virkningene av løslatelse etter sonet halv tid er forskjellig fra benådning.

En forskjell på benådningsinstituttet og halvtidsinstituttet er at benådning kan fremstå som noe mer politisk på grunn av at beslutningen fattes av regjeringen. I benådningssaken til Arne Treholt ble det av representanter på Stortinget samlet underskrifter mot benådningen. Dette viser hvor politisk en benådningssak er. I så politiske saker blir behovet for offentlighet særdeles fremtredende.¹²²

Hjemmelen for benådning er grunnlovfestet i § 20 og er et prerogativ. Dette medfører at Stortinget ikke kan gi rettslig bindende føringer i benådningssaker. Stortinget kan imidlertid avsette regjeringen. Dette medfører at politisk press mot regjeringen kan påvirke utfallet av en benådningssak. Stortinget kan på samme vis forsøke å legge press på kriminalomsorgen i en enkeltsak om løslatelse etter halv tid. Det er imidlertid grunn til å tro at det ville blitt mer uglesett om stortingsrepresentanter forsøkte å påvirke utfallet av en enkeltsak om løslatelse, enn om de forsøkte å påvirke utfallet av en benådningssak.

Befolkningen har et demokratisk behov for å vite i hvilket omfang den dømte blir løslatt etter bare å ha sonet halve straffen. En offentlig debatt om straffenivået blir mangelfull hvis prøveløslatelser ikke tas i betraktning. Hvilken straff som faktisk blir gjennomført av den som har begått en forbrytelse har også betydning for tilliten til rettssystemet. Offentlighet om en dømt er løslatt etter halv tid, kan også føre til at folk får vite mer om hva som påvirker avgjørelsene til kriminalomsorgen. Det er for eksempel grunn til offentlighet om fengslenes

¹²² Grunnlovsforslag nr. 9 (2007-2008) side 5

soningskapasitet påvirker avgjørelsene om løslatelse etter halv tid. I så fall motvirker instituttet likebehandlingsprinsippet i strafferetten.

Det kan spørres om personvern hensynet gjør seg mer gjeldende for saker om løslatelse etter halv tid enn i saker om benådning. Vurderingen av «særlige grunner» tilsier ofte en vurdering av personlige forhold. Dette skiller imidlertid ikke halvtidsinstituttet fra benådningsinstituttet. Departementet sier således i Prop. L 151 at «[e]it særmerke ved benådningssaker er at dei i svært stor grad inneheld *sensitive personopplysningar*».¹²³ Spørsmålet er imidlertid ikke om begrunnelsen for løslatelsen skal være underlagt taushetsplikt. Spørsmålet er om det skal være underlagt taushetsplikten om personen er løslatt etter sonet halv tid. Det er vanskelig å se at det skal være mer belastende å ha på seg at man er løslatt etter halv tid, enn at man er løslatt eller slipper å sone etter benådning.

Hensynet til at innsatte etter løslatelsen skal reintegreres i samfunnet tilsier at det skal være minst mulig offentlighet om hva vedkommende er dømt for og at han har sonet fengselsstraff. Dette hensynet gjør seg imidlertid også gjeldende for benådningsinstituttet. Flere av de som blir benådet har allerede sonet deler av straffen.¹²⁴ Hensynet til personvern gjør seg derfor ikke generelt mer gjeldende i benådningssaker enn i saker om løslatelse etter sonet halv tid.

Virkningene av benådning og løslatelse etter halv tid må også sammenlignes. I Ringerike fengsels høringsuttalelse uttrykkes det at det er «kun helt unntaksvis at benådning skjer ved at straffen eller den resterende del bortfaller. Som regel fastsettes det vilkår om at straffen gjøres betinget med en prøvetid.»¹²⁵ I perioden 1. juli til 30. desember 2012 ble syv benådningssaker om fengselsstraff innvilget. I alle syv sakene ble forbryteren benådet til betinget fengselsstraff.¹²⁶ Virkningene av benådning og løslatelse etter sonet halv tid er altså som hovedregel den samme.

I og med at behovet for offentlighet ikke er mindre og behovet for taushet ikke er større enn i saker om benådning, må konklusjonen bli at avgjørelse om løslatelse av en navngitt person etter sonet halv tid etter straffegjennomføringsloven § 42, ikke er underlagt taushetsplikten

¹²³ Side 24

¹²⁴ Se som eksempel Innst. 168 S (2012–2013) Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen side 2 der det kommer frem at i perioden 1. januar til 30. juni 2012 hadde 2 av 6 som ble benådet fra frihetsstraff påbegynt soning.

¹²⁵ Prop. 151 L (2009–2010) side 27

¹²⁶ Innst. 415 S (2012–2013) side 1

etter forvaltningsloven § 13. Dette er et unntak fra utgangspunktet om at det er taushetsbelagt at en innsatt soner fengselsstraff. Hvis en innsatt får avslag på sin søknad om løslatelse etter sonet halv tid, vil en nødvendig følge av dette være at han fortsatt soner. Får innsatte medhold er en nødvendig følge av dette at han har sonet.

Ved løslatelse etter to tredjedels tid gjør ikke hensynet til offentlighet seg gjeldende med samme styrke. Årsaken til dette er at to tredjedels tid er det normale og at det må noe som spesielt til for at innsatte da ikke skal løslates. Hensynet til at den innsatte skal reintegreres i samfunnet tilsier at denne type informasjon ikke er offentlig. Det legges derfor til grunn at beslutning om løslatelse etter to tredjedels tid er underlagt taushetsplikt.

Del 4. Unntakene fra taushetsplikten etter forvaltningsloven

4.1. Innledning

Unntakene fra taushetsplikten er viktige for å få et riktig bilde av taushetspliktens omfang. Lovgivningsteknikken som er benyttet, er å gjøre all informasjon om personlige forhold i forbindelse med tjenesten taushetsbelagt, for så å gjøre unntak fra dette. I det følgende skal først den personelle kompetansen til å benytte unntakene behandles samlet. Etter dette vil forvaltningsloven §§ 13 a, og 13 b behandles suksessivt. Disse bestemmelsene er unntak fra taushetsplikten som er behandlet ovenfor.

4.2. Personell kompetanse

4.2.1. Innledning

For å unngå gjentakelser vil den personelle kompetansen for å benytte unntakene fra taushetsplikten i forvaltningsloven behandles samlet i dette punktet. Spørsmålet om personell kompetanse er i denne sammenheng spørsmålet om hvem som kan avgjøre at et unntak fra taushetsplikten skal benyttes. Hvem som har den personelle kompetansen, kan være av stor betydning for hvordan taushetspliktsreglene blir praktisert og hvor praktisk det er å benytte de enkelte unntak.

4.2.2. Den personelle kompetanse der bestemmelsene ikke nevner noe om hvem som har avgjørelsesmyndighet

Bestemmelsene i forvaltningsloven § 13 a og § 13 b nr. 1 til 4 innledes med likelydende ordlyd. Bestemmelsene lyder «[t]aushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for: ... at opplysninger/opplysningene [benyttes til]...» Ordlyden avklarer bare at opplysningene kan benyttes uten at taushetsplikten er til hinder for det. Den avklarer ikke hvem som kan fatte avgjørelse om at unntakene kommer til anvendelse. Dette er naturlig å tolke som at bestemmelsene rettes mot alle som innehar taushetsbelagte opplysninger. Altså at den personelle kompetansen ligger til den enkelte tjenestemann. Det er derfor den som vurderer å videreformidle informasjon som har den personelle kompetansen. Den som vurderer å videreformidle informasjon kan være alt fra en vikar til en direktør.

4.2.3. Den personelle kompetanse der kompetansen er lagt til «forvaltningsorganet»

Ordlyden i § 13 b første ledd nr. 5 og 6 slår fast at «[t]aushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for ... at forvaltningsorganet» gir opplysninger eller anmelder forhold. Det er altså forvaltningsorganet som er gitt myndighet. Spørsmålet som reiser seg er hva som ligger i at «forvaltningsorganet» har myndighet. Et organ kan jo ikke selv gjøre handlinger, det må ha mennesker som utøver handlingene for seg. Ordlyden avklarer ikke hvilke mennesker som kan utøve myndigheten på vegne av organet. Når det er valgt en annen ordlyd i § 13 b nr. 5 og 6 enn i § 13 a og § 13 b nr. 1 til 4 gir det et hint om at den personelle kompetansen skal være forskjellig. Det er liten grunn til å ha en annen ordlyd hvis regelen skulle være den samme.

I Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 30 til 36 skrives det gjennomgående om «organet» som om «organet» selv kunne utføre handlinger uten hjelp av mennesker. Høringsnotatet som odelstingsproposisjonen bygger på, avklarer litt mer om hvilke personer som kan handle på vegne av organet. Det uttrykkes at «det bør komme klart fram at det ikke er opp til den enkelte tjenestemann å foreta anmeldelser uten hinder av taushetsplikt. Bestemmelsen er derfor formet slik at det er forvaltningsorganet som kan foreta anmeldelse.»¹²⁷ Det er altså ikke den enkelte tjenestemann som har personell kompetanse. Spørsmålet om hvem som har den personelle kompetansen overlater arbeidsgruppen til «alminnelige forvaltningsrettslige

¹²⁷ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 154

regler (eventuelt ved instruks).»¹²⁸ I og med at det overlates til alminnelige forvaltningsrettslige regler vil tolkninger av lignende bestemmelser være til veiledning. Jeg kommer tilbake til dette nedenfor under spørsmålet om hva som er et forvaltningsorgan.

I litteraturen er bestemmelsene også blitt forstått slik at de ikke gir hjemmel for de enkelte tjenestemenn.¹²⁹ Den som har avgjørelsesmyndighet ifølge litteraturen er organets leder. Det kommer videre frem av litteraturen at andre enn lederen av forvaltningsorganet kan benytte unntaket i § 13 b første ledd nr. 5. hvis det følger av «administrasjonsordningen, delegering, instruks eller retningslinjer». ¹³⁰ Dette er i samsvar med høringsnotatet som henviser til «(eventuelt ved instruks)». Grensene for hvor langt adgangen til å delegerer myndighet strekker seg er imidlertid ikke utdypet verken i litteraturen eller høringsnotatet.

Som det kommer frem ovenfor var meningen med ordlyden at det skulle «komme klart fram at det ikke er opp til den enkelte tjenestemann» å fatte avgjørelsen. Selv om det kan diskuteres hvor klart dette er kommet frem i ordlyden må forutsetningen legges til grunn. Hvis delegeringen ble så omfattende at enhver tjenestemann selv kunne ta avgjørelse om videreformidling, ville dette stride med det som var ment med ordlyden, når den slår fast at det er «forvaltningsorganet» som har avgjørelsesmyndigheten. Delegeringsadgangen kan derfor ikke benyttes uhemmet. Grensen for delegasjonsadgangen må trekkes slik at myndigheten bare kan delegeres til personer som det er naturlig at kan handle på vegne av hele organet eller deler av organet. Det kan være en mellomleder eller en person som arbeider innenfor et bestemt saksområde.

Et eksempel på delegering, er kriminalomsorgsdirektoratets (KDIs)¹³¹ delegering av beslutningsmyndighet etter § 13 b første ledd nr. 5 i infoflytsaker til avdelingsdirektør for utviklingsseksjonen.¹³² Når avdelingsdirektøren for utviklingsseksjonen beslutter videreformidling av informasjon gjør han dette på vegne av «forvaltningsorganet» i tråd med ordlyden. Det kan være vel så betryggende at vurderingen om hvilken informasjon som skal videreformidles etter § 13 b første ledd nr. 5 ligger til avdelingsdirektøren for

¹²⁸ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 154

¹²⁹ Kjønstad 2009 side 64, Oma 1998 side 109-110, og Frihagen 1986 side 310

¹³⁰ Oma 1998 side 110 med videre henvisninger.

¹³¹ Tidligere kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) (fra nå vil forkortelsene KSF og KDI benyttes)

¹³² Rapport 15. mai 2012, INFOFLYT Informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen i saker med alvorlig kriminalitet og høy risiko, side 44

utviklingsseksjonen, som det ville vært om ekspedisjonssjefen for kriminalomsorgsdirektoratet fattet avgjørelsen. Delegeringen må derfor anses i samsvar med gjeldende rett og fremstår som en hensiktsmessig arbeidsfordeling innenfor organet.

Det er nå drøftet hvilke personer innen forvaltningsorganet som har den personelle kompetansen etter § 13 b nr. 5 og 6. Det som da gjenstår er å finne ut hva som er et forvaltningsorgan. Det hjelper lite å vite at det er lederen av forvaltningsorganet som har myndigheten hvis man ikke vet hva som er samme og hva som er forskjellige organer. Spørsmålet som skal besvares er om kriminalomsorgen er ett organ. Hvis kriminalomsorgen ikke er et organ, er da fengselsregionene egne organer? Eller er til og med de enkelte fengslene egne organer?

Ordlyden henviser bare til «forvaltningsorganet» og gir ingen veiledning om hva et forvaltningsorgan er. I forvaltningsloven § 1 andre og tredje setning er forvaltningsorgan definert. Det slås fast at «[s]om forvaltningsorgan regnes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.» Bestemmelsen avklarer imidlertid ikke spørsmålet om hva som er samme, og hva som er forskjellige forvaltningsorganer. Forarbeidene til taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven gir heller ikke veiledning i spørsmålet om hva som er samme og hva som er forskjellige forvaltningsorganer. Det blir derfor nødvendig å se til andre kilder.

I rundskriv G-3/2005 uttrykkes det at «[f]orvaltningsloven (fvl) § 13 b første ledd nr. 5 angir at opplysningene skal gis av forvaltningsorganet som sådan» uten at det utdypes hva som kan karakteriseres som «forvaltningsorganet». Rundskrivet er imidlertid adressert til regiondirektørene. Dette tyder på at kriminalomsorgen selv anser regionene som egne forvaltningsorganer. Det at rundskrivet ikke er adressert til de enkelte fengslene, kan tolkes som at departementet ikke mener at hvert enkelt fengsel har avgjørelsesmyndighet. Det kan også bare være et uttrykk for at departementet mener regionene selv må videreformidle denne informasjonen til fengslene. For å komme videre i avklaringen av om de ulike enhetene er egne forvaltningsorganer, er det nødvendig å se til flere kilder.

I St.meld. nr. 32 (1997-98) punkt 5.4.2.1 drøftes lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (fra nå offentlighetsloven) § 5. I den forbindelse kommer det frem at «[d]et generelle utgangspunktet er at en organisasjon som utad fremstår som en

selvstendig enhet, må regnes som ett forvaltningsorgan.» Eckhoff og Smith 2009 uttrykker noe lignende i tilknytning til offentlighetsloven. De slår fast at «[h]ovedsynspunktet er her at det som utad opptrer som en enhet når avgjørelser forberedes og treffes, utgjør ett organ.»¹³³

Et spørsmål er om samme utgangspunkt kan legges til grunn for hva som er et forvaltningsorgan etter forvaltningsloven. Som ovenfor nevnt ble det i høringsnotatet henvist til «alminnelige forvaltningsrettslige regler». Alminnelige forvaltningsrettslige regler omfatter både forvaltningsrettslig metode og begrepsbruk. Offentlighet og taushetsplikt er tilgrensende områder. Det må derfor legges til grunn at betegnelsen «forvaltningsorgan» betyr det samme i forvaltningsloven som i offentlighetsloven» Dette medfører at kildene knyttet til offentlighetsloven er relevante. Utgangspunktet, «at en organisasjon som utad fremstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett forvaltningsorgan», kan derfor legges til grunn.

Om avgjørelser fattes på vegne av hele kriminalomsorgen, eller på vegne av en region, eller ett enkelt fengsel, er derfor relevant i vurderingen. I en av lovavdelingens uttalelser om offentlighetsloven uttrykkes det at «[k]lageorganer kan ikke regnes som samme organ som underinstansen ved behandlingen av klagesaker.»¹³⁴ Det ser altså ut til at både litteraturen og lovavdelingen legger betydelig vekt på hvor avgjørelsesmyndigheten ligger. Det neste blir derfor å se på hvordan kriminalomsorgen er organisert med tanke på avgjørelsesmyndighet.

Straffegjennomføringsloven har enkelte organisatoriske bestemmelser for kriminalomsorgen. Etter § 5 første ledd er «[k]riminalomsorgen ... inndelt i Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, regionalt nivå og lokalt nivå.» Etter § 6 er hovedregelen at «[a]vgjørelser etter denne loven treffes av lokalt nivå med mindre annet følger av annet ledd.» Lokalt nivå er de enkelte fengslene og friomsorgskontorene. I og med at lokalt nivå er gitt myndighet til å fatte en rekke avgjørelser, er det naturlig å anse hvert fengsel som et organ. Ved avgjørelser fra lokalt nivå er klageinstansen regionene. Denne myndighetstildelingen gir et inntrykk av at hvert fengsel opptrer som en selvstendig enhet i behandling av de enkelte sakene. De fremstår da utad som selvstendige forvaltningsorgan.

¹³³ side 249

¹³⁴ Justis- og beredskapsdepartementets lovavdelings uttalelse, sak nr. 1998/10206 E

I kjennelse 2. februar 2012¹³⁵ mente Borgarting lagmannsrett at direktøren ved Ila fengsel «må anses å ha hjemmel til [å utlevere opplysninger til påtalemyndigheten] i forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 5». Lagmannsretten må derfor ha ansett Ila fengsel som et eget forvaltningsorgan. Saken ble anket til Høyesteretts ankeutvalg, men ankeutvalget tok ikke stilling til spørsmålet. Lagmannsretten og ankeutvalgets avgjørelse vil bli behandlet grundigere i punkt 4.4.6.4.

I og med at hvert enkelt fengsel har betydelig selvstendig kompetanse etter straffegjennomføringsloven er konklusjonen at de må anses som selvstendige forvaltningsorgan. Dette medfører at leder av hvert fengsel har myndighet etter § 13 b første ledd nr. 5 og 6. Regionene må også anses som egne forvaltningsorgan. Regionsdirektørene har derfor også myndighet etter § 13 b første ledd nr. 5 og 6.

4.3. Begrensninger i taushetsplikt når det ikke er behov for beskyttelse etter forvaltningsloven § 13 a

4.3.1. Innledning

I det følgende skal den materielle kompetansen etter unntakene behandles.

Overskriften til § 13 a er «(begrensninger i taushetsplikt når det ikke er behov for beskyttelse).» Dette skulle tilsi at unntakene i § 13 a bare regulerte tilfeller der behovet for taushetsplikt ikke var til stede. Det var det som var den opprinnelige tanken bak bestemmelsen. Som det kommer frem ovenfor i punkt 3.3.8. gjelder ikke dette for forvaltningsloven § 13 a nr. 4.¹³⁶ Under dette punktet vil de resterende unntakene i § 13 a behandles. Disse unntakene har stort sett begrunnelse som stemmer med overskriften. Altså at behovet for beskyttelse ikke er til stede.

¹³⁵ Lovdata referanse LB-2012-16142

¹³⁶ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 25 til 29

4.3.2. Samtykke til innsyn og innsyn i opplysninger som gjelder den som ber om innsyn

4.3.2.1. To typetilfeller regulert i én bestemmelse

Av ordlyden i § 13 a nr. 1 kan det utledes to unntak fra taushetsplikten. Det første unntaket er at taushetsplikten ikke er til hinder «for at opplysninger gjøres kjent for dem som de direkte gjelder». Det andre unntaket er at taushetsplikten ikke er til hinder «for at opplysningene gjøres kjent for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker». Et spørsmål er om de som har «krav på taushet» og de opplysningene «direkte gjelder» er de samme personene. Hvem som har krav på taushet er drøftet ovenfor i del 3. Man har krav på taushet fordi opplysningene direkte gjelder personlige forhold eller fordi opplysningene direkte gjelder egne næringsforhold. De opplysningene direkte gjelder og de som har krav på taushet, er derfor alltid de samme personene.

Derfor reiser spørsmålet seg om hvorfor det er benyttet to forskjellige formuleringer i loven, når det er de samme personene formuleringene omhandler. Opplysningene kan gjelde flere personer og da er det flere som har krav på taushet. Hvis opplysningene gjelder flere personer må alle som har krav på taushet samtykke hvis opplysningene skal utlevere til andre, men ikke hvis de skal gjøres kjent for dem opplysningene «direkte gjelder». For å få frem dette er det valgt to ulike formuleringer for samme persongruppe.

Det kan reises spørsmål om hvorfor de som opplysningene direkte gjelder, skal ha krav på informasjon som også gjelder andre. Unntaket fra taushetsplikten for å gi informasjon til personer som opplysningene direkte gjelder, kan begrunnes ut fra personvern hensyn. Det føles mindre krenkende at forvaltningen oppbevarer informasjon om borgerne, når borgerne har mulighet til å gjøre seg kjent med hvilken informasjon forvaltningen har om dem. Det vil også være en form for umyndiggjøring hvis en person ikke får vite hvilken informasjon forvaltningen har om han. Dette medfører at man har tilgang til opplysninger som «direkte gjelder» seg selv, også når opplysningene gjelder andre i tillegg.

4.3.2.2. Krav til samtykke

Forvaltningsloven § 13 a nr. 1 oppstiller ikke formkrav for samtykke. Det ble ved utarbeidelsen av loven vurdert hvilke krav som skulle stilles til samtykke. Om formkrav ble det i høringsnotatet, som departementet sluttet seg til uten andre endringer en språklige,

uttrykt at å «forlange skriftlighet ville f. eks. være for uelastisk».¹³⁷ Det ble derfor ikke vedtatt noen formkrav.

Selv om arbeidsgruppen som utarbeidet høringsnotatet ikke så grunn til å fastsette formkrav, mente de at det burde stilles andre krav til samtykke. Det ble uttrykt at «[d]et som bør kreves, er at samtykket gis under omstendigheter som sikrer at det er skjedd frivillig, etter moden overveielse og med full oversikt over konsekvensene.»¹³⁸ En problemstilling er derfor hva som ligger i at samtykke må ha «skjedd frivillig, etter moden overveielse og med full oversikt over konsekvensene.»

Kravet til frivillighet er absolutt. Et ufrivillig samtykke vil ikke være gyldig.¹³⁹ Det kan imidlertid stilles spørsmål om hva som skal til for at et samtykke ikke skal regnes som frivillig. At samtykket skal være frivillig er noe man bør være spesielt bevisst på i fengselskonteksten. Personer som er frihetsberøvet kan føle seg mer presset enn andre som ikke er i en lignende situasjon. Det kan derfor tenkes at det oppstår en situasjon der samtykke ikke anses som frivillig i fengsel, selv om det ville vært ansett frivillig i en annen kontekst.

Det er ikke noe i veien med å informere om konsekvensene av at samtykke ikke blir gitt. For eksempel å informere om at hvis kriminalomsorgen ikke får kontakte NAV, vil det ikke være mulig å hjelpe innsatte med hans behov fra NAV. Informasjonen som gis om konsekvensene må imidlertid være riktig. Kriminalomsorgen har ansvar for å ivareta innsatte best mulig, selv om innsatte ikke skulle være samarbeidsvillig.

Et spørsmål er om kravet til «moden overveielse» også er et absolutt krav. Hvor god tid og hvor godt informert innsatte trenger å være, vil avhenge av hvor stor spredning av opplysningene samtykke kan føre til, og hvor sensitive opplysningene er.¹⁴⁰ Ved lite sensitive opplysninger er det liten grunn til å stille strenge krav til samtykke. Ved liten spredning, for eksempel der opplysningene meddeles et annet forvaltningsorgan med taushetsplikt, er det også liten grunn til å stille strenge krav.

¹³⁷ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 146

¹³⁸ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 146

¹³⁹ Kjønstad 2009 side 38

¹⁴⁰ Woxholth 2011 side 286

Ofte gis det ikke frister for når samtykke må være avgitt. Personen som skal avgi samtykket vurderer derfor ofte selv hvor lang tid han trenger. Når dette er situasjonen, er ikke samtykket ugyldig bare fordi det kommer med en gang det blir forespurt. I et fengsel vil imidlertid ofte situasjonen være at en betjent kommer inn på cella, og forteller at han trenger samtykke til å videreformidle taushetsbelagt informasjon. Hvis betjenten blir stående inne på cella mens han venter på at innsatte leser gjennom hva det bes om samtykke til, eller mens innsatte tenker, kan det være en form for psykisk press. Innsatte føler kanskje at han må avgi et svar for å bli kvitt betjenten. Hvorvidt dette medfører at samtykke er ugyldig må avgjøres av hvor sensitive opplysningene er og hvor stor spredningsfaren er, jf. ovenfor. Presset ved at betjenten bare venter vil neppe alene være nok til at samtykke blir ugyldig. Hvis betjenten derimot kommer med oppfordringer om at innsatte må skynde seg, vil presset kunne bli så stort at samtykket ikke er gyldig.

Kravet til «full oversikt over konsekvensene» av at samtykke gis, fremstår som et noe strengt krav. Det er ikke alltid at den som kommer med forespørsel om samtykke vet alle konsekvensene et samtykke kan medføre. En betjent i kriminalomsorgen vet for eksempel ikke hvilke informasjonsbehandlingsrutiner ansatte i NAV har. Kravet til full oversikt må derfor rette seg til de direkte konsekvensene av samtykke. Altså hvem det samtykkes å gi informasjon til, hvilken informasjon det samtykkes til å gi og til hvilket formål informasjonen kan gis.¹⁴¹

4.3.2.3. Implisitt eller eksplisitt samtykke?

En problemstilling er om et samtykke kan være stilltiende, eller om det må komme uttrykkelig frem. Ordlyden i forvaltningsloven § 13 a nr.1 gir ikke veiledning. I teorien er det ulike meninger om denne problemstillingen. Woxholth uttrykker at «[s]elv om det ikke kreves skriftlighet, må det oppstilles krav om at samtykke må gis uttrykkelig.»¹⁴² Kjørstad mener imidlertid at «[s]tilltiende samtykke vil også kunne være tilstrekkelig». Han nevner som eksempel at hvis «en sosialarbeider skal hjelpe en klient til å få plass på en skole eller i en institusjon, ligger det i klientens oppdrag at sosialarbeideren må kunne gi de opplysningene

¹⁴¹ Denne forståelsen er i samsvar med Innst. O. Nr. 50 (1976-1977) side 3 der forbeholdet «så langt det er praktisk mulig» benyttes ved omtalen om kravet til at den som samtykker er kjent med konsekvensene.

¹⁴² Woxholth 2011 side 286

som er nødvendig for at skolen eller institusjonen skal kunne ta stilling til opptaket». ¹⁴³ Kjønstad har noe støtte for sitt syn i Rt. 2006 s. 799 avsnitt 42 der Høyesterett ser ut til å vurdere om stilltiende samtykke foreligger. Førstvoterende uttrykker at «[s]om bevis for at det forelå et stilltiende samtykke tillegger jeg disse forholdene liten betydning.» Selv om Kjønstad åpner for stilltiende samtykke mener han at samtykke må komme frem implisitt. Han er derfor kritisk til Befring og Ohnstad som etter hans mening går «for langt når de likestiller uttrykkelig og stilltiende samtykke». ¹⁴⁴

Det er noe uklart hva Woxholth mener med uttrykkelig samtykke. Hvis han mener at samtykke bare på en eller annen måte må komme frem, er det ikke nødvendigvis motstrid mellom Woxholth og Kjønstad. Mener han derimot at samtykke må komme eksplisitt frem, er det motstrid.

I det følgende vil jeg drøfte om et samtykke trenger å være eksplisitt eller om det er tilstrekkelig at det er implisitt. Årsaken til denne begrepsbruken er at implisitt og eksplisitt etter min mening er mer presise begreper enn uttrykkelig og stilltiende.

Problemstillinger knyttet til implisitt samtykke kan oppstå i forbindelse med telefonering fra fengsel. Det er fortsatt fengsel i Norge som har manuell oppringing hvor betjentene informerer at de ringer fra et fengsel, for så å spørre om den de ringer ønsker å snakke med den innsatte. Ved slik manuell oppringing, der det informeres av betjenten at innsatte sitter i fengsel, må det kunne kreves at innsatte informeres om rutinen ved oppringing. Hvis en førstegangsinnsatt ber om å få ringe, vil det for betjenten som godtar denne forespørselen være en selvfølge at det blir informert om hvor det ringes fra. Men det er ikke nødvendigvis slik at innsattes forespørsel er et samtykke i at det røpes at det ringes fra et fengsel. Innsatte vet kanskje ikke at det er rutine å opplyse om dette. Hvis innsatte ikke vet om rutinen, kan forespørselen om å ringe ikke ses på som et implisitt samtykke. Hvis innsatte er informert om rutinen, er det imidlertid vanskelig å se hvorfor betjentene skulle innhente et særskilt eksplisitt samtykke. Å kreve eksplisitt samtykke vil være ressurskrevende og vil ikke ivareta hensynene for taushetsplikten bedre enn implisitt samtykke.

¹⁴³ Kjønstad 2009 side 37

¹⁴⁴ Kjønstad 2009 side 37

For fengsler med automatisk oppringing, ble det i punkt 3.3.2. konkludert med at betjentens taushetsplikt brytes hvis han lar en uvitende innsatt avsløre seg selv når han ringer, hvis betjenten har lagt til rette for ringingen. Har betjenten ikke lagt til rette for ringingen, har han heller ikke plikt til aktivt å hindre at innsatte avslører seg selv. En betjent som legger til rette for telefonering må derfor informere innsatte før ringingen om at det automatisk vil bli opplyst at det ringes fra et fengsel. Når innsatte først har fått informasjon om rutinene ved ringing, vil hans forespørsel om å ringe være et implisitt samtykke i at det opplyses hvor det ringes fra.

4.3.2.4. Krav til alder for å ha samtykkekompetanse

I følge barneombud Anna Lindboes artikkel på NRKs nettsider, sitter det til enhver tid omentrent 10 barn i norske fengsel.¹⁴⁵ Det kommer frem av artikkelen at «barn» er definert som personer under 18 år. Dette vil også være det som ligger i betegnelsen «barn» i det følgende. Problemstillingen i det følgende er om barn har samtykkekompetanse til at kriminalomsorgen videreformidler taushetsbelagt informasjon om dem, eller om det er barnas foreldrene som har denne kompetansen.¹⁴⁶ Problemstillingen er relevant fordi det kan være avgjørende for om kriminalomsorgen kan informere foreldrene om hvordan barnet blir behandlet og hvordan barnet takler soningen. For foreldre med barn som er innsatt kan slik informasjon selvsagt være viktig. For barnet kan det imidlertid være noe det ønsker at foreldrene ikke skal vite. Anses barnet samtykkekompetent, må det kunne nekte at informasjon videreformidles til foreldrene, hvis denne informasjonen ikke er nødvendig for at foreldrene skal kunne oppfylle foreldreansvaret.

Ordlyden i forvaltningsloven § 13 a nr. 1 avklarer ikke hvor gammel man må være for å ha samtykkekompetanse. I høringsnotatet ble det om samtykke fra mindreårige, umyndige, og sinnssyke uttrykt at «[d]ette er spørsmål som vanskelig lar seg regulere i loven, og heller bør løses ut fra de vanlige regler om viljeserklæringer og samtykke.»¹⁴⁷

Hva som følger av «vanlige regler om viljeserklæringer og samtykke» er det imidlertid uenighet om i litteraturen. Det er en gruppe forfattere som har ment at legeloven § 32 kunne anvendes analogisk. I dag er legeloven § 32 erstattet med helsepersonelloven § 22 som

¹⁴⁵ <http://www.nrk.no/ytring/fengsel-er-ikke-for-barn-1.10980838> publisert 11.04.13, (sist sjekket 03.05.2014)

¹⁴⁶ Med foreldre menes i denne tekst de som har foreldreansvaret etter barneloven kap. 5.

¹⁴⁷ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 147

inneholder samme regel. Av bestemmelsen fremgår det at personer har samtykkekompetanse fra og med fylte 16 år. Det er liten grunn til å tro at de som mente legeloven kunne anvendes analogisk ville hatt et annet syn på den tilsvarende regelen i helsepersonelloven. En annen gruppe forfattere mener spørsmålet må avgjøres etter en helhetsvurdering av barnets alder, modenhet og sakens karakter. En tredje gruppe forfattere tar ikke stilling til spørsmålet. Problemstillingen i det følgende er om en analogi fra helsepersonelloven § 22 og tilsvarende bestemmelser kan benyttes etter gjeldende rett.¹⁴⁸

Lucy Smith gav uttrykk for at de regler som ble vedtatt i legeloven § 32, altså at foreldrene må samtykke før barnet er 16 år, «bør gjelde generelt, og ikke bare leger og tannlegers taushetsplikt».¹⁴⁹ Hun gav også uttrykk for at den mindreåriges samtykke, i tillegg til foreldrenes samtykke, «bør ... kreves fra et tidligere tidspunkt. Her kunne det være naturlig å bygge på en 12 års grense.»¹⁵⁰ Woxholth har tatt Lucy Smith som inntekt for at dette skal gjelde de lege lata.¹⁵¹ Det samme har Kjønstad.¹⁵² Det fremstår imidlertid som om Lucy Smith skrev om de lege ferenda og ikke de lege lata jf. ordet «bør» som ble benyttet konsekvent.

Det er imidlertid andre som har skrevet om at legeloven § 32 burde brukes analogisk. Arild Oma støtter en analogisk tolkning på bakgrunn av «[k]onsekvens og harmonisynsmåtar».¹⁵³ Med en klar aldersgrense for samtykkekompetanse ville det blitt enklere å etablere gode rutiner for når samtykke fra foreldre må innhentes. Vurdering av et barns alder og modenhet opp mot sakens karakter er en vanskelig vurdering. Tjenestemennene som skal fatte avgjørelse om hvem samtykke skal innhentes fra har ikke særskilt juridisk kompetanse. Det er da uheldig å pålegge dem et så utpreget juridisk skjønsspørsmål. Hvis denne vurderingen overlates til skjønn, kan det også oppstå forskjellig praksis. I tillegg taler effektivitetshensynet for en klar alder for samtykke. Ved én alder å forholde seg til, vil avgjørelse av hvem som må samtykke kunne fattes raskere.¹⁵⁴

Mot analogi kan det anføres synspunkter fra strafferetten. I strafferetten er det flere handlinger som ikke kan straffes hvis den som handlingen er rettet mot har samtykket. Videreformidling

¹⁴⁸ Woxholth 2011 side 287 og Kjønstad 2009 side 57 med videre henvisninger

¹⁴⁹ Lucy Smith, *Foreldremyndighet og barnerett*, Oslo 16. desember 1980 side 260

¹⁵⁰ Side 260

¹⁵¹ Woxholth 2011 side 286

¹⁵² Kjønstad 2009 side 57

¹⁵³ Oma 1998 side 199

¹⁵⁴ Oma 1998 side 198 til 200

av taushetsbelagte opplysninger er en type handling som ikke er straffbart hvis det foreligger samtykke. Det kan derfor være av interesse å se hvordan spørsmålet om alder for samtykke er løst i strafferetten. Andenæs tar til ordet for at samtykke i strafferetten må vurderes etter modenhetsgraden til barnet. Han uttrykker at hvis klare «bestemmelser mangler, kan det ikke stilles opp noen bestemt aldersgrense. En kan ikke bruke reglene om utøvelse av påtaleretten (§ 78) analogisk.»¹⁵⁵

I tilknytning til samtykke til fritakelse fra taushetsplikten uttrykker Backer at hvorvidt reglene med bestemt aldersgrense på 16 år «også gjelder utenfor de lovfestede områdene og generelt ved taushetsplikt etter forvaltningsloven (jf. om samtykke fvl. § 13 a nr. 1), er tvilsomt».¹⁵⁶ Backer konkluderer likevel med at etter hans mening er «det mest nærliggende standpunkt» at «løsningen må bero på en konkret vurdering av om den unge har nådd en slik modenhet at han eller hun har evnen til å forstå betydningen av samtykket».¹⁵⁷

Det ble uttrykt i forarbeidene at spørsmålet «vanskelig lar seg regulere i loven».¹⁵⁸ Det fremstår da som at det ikke var ment at det skulle være noen klar aldersgrense. Meningen med ikke å regulere spørsmålet i loven, må nettopp ha vært at spørsmålet skulle bli avgjort i det konkrete tilfellet. Når dette valget ble tatt i lovgivningsprosessen må dette respekteres av rettsanvenderen. Det er imidlertid slik at jo flere spesialbestemmelser som fastslår en 16 års aldersgrense, jo større grunn er det til å legge det til grunn generelt.¹⁵⁹ I dag er det imidlertid ikke nok grunnlag i rettskildene til å etablere en generell regel i strid med lovgivers intensjon. Rettstilstanden må derfor være at det må foretas en vurdering av barnets alder og modenhet opp mot opplysningenes sensitivitet og faren for at opplysningene skal komme på avveie.

Helsepersonelloven § 22 kan imidlertid være til veiledning i vurderingen. Både helsepersonell og kriminalomsorgen behandler opplysninger som kan være særdeles personlige. Når alderen for samtykkekompetanse er satt til 16 år for helsepersonells taushetsplikt, kan samme alder legges til grunn som utgangspunkt for kriminalomsorgens ansatte. Dette er imidlertid bare et utgangspunkt. Hvis en person er over 16, men er umoden, kan det være grunn til at foreldrene gis samtykkekompetanse. Mange innsatte i fengsel har også andre sosiale problemer. Barn i

¹⁵⁵ Johs. Andenæs *Alminnelig strafferett* 2005 side 201

¹⁵⁶ Inge Lorange Backer, *Barneloven kommentarutgave 2.* utgave Oslo 2008 Side 256

¹⁵⁷ Side 257

¹⁵⁸ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 146

¹⁵⁹ Backer 2008 Side 256

fengsel vil nok også kunne være så påvirket av frihetsberøvelsen at de ikke klarer å ivareta sine rettigheter hvis de gis samtykkekompetanse. Det kan derfor være grunn til at foreldrene i enkelte saker har samtykkekompetansen inntil barnet nærmer seg 18 år.

4.3.2.5. Samtykkets rekkevidde

Ordlyden «i den utstrekning» åpner opp for at det kan gis begrensninger i samtykket. Det vil si at den «som har krav på taushet» kan gi et begrenset samtykke. Eksempel på begrensninger er at opplysningen bare kan utleveres til bestemte personer eller til bestemte formål. Hvis en innsatt samtykker til at opplysninger meddeles helsevesenet vil det ikke dermed være kurant å gi opplysningene til politiet. Hvilke begrensninger som ligger i et samtykke må tolkes både ut fra innholdet i samtykket og konteksten samtykket er gitt i.

Et spørsmål er om den «som har krav på taushet» kan trekke tilbake samtykke eller innføre begrensninger i samtykke etter at det er gitt. I ordlyden «opplysninger gjøres kjent ... i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker» er det benyttet presensform på ordet samtykke. I og med at presensformen er benyttet må samtykke foreligge når opplysningene gjøres kjent. Trekket samtykke tilbake vil samtykke ikke lengre foreligge.¹⁶⁰

4.3.3. Anonymisering

Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 2 er taushetsplikten ikke til hinder for «at opplysningene brukes når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte».

For at bestemmelsen skal komme til anvendelse er det avgjørende «at individualiserende kjennetegn utelates». Av ordene «på annen måte» kan det utledes at dette også gjelder når opplysningene «gis i statistisk form». En problemstilling er hva som skal til for at «individualiserende kjennetegn» må anses utelatt. I følge Woxholth er det ved avgjørelsen om det er gitt individualiserende kjennetegn, ikke avgjørende om personen kan individualiseres på bakgrunn av opplysningene alene.¹⁶¹ Det avgjørende er om personen kan identifiseres hvis opplysningene som gis, kobles sammen med andre opplysninger som er kjent.

¹⁶⁰ | Ot.prp. nr. 13 (1998-1999) side 86 uttrykkes det samme om samtykke etter legeloven § 32 første ledd

¹⁶¹ Woxholth 2011 side 288

Statistikk som ikke avslører navn kan være individualiserende hvis statistikken omhandler få personer. Størrelsene på norske fengsel varierer betydelig. Det varierer fra 392 plasser i Oslo fengsel til 15 plasser i Mosjøen fengsel.¹⁶² Statistikk om innsatte i bestemte fengsel vil derfor kunne være anonym i noen fengsel, mens i andre fengsel vil det være for enkelt å identifisere enkeltpersoner.

4.3.4. Ingen berettiget interesse

Etter forvaltningsloven § 13 nr. 3 er taushetsplikten ikke til hinder for «at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder».

Hvis opplysningene er «alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder» vil det ikke lengre være noen grunn for forvaltningen å hemmeligholde opplysningene. Disse eksemplene, som er nevnt i loven, er også de mest praktiske.¹⁶³

Det finnes imidlertid andre årsaker til at «ingen berettiget interesse tilsier» hemmelighold enn at opplysningene allerede er kjent. Det har vært uenighet i litteraturen om bestemmelsen åpner for en «totalvurdering» eller om den bare åpner for en vurdering om hensynene for taushetsplikt gjør seg gjeldende.¹⁶⁴ Et spørsmål er derfor om det i vurderingen, av om «ingen berettiget interesse tilsier» hemmelighold, kan vektlegges at hensyn mot taushetsplikt gjør seg gjeldende.

Det avgjørende i ordlyden er som nevnt om «ingen berettiget interesse tilsier at [opplysningene] holdes hemmelig». Det som først må avklares er hva som er en «berettiget interesse». Interesse og hensyn er ikke nødvendigvis det samme. En interesse kan ha støtte i hensyn. Det kan også finnes hensyn som taler mot at interessen skal ivaretas. Etter denne tolkningen av «interesse» vil det i avgjørelsen av om interessen er «berettiget», være mulig å vektlegge hensyn mot interessen som tilsier hemmelighold.

¹⁶² <http://www.kriminalomsorgen.no/oslo-fengsel.5044463-237612.html> (sist sjekket 03.05.2014)
<http://www.kriminalomsorgen.no/mosjoeen-fengsel.5030896-237612.html> (sist sjekket 03.05.2014)

¹⁶³ Woxholth 2011 side 288

¹⁶⁴ Frihagen 1986 side 287 har gitt uttrykk for at bestemmelsen «i hvert fall i noen grad åpner for en totalvurdering.» Kjønstad 2009 side 58 er kritisk til dette. Han mener ordlyden bare åpner for en vurdering om hensynene for taushetsplikt gjør seg gjeldende.

Forarbeidene nevner «den konkrete helhetsvurdering som må foretas». En helhetsvurdering forutsetter at hensyn mot taushetsplikt også vurderes. I vurderingen av om interessen i hemmelighold er berettiget er det derfor også rom for hensyn mot taushetsplikten. Hvis sterke hensyn gjør seg gjeldende mot at opplysningene holdes hemmelig, vil man kunne komme til at ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold. Også i tilfeller der det er hensyn som gjør seg gjeldende for at opplysningene skal holdes hemmelig.¹⁶⁵

En interessant sak, med overføringsverdi til kriminalomsorgens virksomhet, er saken omtalt i Sivilombudsmannens årsmelding 2009 s. 221 (somb-2009-52). En elev hadde slått en vikarlærer foran andre elever. Eleven ble så utvist. I klassene til de elevene som hadde vært vitne til hendelsen ble det informert om hendelsen og skolens reaksjon. Dette ble gjort av lærerne etter pålegg fra rektor. Foreldrene til gutten som hadde slått læreren mente at denne informeringen var i strid med taushetsplikten.

Under spørsmålet om informeringen om hendelsen var i strid med taushetsplikten slo sivilombudsmannen fast at opplysningene om voldsutøvelsen var «personlige forhold». Etter dette gikk han over til å vurdere om unntaket i § 13 a nr. 3 kom til anvendelse. I denne forbindelse uttrykte sivilombudsmannen at «[d]et var en alvorlig hendelse som fant sted, og det var nærliggende at opplysninger om dette raskt ville spre seg blant elevene. I et slikt tilfelle må skolen sies å ha et ansvar for selv å informere om hva den la til grunn at hadde skjedd, også av hensyn til den aktuelle eleven. Skolen kunne slik forhindre at det ble skapt en uriktig oppfatning av hendelsen, noe som kunne bidratt til ytterligere skade[...] I tillegg kommer at skolen hadde et ansvar overfor de andre elevene.» Det samme ble vektlagt i forbindelse med informeringen om reaksjonen skolen hadde fattet. I tillegg ble det vektlagt at «[r]eaksjoner etter ordensreglementet skal kunne ha en allmennpreventiv effekt.» Sivilombudsammen kom derfor til at det var «ingen berettiget interesse» i hemmelighold.

Det er forskjeller mellom elev og innsatt, og mellom skole og fengsel. Det er derfor ikke selvsagt at man kan trekke analogier fra uttalelsen til sivilombudsmannen. Enkelte hensyn gjør seg imidlertid også gjeldende i et fengsel. Problemstillingen som skal drøftes i det

¹⁶⁵ Frihagen 1986 side 287 er enig i resultatet, men begrunner det i at «[o]rdlyden i § 13 a kan her ikke tas helt bokstavelig». Som det fremgår, mener jeg at tolkningen ikke er i strid med ordlyden.

følgende er om kriminalomsorgen kan informere andre innsatte om en innsatts utagerende adferd.

Slik som skolen har et ansvar for elevene, har kriminalomsorgen ansvar for de innsatte. Innsatte skal ikke føle seg utrygge under soning. Etter en voldshendelse i et fengsel kan kriminalomsorgen ha behov for å informere andre innsatte om hva som har skjedd. Hvis innsatte får høre rykter om en voldelig med-innsatt kan de føle seg utrygge. Hvis informasjon om hva som skjedde kan bidra til å betrygge innsatte, kan det være et behov for å formidle denne informasjonen. Innsatte kan imidlertid fortsatt ha en berettiget interesse i at opplysningene holdes hemmelige. I dette tilfellet vil nok taushetsplikten fortsatt gjelde.

Hvis det derimot skjer en voldshendelse i et fengsel og det begynner å gå rykter blant innsatte om at betjentene har begått maktmisbruk overfor en innsatt, er dette noe som kan være til skade for sikkerheten i fengslet. Det kan for eksempel bli fare for opptøyer eller annen utagerende adferd. Hvis betjentene i en slik situasjon må henvise til taushetsplikten når de blir spurt om hva som har skjedd, kan dette forsterke ryktenes troverdighet. Kriminalomsorgen vil da ha et sterkt behov for å hindre uriktige oppfatninger av hendelsen. En innsatt vil ikke ha en berettiget interesse i at det går falske rykter om betjentenes behandling av han. Forvaltningsloven § 13 a nr. 3 må derfor komme til anvendelse som innebærer at opplysninger om hendelsen kan meddeles innsatte.

Oppsummerende kan det slås fast at informasjon om innsattes personlige forhold kan videreformidles av kriminalomsorgen dersom det ikke er en berettiget interesse tilsier hemmelighold. Dette er i hovedsak en skjønnsmessig og konkret helhetsvurdering der både hensyn for og hensyn mot taushetsplikten er av betydning. Et eksempel på interesse som ikke er berettiget er hvis den innsatte har en interesse i at falske rykter om kriminalomsorgens maktmisbruk sprer seg.

4.4. Begrensninger i taushetsplikten ut fra private og offentlige interesser etter forvaltningsloven § 13 b

4.4.1. Innledning

Forvaltningsloven § 13 b inneholder begrensninger i taushetsplikten ut fra private og offentlige interesser. I motsetning til bestemmelsene i § 13 a som er begrunnet i at hensynene for taushetsplikt ikke gjør seg gjeldende, regulerer § 13 b unntak fra taushetsplikten begrunnet

i hensyn mot taushetsplikten. I det følgende behandles begrensningene i taushetsplikten inntatt i § 13 nr. 1 til 6 suksessivt.

4.4.2. Partsinnsyn

Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 1 er taushetsplikten ikke til hinder for «at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter».

Etter ordlyden vil taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 ikke være til hinder for en parts innsynsrett i sakens opplysninger. Forvaltningsloven § 19 inneholder imidlertid begrensninger i partenes innsynsrett. Det første som må avklares er derfor om unntaket fra taushetsplikten bare gjelder i de tilfellene parten har innsynsrett.

Forvaltningen kan ikke ha taushetsplikt overfor parten, samtidig som parten har krav på innsyn i samme opplysning. Ved konflikt må altså enten taushetsplikten eller innsynsretten vike. Hvis det verken foreligger taushetsplikt eller innsynsrett, vil det imidlertid ikke være konflikt. Et unntak fra taushetsplikten kan derfor gå lengre enn innsynsretten, uten at det fører til motstrid mellom bestemmelsene. Det er altså ikke noe i veien for en rettstilstand der forvaltningen *kan* gi innsyn, samtidig som den *kan* holde seg taus.¹⁶⁶

Dette medfører at det ikke er motstrid mellom bestemmelsen i § 13 b nr. 1 som gjør unntak fra taushetsplikten for å gi opplysninger til en part, og § 19 som inneholder begrensninger i innsynsretten. Det uttrykkes i forarbeidene at «[t]aushetsplikten skal ikke gjelde i forhold til sakens parter. Dette innebærer for det første at forvaltningen ikke kan påberope seg taushetsplikt om opplysninger som direkte knytter seg til parten. Taushetsplikten skal imidlertid heller ikke omfatte opplysninger som gjelder andre parter eller vitner.

Forvaltningen forutsettes på den annen side å ha en viss taushetsrett. Denne taushetsrett tenkes utøvd i lys av reglene om innskrenket partsøffentlighet i forvaltningslovens § 19.»¹⁶⁷

Rettstilstanden som medfører at forvaltningen, om enkelte opplysninger, verken har taushetsplikt eller opplysningsplikt er altså ikke tilfeldig, men tvert imot ønsket av lovgiver.

Formålet med å ha et område der forvaltningen både har talerett og taushetsrett, er at forvaltningen skal kunne utøve skjønn. Innsyn kan i enkelte tilfeller være formålstjenlig selv om parten ikke har krav på innsyn.

¹⁶⁶ Woxholth 2011 side 293, Rt 2010 s. 1404 avsnitt 26

¹⁶⁷ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 149

Begrensningene i innsynsretten etter forvaltningsloven § 19 medfører altså ikke at tjenestemannen har taushetsplikt, bare at parten ikke har innsynsrett. Konklusjonen blir altså at unntaket fra taushetsplikten kommer til anvendelse uavhengig av om parten har innsynsrett. Den videre rekkevidden av § 19 påvirker således ikke taushetsplikten, og bestemmelsen vil derfor ikke drøftes videre.¹⁶⁸

Etter ordlyden i § 13 b nr. 1 er det «sakens parter» som kan meddeles informasjon uten hinder av taushetsplikten.

Det må avklares hvorvidt det kan stilles krav til saken som behandles for at bestemmelsen skal komme til anvendelse. Bestemmelsen bruker begrepet «saken» og ikke «enkeltvedtaket». Ordlyden tilsier derfor at det ikke trenger å dreie seg om et enkeltvedtak. I forarbeidene bekreftes denne ordlydsforståelsen ved at departementet uttrykker at de var «kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunn til å begrense [bestemmelsen] til bare å gjelde i saker om enkeltvedtak. Partenes behov for å få opplysninger kan i enkelte tilfelle være like sterkt i andre saker, selv om reglene om partsoffentlighet ikke gir dem noe krav på opplysninger.»¹⁶⁹ Det er altså tilstrekkelig at det dreier seg om en «sak» for at unntaket i § 13 b nr. 3 skal komme til anvendelse.¹⁷⁰ Det kan derfor ikke stilles noen krav til saken som behandles for at bestemmelsen skal komme til anvendelse. Dette medfører at unntaket kommer til anvendelse også i bagatellsaker.

Det neste som må avklares er hvem som kan anses som «part». Begrepet «part» er definert i forvaltningsloven § 2 bokstav e. I bestemmelsen defineres part som en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder». Det er altså to måter en person kan bli ansett som part på. Enten ved at avgjørelsen «retter seg mot» personen, eller ved at «saken ellers direkte gjelder» personen.¹⁷¹

Personen «som en avgjørelse retter seg mot» vil som oftest være nevnt i vedtaket. Denne delen av partsbegrepet kalles for det formelle partsbegrepet.¹⁷² I det følgende vil det gis eksempler fra kriminalomsorgen. I de fleste avgjørelser som blir fattet av kriminalomsorgen

¹⁶⁸Bernt og Rasmussen 2009 side 245

¹⁶⁹Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 29

¹⁷⁰Woxholth 2011 side 293

¹⁷¹Graver 2007 side 414

¹⁷²Graver 2007 side 414

er det ikke tvil om hvem som skal anses som part. Ved for eksempel forflytting til ny celle vil det være klart at avgjørelsen retter seg mot den som flyttes. Ved utelukkning fra fellesskap etter straffegjennomføringsloven §§ 37 og 39 vil vedtaket være rettet mot innsatte som utelukkes. Er det flere som utelukkes etter § 37 sjuende ledd, er vedtaket rettet mot alle som utelukkes. Alle som utelukkes vil derfor være part. Hvis det benyttes tvangsmidler er det personene tvangsmidlene rettes mot som avgjørelsen retter seg mot. Skulle for eksempel kriminalomsorgen miste kontrollen på en hel avdeling og må gå inn med tvangsmidler for å få tilbake kontrollen, vil alle som utsettes for tvangsmidlene være parter.

Det er mer uklart hva som ligger i formuleringen «saken ellers direkte gjelder». Ordlyden «direkte gjelder» tilsier at personen må bli direkte berørt av avgjørelsen. Dette kan enten være at han får sin rettsstilling forrykket eller at han får sin faktiske situasjon betydelig endret ved avgjørelsen. Denne delen av partsbegrepet kalles for det materielle partsbegrepet.¹⁷³

Hensynene bak § 13 b nr. 1 kan gi noe veiledning til vurderingen av hva som ligger i «direkte gjelder». Formålet med bestemmelsen er at parten skal få innsyn i opplysningene som danner grunnlaget for avgjørelsen av hans sak. Hvis parten ikke har disse opplysningene har han heller ikke mulighet til kontradiksjon.¹⁷⁴ Mangel på kontradiksjon kan føre til misforståelse og at uriktig informasjon blir lagt til grunn. Innsyn for en part er derfor en viktig forutsetning for rettsikkerhet. Ved vurdering av hvorvidt en involvert skal anses som part, vil det derfor kunne legges noe vekt på hans behov for kontradiksjon i saken. Hvis en avgjørelse berører en person sterkt vil han ha større behov for kontradiksjon enn hvis det er en triviell avgjørelse.

Forvaltningsloven § 28 første ledd kan være til veiledning for å tolke omfanget av partsbegrepet. Etter § 28 kan den som er «part eller annen med rettslig klageinteresse» påklage enkeltvedtak. I og med at både «part» og «annen med rettslig klageinteresse» har klagerett, må begrepet «part» omfatte mindre enn «rettslig klageinteresse» Partsbegrepet er altså snevrere enn «rettslig klageinteresse».¹⁷⁵

For å komme nærmere hva som ligger i partsbegrepet skal det ses på noen eksempler. I juridisk teori er det blitt fremholdt at naboer normalt ikke kan anses som parter i

¹⁷³ Graver 2007 side 414 til 417

¹⁷⁴ Woxholth 2011 side 292 og 293

¹⁷⁵ Eckhoff og Smith 2009, side 283

utbyggingssaker.¹⁷⁶ Det er imidlertid gjort forbehold for situasjoner der naboer blir sterkt berørt for eksempel av forurensning. Det å få et fengsel som nærmeste nabo kan ha stor innvirkning på boligverdi og nabolagets kvalitet. Ved etablering av et nytt fengsel kan de nærmeste naboene derfor bli nok berørt til at de må anses å være part i saken.

En avgjørelse om å flytte en innsatt fra dobbeltcelle til enkeltcelle vil også berøre den som blir igjen alene på dobbeltcella. Den som flyttes er den personen avgjørelsen retter seg mot. Den som blir gjenværende på dobbeltcella blir i utgangspunktet bare indirekte berørt av avgjørelsen. Er imidlertid årsaken til forflytningen utagerende adferd hos den som blir gjenværende på dobbeltcella, er det grunn til at han skal anses som part. Avgjørelsen kommer da på grunn av hans adferd, i tillegg til at han blir alene i opptil 20 timer i døgnet.¹⁷⁷ Det må være tilstrekkelig til at avgjørelsen «direkte gjelder» han.

Det å få en person sammen med seg på en celle må antas i de fleste tilfeller å berøre innsatte sterkt. Behovet for kontradiksjon kan i en slik situasjon også føles som betydelig. Man må derfor kunne slå fast at avgjørelsen også «direkte gjelder» den som får en annen innsatt inn på sin celle.

Unntaket fra taushetsplikten for partsinnsyn kan oppsummeres med at det kommer til anvendelse uavhengig av om innsatte har innsynsrett. Videre kan det ikke stilles krav til «saken», men unntaket gjelder bare for å gi opplysninger til en «part». En «part» er den avgjørelsen retter seg mot eller ellers «direkte gjelder». En avgjørelse «direkte gjelder» innsatte hvis han får sin rettsstilling forrykket eller at han får sin faktiske situasjon betydelig endret ved avgjørelsen.

4.4.3. Opplysningene brukes til det de er innhentet for

Forvaltningsloven § 13 b nr. 2 slår fast at taushetsplikten ikke er til hinder for «at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll». Bestemmelsen setter ikke grenser for hvem opplysningen kan gis til. Det betyr at hjemmelen også kan benyttes til å gi private personer opplysninger, så lenge

¹⁷⁶ Eckhoff og Smith 2009 side 284

¹⁷⁷ Innsatte har som regel krav på 1 time lufting og 3 timer fellesskap. Hvis innsatte ikke deltar på arbeid eller skole gjenstår det 20 timer av døgnet der innsatte er låst inne på cella.

informasjonsutvekslingen fremmer det formål de er gitt eller innhentet for. En bestemmelse som åpner for å gi opplysninger til flere personer vil gå mer på bekostning av personvernet enn en bestemmelse som åpner for å gi opplysninger til en mindre gruppe personer. Dette medfører at det er grunn til å være noe restriktiv med å hjemle informasjonsutveksling i § 13 b nr. 2.¹⁷⁸

Etter ordlyden i § 13 b nr. 2 kan «opplysningen brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for». For å avklare hvilke formål opplysningene er gitt eller innhentet for, er det naturlig å gå inn i hva som var konteksten ved innhenting eller avgivelsen av informasjon.

Fengselsbetjenter gjennomfører samtaler med innsatte fordi det erfaringsmessig gir informasjon som kriminalomsorgen kan dra nytte av i straffegjennomføringen, uten at samtalene nødvendigvis har et bestemt formål. Et spørsmål som kan reises er om informasjonen som en betjent får ved slike samtaler, kan videreformidles for å gjennomføre en hensiktsmessig straffegjennomføring. Det kan anføres at opplysningene er innhentet med formål å drive hensiktsmessig straffegjennomføring, og at opplysningene derfor må kunne utveksles med dette formålet. Et slikt formål er imidlertid så vidt at det medfører at det meste av informasjon kan utveksles.

Ordlyden krever som nevnt at informasjonsutvekslingen skal være i samsvar med formålet for innhenting. Hvor langt man kan strekke begrepet «formål» må avgjøres ut fra andre rettskilder enn ordlyden.

Lovens system kan gi noe veiledning. Unntaksbestemmelsene fra taushetsplikten i forvaltningsloven må i noen grad ses i sammenheng. Hvis informasjonsutveksling er mulig etter andre bestemmelser er det mindre grunn til å tolke en bestemmelse utvidende. Som jeg vil komme tilbake til nedenfor, vil en betjent kunne utveksle informasjon med andre betjenter «som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning» etter § 13 b nr. 3. Videre kan informasjonen utveksles til andre etater etter § 13 b nr. 5 hvis det er i kriminalomsorgens interesse. Bruk av hjemlene i nr. 3 og nr. 5, medfører imidlertid at informasjonen må gå tjenesteveien fra betjent til ledelse før informasjonen går ut til andre etater. Åpnes det opp for å benytte § 13 b nr. 2 som hjemmel for informasjonsutveksling, vil det medføre at

¹⁷⁸ Woxholth 2011 side 294

informasjonen kan gå direkte fra betjent til andre etater. Den direkte kommunikasjonen forhindrer misforståelser, er enklere og mindre ressurskrevende.

Den noe mer tungvinte informasjonsutvekslingen via overordnede etter forvaltningsloven § 13 b nr. 3 og nr. 5 kan imidlertid være mer betryggende. Et eksempel på dette er hvis en innsatt i samtale med en betjent klager på en av lærerne ved fengslet. Åpner man opp for at betjenten kan benytte § 13 b nr. 2 for å informere læreren om hva innsatte har sagt, kan betjenten gå direkte til lærerne for å informere om dette, uten samtykke fra innsatte. Dette kan være uheldig for tilliten mellom betjent og innsatt. Hvis man ikke åpner for å benytte § 13 b nr. 2 som hjemmel, må betjenten ta dette opp med ledelsen, som igjen må gjøre en vurdering av om det er i kriminalomsorgens interesse å meddele informasjonen til læreren. Dette gir en mer betryggende saksbehandling som ivaretar personvernet bedre og som gjør det mindre vilkårlig hvilken informasjon som utveksles på tvers av etatene. I tillegg etablerer det en terskel. Hvis en betjent må ta noe opp med ledelsen for at denne igjen skal videreformidle informasjon, er terskelen for å ta initiativ til å videreformidle informasjonen større. Dette medfører at det er større sannsynlighet for at det bare er informasjon det er behov for å videreformidle som blir videreformidlet.

Et av prinsippene kriminalomsorgen arbeider etter er normalitetsprinsippet. Dette tilsier at hverdagen til innsatte skal legges opp så normalt som mulig.¹⁷⁹ Følelsen av overvåkning er et hinder mot normalt liv. Det er derfor viktig at ikke alt innsatte forteller flyter til alle som er involvert med innsatte. Ønsker en innsatt å klage på lærerne til betjentene, er dette noe han bør ha mulighet til, uten at informasjonsflyten mellom etatene skal føre til at han blir konfrontert med hva han har sagt. På bakgrunn av dette er det vanskelig å se at § 13 b nr. 2 skal kunne hjemle videreformidling av informasjon som er kommet en betjent til kunnskap, uten at betjenten hadde til formål å innhente denne spesifikke typen informasjonen.

Det kan derfor slås fast at informasjon en betjent får ved en samtale med en innsatt ikke kan videreformidles med hjemmel i § 13 b nr. 2, hvis det ikke var et klart formål med samtalen. Hvis betjenten hadde samtale med innsatte for å finne ut hvorfor han har valgt ikke å delta på skolen, og får svar på dette, vil situasjonen være en annen. Da er informasjonen innhentet med formål om å legge til rette for at innsatte skal kunne delta på skolen. Får betjenten i et slikt

¹⁷⁹ St.meld. nr. 37 (2007-2008) side 22

tilfelle informasjon, som kan fremme dette formålet hvis den videreformidles, må § 13 b nr. 2 kunne benyttes som hjemmel for informasjonsutveksling.

I straffegjennomføringsloven er det hjemler for innhenting av informasjon. Jeg skal ikke gjennomgå alle disse hjemlene, men bare nevne et eksempel. Eksemplet er undersøkelse av «innsatte, deres rom og eiendeler for å forebygge uorden eller straffbar handling» etter straffegjennomføringsloven § 28. I lovhjemmelen for undersøkelser etter § 28 stilles det krav til formålet med undersøkelsene, nemlig «å forebygge uorden eller straffbar handling». En situasjon som kan oppstå er at en betjent ved en undersøkelse etter straffegjennomføringsloven § 28, kommer over et selvmordsbrev eller annen informasjon som medfører grunn til å sette i gang tiltak. I et slikt tilfelle blir problemstilling om informasjonen kan videreformidles etter forvaltningsloven § 13 b nr. 2, uten at videreformidlingen direkte kan anses som å «forebygge uorden eller straffbar handling».

Formålet med undersøkelsen må være i samsvar med loven. Undersøkelsen er en metode for innhenting av informasjon. Innhenting av informasjon vil derfor ha samme formål som undersøkelsen. For å benytte § 13 b nr. 2 som unntak fra taushetsplikten må det være samsvar mellom formålet med innhenting og videreformidlingen. Dette tilsier at informasjon, innhentet med hjemmel i straffegjennomføringsloven § 28, ikke kan videreformidles etter forvaltningsloven § 13 b nr. 2, hvis formålet med videreformidlingen ikke er å «forebygge uorden eller straffbar handling».

Hensynene for taushetsplikt trekker i samme retning. Undersøkelse etter straffegjennomføringsloven § 28 kan ses på som et inngrep i innsattes private sfære. Ved slike inngrep gjør personvern hensynet seg mer gjeldende enn ellers. Krenkelsen blir mindre ved en streng tolkning av taushetsplikten til betjentene, fordi en streng tolkning fører til at informasjonen som avdekkes ved undersøkelsene spres til færre personer. På bakgrunn av personvern hensynet blir konklusjonen at hvis en betjent finner et selvmordsbrev ved undersøkelse, som er foretatt for å avverge uorden og kriminalitet, kan denne informasjonen ikke videreformidles med § 13 b nr. 2 som hjemmel.

Dette betyr imidlertid ikke at betjenten vil være avskåret fra å videreformidle informasjon om dette brevet. Er situasjonen et nødrettstilfelle må den informasjonsutvekslingen som er nødvendig for å berge liv eller alvorlig skade, anses berettiget. I tillegg vil informasjonsutveksling kunne skje etter § 13 b nr. 3 og § 13 b nr. 5.

Behandlingen av adgangen til å videreformidle opplysninger «for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for» kan oppsummeres med at det må foreligge et klart formål med innhenting. Hvis det er hjemler for innhenting av opplysninger som setter krav til formålet med innhenting, må videreformidling av opplysningen ivareta samme formål for at unntaket skal kommet til anvendelse.

4.4.4. Intern kommunikasjon

Forvaltningsloven § 13 b nr. 3 åpner for «at opplysningene er tilgjengelig for andre tjenestemenn innen organet eller etaten i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, bl.a. til bruk ved vegledning i andre saker»

Det som skal avklares først er hvem informasjonen kan videreformidles til etter denne bestemmelsen. Ordlyden «organet eller etaten» åpner for at det kan videreformidles informasjon innenfor hele etaten. En naturlig forståelse av begrepet «etaten» tilsier at hele kriminalomsorgen må anses som en etat. Det kommer frem av forarbeidene at «etaten» var ment som en presisering av at bestemmelsen åpner opp for kommunikasjon mellom forvaltningsorganer innenfor samme etatsgren.¹⁸⁰ Kriminalomsorgen ser også seg selv som en etat.¹⁸¹ Bestemmelsen kan derfor benyttes som hjemmel for kommunikasjon mellom forskjellige fengsler og mellom forskjellige regioner. Informasjonen vil også være innenfor «etaten» hvis den går fra et fengsel til en region eller KDI¹⁸² og vise versa. Samme gjelder hvis den informasjon meddeles KRUS eller et ND-senter.¹⁸³

Vilkåret for at bestemmelsen skal komme til anvendelse er at informasjonsutvekslingen «trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning». Det er altså tilstrekkelig at arbeidsfordelingen og arbeidsoppgavene til den enkelte tjenestemann tilsier at informasjonen bør utveksles. På bakgrunn av dette kan det spørres om betjenter på samme avdeling kan snakke fritt seg imellom om innsatte med hjemmel i denne bestemmelsen.

¹⁸⁰ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 30

¹⁸¹ <http://www.kriminalomsorgen.no/kriminalomsorgens-historie.237908.no.html> (sist sjekket 03.05.2014) Det uttrykkes i artikkelen at «Fra og med 2001 fikk man kriminalomsorgen, en etat på tre nivåer».

¹⁸² KDI er forkortelse for kriminalomsorgsdirektoratet

¹⁸³ ND-senter er senter for narkotikaprogram under domstolskontroll. KRUS er kriminalomsorgens utdanningssenter

I forarbeidene kommer det klart frem at det var meningen at adgangen til å videreformidle opplysninger innad i etaten ikke skulle være særlig begrenset. Justisdepartementet sluttet seg til høringsnotatet som kom til at det «under den ordinære behandling av en sak må være fri adgang til kommunikasjon mellom tjenestemennene innenfor samme forvaltningsorgan, med overordnede eller underordnede organer og med tilsvarende organer i andre distrikter.»¹⁸⁴ Betjenter kan altså snakke fritt med hverandre når de samarbeider om en sak. Som nevnt tidligere driver imidlertid kriminalomsorgen med en del arbeid som ikke kan karakteriseres som ordinær behandling av en sak.

For å finne ut hva som «trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning» i kriminalomsorgen er det nødvendig å se på hva ansatte i kriminalomsorgen skal oppnå og hvordan arbeidet og ansvaret er fordelt i kriminalomsorgen. Straffen skal etter straffegjennomføringsloven § 2 «gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.» For å oppnå målsetningen med straffegjennomføringen og for å unngå uro, kriminelle handlinger eller rømninger er sikkerhetsarbeid viktig.

Woxholth fremhever at vilkåret «trengs» bare medfører «at det må sannsynliggjøres et visst behov for bruken.»¹⁸⁵ Det drøftes derfor i det følgende hvilke behov for opplysninger som kan oppstå i kriminalomsorgen.

En betjents observasjoner av stemningen i avdeling kan være nyttig for andre betjenter. Hver enkelt betjent har et selvstendig ansvar for å vurdere situasjonen når han er sammen med innsatte. Hvorvidt betjenten bør irettesette innsatte ved små brudd på reglement, eller hvilken tone betjenten skal ha overfor innsatte, vil avhenge av den enkelte innsatte. Om en diskusjon mellom to innsatte bør avsluttes av betjenten, eller om betjenten bør ta en beslutning om å avslutte fellesskap for å hindre en farlig situasjon å oppstå, avhenger også av den enkelte innsatte. Observasjoner om innsattes aggressivitet, høflighet, folkeskikk, vaner, interesser, personlige styrker og svakheter, eller andre egenskaper, er derfor noe som en betjent har behov for å være informert om. En effektiv og hensiktsmessig straffegjennomføring oppnås bedre hvis de som kommer på jobb vet hva de som går av jobb har gjort i løpet av dagen.

¹⁸⁴ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 29

¹⁸⁵ Woxholth 2011 side 297

Innsatte kan be om tillatelse til noe de allerede har fått avslag på, i håp om at den betjenten de snakker med andre gangen er mer velvillig. Hvis betjenten ikke vet hva andre allerede har avslått, kan de komme i en situasjon der de undergraver hverandres autoritet. En arbeidsfordeling der i noen utstrekning alle gjør alt, med et felles ansvar for sikkerheten, medfører et stort behov for informasjonsflyt. Så lenge dette må anses som en hensiktsmessig arbeidsfordeling, vil denne kommunikasjonen kunne foregå uten hinder av taushetsplikten.

Det er derfor få grenser for kommunikasjon mellom fengselsbetjenter på samme avdeling om innsattes personlige forhold. Hvis informasjonen omhandler en person som tidligere har vært fengslet, men som ikke er det lengre, er det grunn til å være noe mer restriktiv. Behovet for å vite om disse innsatte, er vanskelig å begrunne i arbeidsfordelingen. Det må imidlertid være anledning å utveksle erfaringer om tidligere innsatte som kan være nyttig for behandling av lignende innsatte. Så lenge informasjonsutvekslingen kan sies å kunne ha en nytteverdi i arbeidet må informasjonsutvekslingen kunne hjemles i § 13 b nr. 3. Dette betyr at småprat mellom betjenter på samme avdeling om en innsatt som den klare hovedregel ikke fører til brudd på taushetsplikten. Det samme må gjelde kommunikasjon med nærmeste overordnede. Den overordnede kan ha ansvar for å ta beslutninger som angår innsatte og da vil informasjon om innsatte kunne være nyttig.

Selv om en betjent har hjemmel i § 13 b nr. 3 til å meddele informasjon til en kollega, *bør* han i enkelte tilfeller ikke benytte seg av denne adgangen. Hvis det er uten betydning for arbeidet hvem innsatte er, og det bare skal meddeles en erfaring *bør* navn utelates. Det er imidlertid ikke brudd på taushetsplikten om navn ikke utelates fordi informasjonsutvekslingen kan hjemles i § 13 b nr. 3 som ikke stiller krav til anonymisering.

Hvis to betjenter arbeider på forskjellige avdelinger eller fengsler tilsier ikke arbeidsfordelingen at det skal være noe særlig informasjonsflyt om innsattes personlige forhold. Informasjonsutvekslingen trengs ikke «for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning». Dette medfører at § 13 b nr. 3 sjeldent vil kunne fungere som hjemmel for informasjonsutveksling mellom betjenter på forskjellige avdelinger eller fengsler. Hvis en innsatt forflyttes vil det imidlertid kunne oppstå et samarbeidsbehov mellom mottaker- og avsenderavdelingen. I slike tilfeller vil § 13 b nr. 3 hjemle den informasjonsutvekslingen det er behov for. Det kan heller ikke utelukes at informasjon kan utveksles i andre samarbeidsprosjekter mellom avdelinger eller fengsler med hjemmel i § 13 b nr. 3.

4.4.5. Statistisk bearbeiding og kontroll

Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 4 er taushetsplikten etter § 13 ikke til hinder for «at opplysningene brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen». Bestemmelsen er en samlebestemmelse som åpner for kommunikasjon med forskjellige formål. Denne bestemmelsen vil det bare gis en kort oversikt over fordi den ikke er av særskilt betydning for kriminalomsorgen.

Unntaket for «statistisk bearbeiding» må ses i sammenheng med forvaltningsloven § 13 d. Mens § 13 d åpner for å gi opplysninger til forskning generelt, åpner § 13 b nr. 4 opp for at opplysninger kan gis til andre offentlige tjenestemenn, organer eller private aktører som bearbeider informasjonen på vegne av det offentlige. Forvaltningsloven § 13 b nr. 4 åpner bare for at opplysningene gis videre til statistisk bearbeidelse. Hvorvidt statistikken etter bearbeidelsen skal være underlagt taushetsplikten må avgjøres etter § 13 a nr. 2, der vurderingen blir om opplysningene er tilstrekkelig anonymisert.¹⁸⁶

Unntaket for «utrednings- og planleggingsoppgaver» åpner for kommunikasjon med andre innen og utenfor etaten i forbindelse med utredning og planlegging av virksomheten.¹⁸⁷ Det må kreves at utrednings- eller planleggingsarbeidet er reelt. Paragraf 13 b nr. 4 kan således ikke benyttes som en stråhjæmmel når andre unntak ikke strekker til. Ønsker kriminalomsorgen for eksempel å meddele politiet opplysninger, kan de ikke opprette et planleggingsarbeid for å kunne meddele opplysningene.¹⁸⁸

Kriminalomsorgen har et eget utdanningssenter (KRUS) som også driver med forskning innen kriminalomsorgen. Bestemmelsen i § 13 b nr. 4 kan i stor utstrekning benyttes for å meddele opplysninger med KRUS. Det kan enten være at opplysningene gis til KRUS for statistisk bearbeidelse eller at de benyttes til å utrede problemstillinger knyttet til straffegjennomføringen.

Forvaltningsloven § 13 b nr. 4 åpner også opp for at opplysningene videreformidles «i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen». Revisjon omfatter

¹⁸⁶ Woxholth 2011 side 298, Om adgangen etter § 13 a nr. 2 se ovenfor punkt 4.3.3.

¹⁸⁷ Innenfor etaten vil det ofte være mulighet å hjemle slikt arbeid i § 13 b nr. 3.

¹⁸⁸ Woxholth 2011 side 299

både intern og ekstern revisjon. Når det gjelder kontroll må det omfatte intern kontroll og kontroll fra andre forvaltningsorganer. Helsetilsynet og datatilsynet er eksempler på organer som kan gis informasjon i forbindelse med kontroll. Intern kontroll vil som oftest også kunne hjemles i § 13 b nr. 3.

Hvilke opplysninger et kontrollorgan kan få tilgang til må avgjøres ut fra hva organet skal kontrollere. Hva organet skal kontrollere må videre avgjøres ut fra kontrollorganets oppnevningsgrunnlag og mandat.¹⁸⁹

4.4.6. Kommunikasjon mellom forvaltningsorganer

4.4.6.1. Innledning

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 slår fast at taushetsplikten ikke er til hinder for «at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag». Bestemmelsen regulerer tre unntak fra taushetsplikten. Disse unntakene vil i det følgende behandles hver for seg.

KSF (nå KDI) har tolket bestemmelsen i rundskriv KSF-2/2005, INFOFLYT - Særskilt saksbehandlingsinstruks. Tolkningen i rundskriv KSF-2/2005 bygger på justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-3/2005. Rundskrivene er et uttrykk for hvordan kriminalomsorgen tolker bestemmelsene i praksis. Et spørsmål som skal besvares i denne drøftelsen, er om den praksis som kommer til uttrykk i rundskrivene er i tråd med gjeldende rett.

4.4.6.2. «om en persons forbindelse med organet»

Det første unntaket som kommer frem av bestemmelsen, er at taushetsplikten ikke er til hinder for at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger «om en persons forbindelse med organet». Ordlyden «forbindelse» kan tolkes som en eller annen form for relasjon mellom personen og organet. Det er ikke nøye hva som er forbindelsen. En typisk forbindelse med kriminalomsorgen, er at en person er innsatt i fengsel. Det vil for

¹⁸⁹ Woxholth 2011 side 299

kriminalomsorgen derfor være adgang til å informere andre forvaltningsorganer om at en person er innsatt i fengsel.

KSF (nå KDI) har i rundskriv KSF-2/2005 tolket unntaket slik at det også gir adgang til å informere om «hvilket fengsel og regime den innsatte er underlagt, hvilke andre innsatte som sitter på samme avdeling og lignende». Hvilket «regime den innsatte er underlagt» kan være om innsatte sitter på åpen eller lukket avdeling. Det kan også være om innsatte er ilagt restriksjoner som for eksempel isolasjon. Eksemplene som er nevnt er forbindelser og må derfor være dekket av ordlyden.

Hvilke andre personer som sitter på samme avdeling, vil neppe være dekket av ordlyden «en persons forbindelse med organet». KSFs tolkning må her likevel anses å være riktig fordi informasjon om andre innsatte som sitter på samme avdeling, vil være opplysninger om disse personenes tilknytning til organet.

4.4.6.3. «om avgjørelser som er truffet»

Det andre unntaket i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 er adgangen et forvaltningsorgan har til å gi andre forvaltningsorganer informasjon om hvilke «avgjørelser som er truffet». En naturlig forståelse av ordet «avgjørelser» er at det omfatter alle former for beslutninger. Et vedtak er etter forvaltningsloven § 2 bokstav a) «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer». Vedtak er altså en form for avgjørelse, men også avgjørelser som ikke treffes under utøving av offentlig myndighet er omfattet av bestemmelsen.

I rundskriv KSF-2/2005 punkt 7 har KSF (nå KDI) tolket bestemmelsen slik at den åpner for å gi opplysninger «om og hvorfor den innsatte er underlagt særskilte kontrolltiltak, om denne er forflyttet, ilagt reaksjon på brudd, permisjoner, hvem som er gitt besøkstillatelser og når». Bestemmelsen er altså tolket slik at det ikke bare er selve avgjørelsen det kan gis informasjon om, men også begrunnelsen for «hvorfor den innsatte er underlagt særskilte kontrolltiltak».

Dette reiser spørsmål om det å gi informasjon om begrunnelsen også er omfattet av bestemmelsen. Etter ordlyden kan informasjon «om avgjørelser som er truffet» videreformidles. Hvis det fortelles hvorfor en avgjørelse er truffet, kan det rent språklig sies at det fortelles om avgjørelsen. Av forarbeidenes begrunnelse for bestemmelsen fremgår

imidlertid at bestemmelsen var ment å ha et snevrere innhold. Det heter således i ot.prp. nr. 3 (1976-1977) på side 33:

«Selv om klientforholdet kan være av følsom og dermed personlig karakter, er ikke beskyttelsesbehovet særlig stort i forhold til andre offentlige organer som selv har taushetsplikt. Videre er det tungtveiende praktiske hensyn som taler for at opplysninger som ikke i seg selv er personlige, kan gis til offentlige organer selv om klientforholdet dermed blir røpet. Man har tatt inn en bestemmelse om dette i §13 b nr. 5. Av tilsvarende grunner bør det være adgang til å gi andre organer opplysning om det vedtak som er truffet, og man foreslår også (samme sted) en uttrykkelig bestemmelse om dette.»

Av dette kan det utledes at unntaket var ment å åpne for videreformidling av opplysninger som «ikke i seg selv er personlige» selv om disse opplysningene kunne røpe informasjon av følsom karakter. Formålet bak bestemmelsen var altså å gi en adgang til å videreformidle informasjon som ikke var direkte personlig, men som indirekte kunne avsløre følsomme opplysninger.

Et spørsmål er derfor om opplysninger om «hvorfor den innsatte er underlagt særskilte kontrolltiltak», er opplysninger som «ikke i seg selv er personlig». Eksempel på kontrolltiltak som kan iverksettes finnes i straffegjennomføringsloven § 31, som regulerer besøk. I andre ledd andre setning kommer det frem at «[d]ersom sikkerhetsmessige grunner gjør det nødvendig å overhøre samtalen, kan innsatte og den besøkende pålegges å føre samtalen på et språk de tilsatte behersker.» Slike sikkerhetsmessige grunner kan være at innsatte tidligere har utøvd vold mot sin ektefelle som han skal får besøk av.

Hvis kriminalomsorgen videreformidler informasjon om at den innsatte har utøvd vold mot ektefellen som besøker han, vil kriminalomsorgen videreformidle informasjon som er direkte personlig. Å tolke ordlyden, «om avgjørelser som er truffet», slik at den også omfatter begrunnelsen for avgjørelsen vil derfor være å gå lengre enn intensjonen bak loven, «at opplysninger som ikke i seg selv er personlige, kan gis til offentlige organer», tilsier. Altså går KSFs tolkning lengre i å godta informasjonsutveksling enn det formålet bak bestemmelsen tilsier.

Åpningen for å meddele andre forvaltningsorganer informasjon «om avgjørelser som er truffet» må ses i den konteksten bestemmelsen befinner seg i. Unntaket krever ikke noe behov for at opplysningene skal kunne meddeles. Er et tilfelle omfattet av dette unntaket er det derfor fritt frem for organet å meddele andre forvaltningsorgan opplysningene.

Videreformidling av opplysninger kan altså skje uten at hensyn for eller mot er blitt vurdert. Det er derfor grunn til å ha en snever tolkning av unntaket. Som det kommer frem ovenfor understreker også forarbeidene at unntaket skal gjelde for opplysninger som «ikke i seg selv er personlige». Opplysninger om «hvorfor den innsatte er underlagt særskilte kontrolltiltak» er opplysninger som ofte er personlige. Det er derfor betenkelig hvis disse opplysningene skulle kunne meddeles andre organer uten at det ble foretatt noen form for vurdering.

Unntaket i § 13 første ledd nr. 5 som åpner for å videreformidle informasjon «om avgjørelser som er truffet», kan derfor ikke tolkes slik at det også åpner for at begrunnelsene for avgjørelsene kan meddeles. Det vil imidlertid være mulig å meddele begrunnelsen for avgjørelser hvis begrunnelsen er «nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag».

4.4.6.4. «nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag»

Det tredje unntaket fra taushetsplikten i § 13 b nr. 5 er «at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger ... som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag». «Avgiverorganet» er det organet som gir opplysningene. I motsetning til det første og det andre unntaket, inneholder ikke dette unntaket begrensninger for hva informasjonen angår. I stedet inneholder unntaket begrensninger knyttet til hvilke oppgaver som kan fremmes ved å videreformidle informasjonen. I og med at unntaket ikke inneholder begrensninger for hva informasjonen angår, fungerer det som en generalklausul for informasjonsutveksling med andre forvaltningsorganer.

Unntaket inneholder et nødvendighetskriterium. Ordet «nødvendig» tilsier at informasjon ikke skal utveksles hvis oppgavene kan gjennomføres like effektivt uten at informasjonen utveksles. I lovavdelingens uttalelse i sak nr. 1997/02906¹⁹⁰ uttrykkes det at «vilkåret ikke bør tolkes strengt hvor det er tilstrekkelig nær og saklig sammenheng mellom avgiverorganets og mottakerorganets virksomhet.». Et eksempel på organer med virksomhet som er nær og saklig tilknyttet, er kriminalomsorgen og politiet. Woxholth uttrykker om kriteriet at «[s]ett i et bredere perspektiv er det likevel klart at begrensningen i § 13 b nr. 5 er mer formell enn

¹⁹⁰ Justis- og beredskapsdepartementets lovavdelings uttalelse, sak nr. 1997/02906 (uttalelsen er ikke publisert)

reell...»¹⁹¹ Nødvendighetskriteriet vil derfor sjeldent være en skranke for informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet så lenge informasjonsutvekslingen fremmer avgiverorganets oppgaver.

Ordlyden «avgiverorganets oppgaver» tilsier at det må være et arbeid avgiverorganet har til ansvar å utføre som blir fremmet ved informasjonsutvekslingen. Lovavdeling har i den ovenfor nevnte uttalelsen tolket dette som at «det er tilstrekkelig at overlevering av opplysningene generelt bidrar til å fremme avgiverorganets interesser». ¹⁹² I samme uttalelsene var det avgjørende at informasjonsutvekslingen fremmet etatens «formål».

Oppgaver og interesser er ikke helt det samme. Kriminalomsorgen kan ha interesse i for eksempel at innsatte får hjelp av NAV til å skaffe seg arbeid ved løslatelse. Det er imidlertid ikke kriminalomsorgens oppgave å skaffe innsatte arbeid ved løslatelse. Tolkningen til lovavdelingen fører til at bestemmelsen får et mer omfattende anvendelsesområde. Det er derfor en utvidende tolkning.

Tolkningen som åpner for at det er tilstrekkelig at avgiverorganets interesser ivaretas skaper problemer når det gjelder hvor grensen skal trekkes. Det kan oppstå uklarheter både om hvilke interesser organet har, og hva som er formålet med organene. I tillegg må det settes en grense for hvor direkte interessen og formålet til avgiverorganet fremmes. De fleste forvaltningsorganer vil ha en indirekte interesse i at andre forvaltningsorganer utfører sitt arbeid på en god måte. For eksempel er politiets etterforskning av straffbare forhold nødvendig for at folk skal bli straffet. Og blir ikke folk straffet, er det ikke noe poeng med å ha fengsler. Hvis det ikke stilles krav til hvilke interesser og formål et organ kan ha, vil det i praksis oppstå fri flyt av informasjon. Det kommer klart frem av forarbeidene «at det ikke bør åpnes noen generell adgang til utveksling av taushetspliktbelagte opplysninger mellom forskjellige forvaltningsetater». ¹⁹³ Det vil altså ikke være mulig å holde seg innfor de rammene som var ment med loven, hvis det ikke settes grenser for hva man kan anse som avgiverorganets formål og interesser.

Interessene og formålene må derfor ha forankring i en rettskilde. Straffegjennomføringsloven § 2 omhandler hva som er kriminalomsorgens formål. Det uttrykkes at «[s]traffen skal

¹⁹¹ Woxholth 2011 side 303.

¹⁹² Sak nr. 97/02906

¹⁹³ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 33

gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.» Straffen skal altså gjennomføres på en måte som motvirker nye straffbare handlinger og som er betryggende for samfunnet. Under gjennomføring av straffen er en del av kriminalomsorgens oppgaver å drive kriminalitetsbekjempelse og undersøkelser, visitasjon og observasjoner. Dette arbeidet grenser nært opp mot politiets oppgaver. Skillet mellom politiet og kriminalomsorgens etterforskningsoppgave er at kriminalomsorgen bare utfører disse kontrolltiltakene i fengslene og på friomsorgskontorene i forbindelse med gjennomføring av straff og varetektsfengsling, mens politiet har etterforskning av kriminalitet generelt som oppgave. Hvis informasjon skal videreformidles fra kriminalomsorgen må informasjonsutvekslingen derfor ha betydning for gjennomføringen av straffen, eller varetektsfengslingen, eller for at straffen skal få de tilsiktede virkningene.

Det er nå avklart noe om nødvendighetskriteriet og om hva som ligger i «oppgaver». I det følgende skal det vurderes om det, i avgjørelsen av om informasjonsutveksling er «nødvendig» for å fremme kriminalomsorgens oppgaver, kan vektlegges hensyn mot informasjonsutveksling.

Ordlyden krever bare at informasjonsutveksling skal være nødvendig for å fremme bestemte oppgaver. Den avklarer ikke hvilke hensyn som kan trekkes inn i denne vurderingen. Det må derfor ses til andre rettskilder.

Begrunnelsen for innføring av § 13 b første ledd nr. 5 var et ønske om å videreføre rettstilstanden som eksisterte på enkelte forvaltningsområder.¹⁹⁴ Begrunnelsen for at det ikke skulle innføres fri flyt av informasjon mellom forvaltningsorganer var, «det enkelte organs tillitsforhold til den som gir opplysninger, og faren for at private ikke gir korrekte og fullstendige opplysninger dersom opplysningene kan brukes ved behandlingen av andre typer av saker»¹⁹⁵. Forutsetningen for at bestemmelsen ble som den ble, var altså at hensynene mot informasjonsflyt måtte ivaretas.

¹⁹⁴ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 30

¹⁹⁵ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 30

I Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 45 gav departementet sin tilslutning til datatilsynets uttalelse om «at hensynet til domfelte/innsattes personvern er viktig og alltid må veies opp i mot de øvrige hensyn som foreligger ved vurderingen av den enkelte sak.» Det ble derfor forutsatt at det skulle bli «utarbeidet et eget rundskriv for praktiseringen av taushetsplikten for tilsatte i kriminalomsorgen.»

Under justiskomiteens behandling av lovendringen ble det uttrykt at:

«Når det gjelder ansattes taushetsplikt, er komiteen enig i at formålet med straffegjennomføringen må veie tungt. Det er viktig at innsatte sikres et personvern, men det er overordnet viktig å ivareta sikkerheten ved fengslene og å oppklare og straffedømme alvorlige forbrytelser. Det er også i innsattes interesse, og kan bidra til å avbryte en fortsatt kriminell tilværelse. Komiteen støtter derfor at taushetsplikten ikke skal være til hinder for at politi og påtalemyndighet får tilgang til ellers taushetsbelagte personopplysninger.»¹⁹⁶

Det kan ved første øyekast se ut til at komiteen har ment at det skal være fri flyt av informasjon fra kriminalomsorgen til politiet og påtalemyndigheten. Uttalelsen må imidlertid ses i konteksten som er dannet av odelstingsproposisjonen. Når komiteen uttrykker at de «støtter ... at taushetsplikten ikke skal være til hinder for at politi og påtalemyndighet får tilgang til ellers taushetsbelagte personopplysninger» er dette ment som tilslutning til proposisjonens vurderinger knyttet til adgangen til å meddele opplysninger. Komiteens antydning om at det å «ivareta sikkerheten ved fengslene og å oppklare og straffedømme alvorlige forbrytelser» er viktigere enn innsattes personvern, må også ses på som et argument for at komiteen slutter seg til departementets synspunkt i proposisjonen. Komiteen tar derfor ikke avstand til det som kommer til uttrykk i odelstingsproposisjonen om at hensynet til innsattes personvern «alltid må veies opp i mot de øvrige hensyn som foreligger ved vurderingen av den enkelte sak». Forarbeidene ser altså ut til å forutsette at hensyn mot informasjonsutvekslingen skal vektlegges.

Rundskriv G-3/2005 nevner ikke personvern. Det fremheves at i «praksis settes det svært få skranker for kriminalomsorgens avgivelse av opplysninger». Det eksemplifiseres så hvilke opplysninger som kriminalomsorgen kan gi til politiet. Dette er «opplysninger om hvilket fengsel og regime den innsatte/domfelte er underlagt, hvilke andre innsatte som er på samme avdeling, hvem som har kontakt med hverandre og lignende observasjoner. Videre kan det

¹⁹⁶ Innst. O. nr. 60 (2000-2001). Innstilling fra justiskomiteen om lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven), punkt 6.2

f.eks. gis opplysning om og hvorfor den innsatte/dømte er underlagt særskilte kontrolltiltak, om denne er forflyttet, ilagt reaksjoner på brudd (tidligere også kalt ”refselsler”), permisjoner, hvem som er gitt besøkstillatelser og når.»

Den skranken odelstingsproposisjonen forutsetter ved at hensynet til personvern «alltid må veies opp i mot de øvrige hensyn som foreligger ved vurderingen av den enkelte sak», er ikke nevnt i rundskrivet. Utveksling av informasjon er ikke enkeltvedtak. Det stilles derfor ikke krav til saksbehandlingen før informasjon utveksles. Hvis informasjon utveksles helt tilfeldig vil det ikke være i strid med forvaltningslovens prosessuelle regler. Selv om Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) krever en vurdering av hensynet til personvern, vil det ikke nødvendigvis være brudd på taushetsplikten hvis vurderingen ikke er foretatt.

Når det så bastant er kommet til uttrykk i odelstingsproposisjonen at «hensynet til domfelte/innsattes personvern er viktig og alltid må veies opp i mot de øvrige hensyn», kan det ikke være virkningsløst. I og med at det ikke kan stilles noen prosessuelle krav, må det stilles materielle krav for at uttalelsen i Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) skal få en virkning. Det skjønnsmessige vilkåret i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 er at opplysningene skal være «nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag». Dette skjønnsmessige vilkåret åpner for en vurdering. I vurderingen må det innfortolkes et krav om at hensynene for å meddele opplysningen veier tyngre enn hensynene mot. Dette innebærer en forholdsmessighetsvurdering av om etatens oppgave som helhet fremmes.

Det er ikke en av kriminalomsorgens oppgaver å fremme innsattes personvern, men det å fremme innsattes personvern kan tjene til å fremme enkelte av kriminalomsorgens oppgaver. For eksempel vil tilliten og rehabiliteringen kunne ta skade ved videreformidling av informasjon til politiet. Hvis personvernens hensynet etter en avveining opp mot andre hensyn gjør det utilrådelig å benytte unntaket i § 13 b første ledd nr. 5, kan ikke unntaket benyttes. For at loven skal tolkes i samsvar med formålsbetraktningene som kommer frem i forarbeidene må altså hensyn mot informasjonsutveksling kunne vektlegges. Konklusjonen blir derfor at hensyn mot å videreformidle informasjon må kunne vektlegges i vurderingen om bestemmelsen kan benyttes.

Avslutningsvis i dette punktet skal et grensetilfelle behandles for å belyse vurderingen som må foretas for å avgjøre om informasjonsutveksling er «nødvendig for å fremme

[kriminalomsorgens] oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag». Det skal først redegjøres for faktum og hvordan saken ble behandlet i rettssystemet. Etter dette vil det behandles hvordan hensynene og argumentene for og mot informasjonsutveksling gjør seg gjeldende.

I forbindelse med Rosenqvists rapporter om Breivik i 22. juli-saken, ble spørsmål om adgangen til å utlevere opplysninger fra kriminalomsorgen til politiet behandlet av Borgarting Lagmannsrett.¹⁹⁷ Rosenqvist hadde utarbeidet tre rapporter som ble sendt til direktøren på Ila. Direktøren sendte så disse rapportene til påtalemyndigheten. Forsvarerne mente det var saksbehandlingsfeil at opplysningene ble brukt av tingretten i beslutningen om å oppnevne nye sakkyndige. Lagmannsretten mente imidlertid at direktøren «må anses å ha hjemmel til [å utlevere opplysningene til påtalemyndighetene] i forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 5 om at forvaltningsorganet kan gi andre forvaltningsorganer «opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag»». Lagmannsretten gav ikke noe videre begrunnelse for sitt standpunkt.

Saken ble anket til Høyesteretts ankeutvalg.¹⁹⁸ Utvalget forkastet anken, men fant «ikke grunn til å ta stilling til den omtvistede informasjonens karakter i forhold til bestemmelsene om taushetsplikt og bevisforbud isolert sett».¹⁹⁹ Begrunnelsen for dette var at det var «klart at tingretten under de rådende forhold ikke kunne la være å bringe denne informasjonen - som var verifisert gjennom påtalemyndighetens oversendelse – inn i vurderingen etter § 139 annet ledd. Dette gjelder uten hensyn til opplysningenes opprinnelige karakter i forhold til lovgivningens bestemmelser om taushetsplikt og bevisforbud. Domstolene kan ved vurderingen av hva som er påkrevet etter § 139 annet ledd altså ikke late som om alminnelig kjent og omdiskutert informasjon ikke finnes.»²⁰⁰

I det følgende vil det drøftes hvilke argumenter og hensyn som taler for og mot at lagmannsrettens beslutning om at opplysningene kunne videreformidle, var riktig.

¹⁹⁷ Lovdata referanse: LB-2012-16142

¹⁹⁸ Rt-2012-268

¹⁹⁹ Avsnitt 40

²⁰⁰ Avsnitt 42

Én vurdering av ankeutvalgets kjennelse er at hvis ankeutvalget hadde ment at lagmannsrettens vurdering var riktig, ville det ikke etablert den nye bevisregelen om at domstolene «ikke [kan] late som om alminnelig kjent og omdiskutert informasjon ikke finnes.» På den annen side kan det påpekes at hvis ankeutvalget mente det var brudd på taushetsplikten, ville dette blitt gjort klart. Det er også mulig at dommerne var uenige i spørsmålet om brudd på taushetsplikten, men kunne enes om at opplysningene uansett måtte være mulig å benytte i tingrettens beslutning. I og med at ankeutvalget ikke tok stilling til spørsmålet, er det umulig å vite hva det ville kommet til.

Rosenqvist arbeidet som sakkyndig for kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen trengte opplysningene for å gjennomføre fengslingen på en forsvarlig måte. En forutsetning for en riktig vurdering er tillit mellom den som utfører vurderingen og den innsatte. Denne tilliten kan svekkes hvis opplysningene videreformidles til påtalemyndigheten. Hvis den innsatte har mye å vinne eller å tape på hva utfallet av vurderingen blir, vil han kunne tilpasse sin adferd slik at han påvirker vurderingen. Det vil være uheldig for kriminalomsorgen hvis disse undersøkelsene skulle bli mer feilaktige på grunn av at de som blir vurdert prøver å påvirke resultatet av undersøkelsene.

Kriminalomsorgen har på den andre siden en fordel av at retten treffer riktige avgjørelser. Hvis friske mennesker blir sendt til psykisk behandling er det i beste fall sløsing av samfunnets ressurser. Hvis psykisk psyke ikke får behandling, men blir ilagt straff, vil det være uheldig for rehabiliteringen og kriminalomsorgens kriminalitetsbekjempende arbeid. At kriminelle blir dømt til rett reaksjon er derfor en viktig forutsetning for kriminalomsorgens arbeid. Det kan derfor argumenteres for at det å fremme riktige avgjørelse av tilregnelighetsspørsmålet i retten, også er å fremme kriminalomsorgens oppgaver.

Det er imidlertid en verdi å ha et klart skille mellom politi og kriminalomsorg. Hvis rollene blir sammenblandet, vil fengselsbetjentene bli identifisert med politiet. Mange innsatte har et dårlig forhold til politiet. Politiet er ofte de som har forårsaket at innsatte ble tatt og havnet i fengsel. Fengselsbetjentene lever tettere på innsatte enn det politiet gjør. Fengselsbetjentene har derfor ofte større tillit fra innsatte enn det politiet har. I følge en hovedfagsoppgave i

sosiologi skal en betjent ha uttrykket at «[v]i har tillit fra innsatte, vi har i alle fall mer tillit enn det de har til politiet! Det er da en trøst.»²⁰¹

En større sammenblanding av politiets og kriminalomsorgens oppgaver vil derfor kunne svekke forholdet mellom kriminalomsorgen og de innsatte. De sakkyndige vurderingene kriminalomsorgen utfører kan da bli oppfattet som en del av etterforskningen mot innsatte, i stedet for at vurderingene blir oppfattet som et forsøk på å tilpasse straffegjennomføringen og fengslingen til innsattes spesielle behov.

Advokatforeningen fremhever også problemer ved sammenblanding av kriminalomsorgen og politiets oppgaver, i høringsbrevet til justisdepartementet under punkt 3.a) i tilknytning infoflyt-utvalgets rapport. De uttrykker at «[k]riminalomsorgens hovedoppgave er og bør fortsatt være de sider av strafferettspleien som er relatert til gjennomføring av straff og arbeidet med rehabilitering av den domfelte.»²⁰²

Infoflytutvalget har foreslått § 4 f som tillegg til straffegjennomføringsloven. Bestemmelsen er forslått å lyde følgende: «Kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger i INFOFLYT for å forebygge, forhindre og bekjempe alvorlig kriminalitet.»²⁰³ Til dette bemerker advokatforeningen følgende:

«Om lovforslaget vedtas, vil de skranker straffeprosessloven oppstiller til vern av borgerne ha begrenset verdi for dem som befinner seg i fengsel. Dette gjelder enten det er tale om igangsetting av etterforskning eller å benytte de aktuelle etterforsknings- eller informasjonsinnhentingstiltak. En formalisert prosess mellom kriminalomsorgen og politiet rettet mot en konkret innsatt, med sikte på bevisinnhenting for å sikre en senere straffeforfølgning, lar seg dessuten ikke forene med fengselets forpliktelse til å søke rehabilitering av den innsatte. Så lenge den innsatte sitter på Infoflyt, vil vedkommende innsatt oppleve å bli motarbeidet av fengselet.»²⁰⁴

²⁰¹ Siv Hjellnes, *Bilder av fengselsbetjenter i ulike rammer, En kvalitativ analyse av fortellinger om å være fengselsbetjent*, Hovedfagsoppgave i sosiologi, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo Våren 2001 side 62

²⁰² Advokatforeningens brev til Justis - og beredskapsdepartementet, 1. november 2011 Høringsuttalelse — Infoflyt - utvalgets rapport side 2 (<http://www.regjeringen.no/pages/37943229/Advokatforeningen.pdf> (sist sjekket 03.05.2014))

²⁰³ Rapport 15. mai 2012, INFOFLYT, Informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen i saker med alvorlig kriminalitet og høy risiko side 104

²⁰⁴ Advokatforeningens brev til Justis - og beredskapsdepartementet, 1. november 2011 Høringsuttalelse — Infoflyt - utvalgets rapport side 2 (<http://www.regjeringen.no/pages/37943229/Advokatforeningen.pdf> (sist sjekket 03.05.2014))

Som advokatforeningen påpeker, er det viktige hensyn som taler for å holde fast på at å danne grunnlag for rettens beslutninger ikke er kriminalomsorgens oppgave. Hvorvidt behovet for skillet mellom politi og kriminalomsorg medfører at § 13 b nr. 5 ikke kan hjemle videreformidling av sakskyndigrapporter er imidlertid uklart. Rettsstillingen er derfor uavklart.

Det må nevnes at rapportene ble lekket til media. Hadde ikke rapportene blitt videreformidlet fra Ila ville de ikke kommet i hendene på personen som lekket opplysningene til media.²⁰⁵ Det taushetspliktsreglene skulle beskytte mot, ble ikke ivaretatt, og en av årsakene til dette var lovtolkningen foretatt av Ila som Borgarting lagmannsrett sluttet seg til.

Det må imidlertid også nevnes at retten kom til at Breivik var tilregnelig i strid med de første sakkyndigrapportene og i samsvar med rapportene fra Ila. Rapportene fra Ila kan ha vært et viktig bidrag i prosessen som ledet til at tingretten kom til dette standpunkt. Dette medfører at det også i ettertid er vanskelig å vurdere om det var heldig eller uheldig at opplysningene ble videreformidlet fra Ila til påtalemyndigheten.

Behandlingen av kommunikasjonen mellom forvaltningsorganer skal i det følgende oppsummeres, før del 4 avsluttes med drøftelse av videreformidling av opplysninger for å anmelde lovbrudd. Etter § 13 b nr. 5 er det hjemmel for å videreformidle opplysninger «om en persons forbindelse med organet» og «om avgjørelser som er truffet». I tillegg kan det videreformidles opplysninger som er «nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag» Nødvendighetskriteriet kan ikke tolkes strengt hvis det er naturlig sammenheng mellom organenes oppgaver. Hva som fremmer et organs oppgaver, er et skjønnsspørsmål der både hensyn for videreformidling og hensyn mot videreformidling er av betydning.

4.4.7. Videreformidling av informasjon i forbindelse med anmeldelser

Forvaltningsloven § 13 b nr. 6 slår fast at taushetsplikten ikke er til hinder for «at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger (jfr. også nr. 5) om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av

²⁰⁵ Jeg tar bevisst ikke stilling til om det er Sigurd Klomsæt som har lekket rapportene. Det er imidlertid sikkert at opplysningene er lekket av noen utenfor Kriminalomsorgen

allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med angiverorganets oppgaver».²⁰⁶ Etter ordlyden kan opplysninger både gis til påtalemyndigheten og til andre kontrollorgan. Det er ikke et vilkår at lovbruddet er straffesanksjoner. For anmeldelse til påtalemyndigheten er imidlertid dette en forutsetning. I og med at det mest praktiske er at kriminalomsorgen informerer påtalemyndigheten om lovbrudd skal i det følgende fokuseres på adgangen til å gi opplysninger til påtalemyndigheten.²⁰⁷

I rundskriv G-3/2005 uttrykker departementet at bestemmelsen «hjemler unntak fra taushetsplikten når opplysningene gjelder lovbrudd, eller i forbindelse med anmeldelse». Dette er riktig, men loven inneholder i tillegg til vilkåret om lovbrudd, to alternative vilkår for at unntakshjemmelen skal komme til anvendelse.

Det første alternativet er at «det finnes ønskelig av allmenne omsyn». Problemstillingen er derfor hva som ligger i «allmenne omsyn». Hensynet til effektiv håndhevelse av lovene vil alltid tilsi at et straffbart forhold anmeldes. Hvis dette hensynet anses som et allment hensyn vil det føre til at vilkåret «allmenne omsyn» alltid vil være oppfylt. Et spørsmål som reiser seg er derfor om det kreves noe mer enn at det har skjedd noe straffbart, for at kriminalomsorgen skal kunne anmelde en innsatt til politiet.

I Odelstingsproposisjonen uttrykker departementet at unntaket «allmenne omsyn» «vil særlig være aktuelt ved grove lovbrudd».²⁰⁸ «[G]rovere lovbrudd» er et skjønsmessig uttrykk. Uttrykket er blant annet brukt i forarbeidene til lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) der det uttrykkes at «grovere lovbrudd bare helt unntaksvis kan bli [straffet med] en betinget dom.»²⁰⁹ Det er altså lovbrudd som normalt straffes med ubetinget fengsel som anses som «grovere».

Uttalelsen i forarbeidene om at alternativet «vil særlig være aktuelt ved grove lovbrudd»²¹⁰ tilsier at lovbrudd av mindre alvorlig karakter som regel ikke kan anmeldes med begrunnelsen av at det foreligger «allmenne omsyn». Det må derfor kreves noe mer enn at det er skjedd noe straffbart, for at vilkåret skal anses oppfylt. I og med at det uttrykkes at alternativet «vil særlig

²⁰⁶ Avgiverorganet er ved en skrivefeil blir angiverorganet i denne bestemmelsen. Innholdsmessig kan dette ikke ha noen betydning.

²⁰⁷ Woxholth 2011 side 305, Rundskriv G-3/2005 punkt 4.1.b)

²⁰⁸ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 35

²⁰⁹ NOU 1992:23 Ny straffelov - alminnelige bestemmelser Straffelovkommisjonens delutredning V, side 145

²¹⁰ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 35

være aktuelt ved grovere lovbrudd» er det ikke utelukket at alternativet «allmenne omsyn» kan benyttes også ved mindre alvorlige overtredelser. Det kan for eksempel være at individualpreventive hensyn gjør seg sterkt gjeldende fordi gjentakelsesfaren er stor.

Det andre alternativet er at «forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med angiverorganets oppgaver». Denne formuleringen har likhetstrekk med § 13 b nr. 5 der vilkåret «nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag» benyttes. Det er verdt å merke seg at § 13 b nr. 6 ikke inneholder noe vilkår om at oppgavene skal følge av lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag. Det er derfor ikke noe krav i nr. 6 om at oppgavene skal følge av et spesielt grunnlag.²¹¹

Problemstillingen i det følgende er hva som har en naturlig sammenheng med kriminalomsorgens oppgaver.

Kriminalomsorgens hovedoppgave er å fullbyrde straff. Straffen skal fullbyrdes på et vis som forhindrer nye lovovertrедelser. Under soningen er det kriminalomsorgens ansvar å hindre at innsatte begår kriminelle handlinger. Hvis innsatte begår kriminelle handlinger under soningen, vil en anmeldelse ha en naturlig sammenheng med kriminalomsorgens oppgaver. Ethvert lovbrudd foretatt av en innsatt i et fengsel må således kunne anmeldes av kriminalomsorgen.

Det neste som må drøftes er adgangen til å anmelde forhold innsatte har begått utenfor fengslet etter alternativet «naturlig sammenheng» med kriminalomsorgens oppgaver.

Kriminalomsorgens regime rundt en innsatt påvirkes av hvilke forhold han er dømt for. Etaten har imidlertid ikke noe med innsatte å gjøre før innsatte kommer inn i fengslet. Det er ikke kriminalomsorgens oppgave å oppklare innsattes fortidige kriminelle forhold.

Under frigang etter straffegjennomføringsloven § 20 kan innsatte oppholde seg utenfor fengslet. Innsatte er likevel under kriminalomsorgens ansvar. Hvis kriminalomsorgen anmelder et lovbrudd under frigang, vil det således ha en «naturlig sammenheng» med kriminalomsorgens oppgaver.

²¹¹ Woxholth 2011 side 306

Etter straffegjennomføringsloven § 36 er det «en forutsetning at innsatte under permisjon og straffavbrudd ikke begår ny straffbar handling». Hvis denne forutsetningen brytes vil det være en naturlig sammenheng med kriminalomsorgens oppgave å anmelde dette.

En annen situasjon er det hvis innsatte rømmer fra et fengsel. Kriminalomsorgen har til oppgave å forhindre rømning, men når dette først er skjedd, er det politiets oppgave å finne innsatte og straffeforfølge han for de straffbare handlingene han har begått etter rømningen. Hvis innsatte rømmer og ikke blir straffeforfulgt for de kriminelle handlingene han har begått etter rømningen, kan han ha en viss fordel av rømningen. Hvis innsatte lykkes med kriminelle handlinger uten å bli tatt for det, vil det kunne ha den uheldige virkningen for kriminalomsorgen at rømning blir mer attraktivt for innsatte selv eller for andre innsatte. Det å anmelde straffbare forhold som er begått ved, under og etter en rømning må derfor anses å ha «en naturlig sammenheng» med kriminalomsorgens oppgaver.

Adgangen til å anmelde lovbrudd kan oppsummeres med følgende. Kriminalomsorgen kan anmelde grovere forbrytelser, eller andre forbrytelser hvis det er særlige hensyn som tilsier at de bør anmeldes. I tillegg kan kriminalomsorgen anmelde forbrytelser og forseelser begått når innsatte er i fengslet eller har permisjon, frigang eller er på rømmen.

Del 5. Taushetsplikt av hensyn til sikkerheten

5.1. Innledning

Straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) er hjemmel for taushetsplikt om sikkerhetsmessige forhold. Bestemmelsen slår fast at «[e]nhver som er tilsatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for kriminalomsorgen, har taushetsplikt om det vedkommende i forbindelse med tjenesten får vite om forhold av betydning for sikkerheten i fengslene og i forbindelse med gjennomføringen av straff utenfor fengslene.»

5.2. Lovfestede unntak fra taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h)

Før innholdet i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) behandles, skal forholdet mellom denne bestemmelsen og forvaltningslovens unntaksbestemmelser fra taushetsplikten

behandles. Tolkningen av straffegjennomføringsloven § 7 h) påvirkes nemlig av om forvaltningslovens unntaksbestemmelser kommer til anvendelse.

I det følgende skal det derfor drøftes om unntakene fra taushetsplikten i forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b kan anvendes på taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h).

Forvaltningsloven § 13 f regulerer forholdet mellom taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven og taushetspliktsbestemmelser i andre lover. I straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) slås det fast at «[d]ersom noen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, er pålagt taushetsplikt ved bestemmelse i annen lov, forskrift eller instruks av hensyn til private interesser, gjelder §§ 13 til 13 e som utfyllende regler når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov.» Ordlyden er flertydig. Det er uklart hvordan begrensingen «av hensyn til private interesser» skal tolkes. Spørsmålet er om det bare er *instruks* som må være gitt av hensyn til private interesser, eller om også *lov og forskrift* må være gitt av hensyn til private interesser, for at forvaltningslovens bestemmelser som regulerer unntak fra taushetsplikten skal komme til anvendelse. Hvis også lov og forskrift må være gitt av *hensyn til private interesser*, for at bestemmelsene skal komme til anvendelse, vil dette medføre at forvaltningslovens unntaksbestemmelser *ikke* kommer til anvendelse på lov og forskrift gitt av *hensyn til offentlige interesser*. I det følgende skal det derfor drøftes om begrensningen av taushetsplikten bare gjelder ved «instruks», eller om den også gjelder der taushetsplikt er regulert i «lov [og] forskrift».

I forarbeidene til forvaltningsloven § 13 f fremgår det at «Justisdepartementet er kommet til at de beste grunner taler for at forvaltningslovens bestemmelser ikke kommer supplerende til anvendelse overfor taushetsplikt som er satt opp ut fra rent offentlige interesser.»²¹² Dette tilsier at lovgivers mening var at begrensningen «av hensyn til private interesser» også skulle gjelde taushetspliktsbestemmelser i lov og forskrift. Som det kommer frem ovenfor er ordlyden flertydig og stenger ikke for en slik forståelse.

Det må derfor konkluderes med at forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser bare kan anvendes som utfyllende regler der taushetsplikt er gitt «av hensyn til private interesser», ikke der taushetsplikt er gitt av hensyn til offentlige interesser.

²¹² Ot.prp. nr. 2 (1985-1886) side 9. Forarbeidene er til en endringsloven som endret § 13 f.

Sikkerhet er en offentlig interesse. Forvaltningslovens unntaksbestemmelser kommer derfor ikke til anvendelse på regler om taushet som er gitt for å beskytte sikkerheten.

Det er uttrykt i forarbeidene at «forvaltningsloven evt [kan] anvendes analogisk så langt den passer». Dette vil jeg komme tilbake til ved behandlingen av hvordan § 7 bokstav h) skal tolkes.²¹³

5.3. Hvem har taushetsplikt etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h)?

Det som skal avklares i dette punkt er *hvem* som har taushetsplikt etter § 7 bokstav h). Bestemmelsen gjelder for «[e]nhver som er tilsatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for kriminalomsorgen». De som er «tilsatt i» kriminalomsorgen er de som har en arbeidskontrakt med kriminalomsorgen. Ordlyden «utfører tjeneste eller arbeid» omfatter flere personer. Denne delen av bestemmelsen er likelydende med forvaltningsloven § 13s formulering. Når samme ordlyd er valgt i to bestemmelser som regulerer taushetsplikt, er det et argument for at bestemmelsene skal tolkes likt.

Hensynene bak bestemmelsen og forarbeidene tilsier også at bestemmelsene skal tolkes likt. Både forvaltningsloven § 13 og straffegjennomføringsloven § 7 skal hindre opplysninger i å komme på avveie. Før vedtakelsen av forvaltningsloven § 13 ble det utførlig drøftet hvem som burde ilegges taushetsplikt for å ivareta dette formålet.²¹⁴ I forarbeidene til straffegjennomføringsloven § 7 ble det ikke vurdert hvem som skulle være omfattet av taushetsplikten.²¹⁵ Når valg av ordlyd ikke drøftes i forarbeidene er det et tegn på at lovgiver har ment at ordlyden ikke skal bety noe annet enn den betyr i andre lover. Forarbeidene tyder altså på at lovgiver har ønsket at ordene «utfører tjeneste eller arbeid» skal bety det samme i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) som i forvaltningsloven § 13.

I begge bestemmelsene skal ordene «utfører arbeid eller tjeneste» sikre at de som i sitt arbeid får tilgang på taushetsbelagte opplysninger ikke videreformidler dem. Samtidig er det et ønske om ikke å pålegge de som har fått opplysningene etter de er kommet på avveie, taushetsplikt.

²¹³ Ot.prp. nr. 2 (1985-1886) side 9

²¹⁴ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 36 til 39 og 156 til 160

²¹⁵ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 43 til 45

Dette ønsket er begrunnet i ytringsfriheten. Hvis taushetsplikten rammer for vidt, vil det kunne begrense pressens mulighet til å videreformidle informasjon de har fått tilgang på. Selv om pressen i enkelte tilfeller bidrar til at brudd på taushetsplikten får større konsekvenser enn de ellers ville fått, er det en verdi i å ha en presse som ikke blir straffeforfulgt på grunn av at de publiserer opplysninger om det offentlige.

I og med at ordlyden er lik, og hensynene bak ordlyden er de samme, må «utfører tjeneste eller arbeid» tolkes likt i begge bestemmelsene. Vurderingen av hvem som «utfører tjeneste eller arbeid» vil altså være den samme etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) som etter forvaltningsloven § 13. Det henvises til punkt 3.3.3. ovenfor for nærmere drøfting av hvem som «utfører arbeid eller tjeneste».

Forskjellen i bestemmelsenes omfang, i spørsmålet om hvem som er omfattet, er at straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) gjelder for de som utfører arbeid for «kriminalomsorgen», mens forvaltningsloven § 13 gjelder for arbeid for hvilket som helst «forvaltningsorgan».

Det er derfor nødvendig å ta stilling til når tjeneste eller arbeid blir utført for «kriminalomsorgen». For å ta stilling til dette må det avklares hva «kriminalomsorgen» er. Etter straffegjennomføringsloven § 5 første ledd er «[k]riminalomsorgen [...] inndelt i kriminalomsorgens sentrale forvaltning, regionalt nivå og lokalt nivå.» Den sentrale forvaltningen består av KDI. Regionalt nivå består av kriminalomsorgsregionene og lokalt nivå består av de enkelte friomsorgskontorene og fengslene. I tillegg kommer KRUS og ND-sentrene.²¹⁶ Ansatte i disse organene utfører arbeid for kriminalomsorgen.

I punkt 3.3.3. ble det drøftet hvorvidt ansatte i private innleide firma utfører tjeneste for et forvaltningsorgan. Vurderingen blir den samme i spørsmål om de utfører arbeid eller tjeneste for kriminalomsorgen. Dette medfører at for eksempel renholdere som utfører tjeneste i fengsel, vil ha taushetsplikt etter § 7 bokstav h)

I det følgende skal det vurderes om offentlig ansatte i andre forvaltningsorgan enn kriminalomsorgen utfører arbeid eller tjeneste for kriminalomsorgen. De offentlig ansatte

²¹⁶ Senter for narkotikaprogram under domstolskontroll.

yrkesgruppene som drøftes i det følgende, er bare de mest praktiske. Det foretas altså ikke en uttømmende behandling av alle yrkesgrupper som samarbeider med kriminalomsorgen.

Det er ikke rettspraksis eller forarbeider som tar stilling til spørsmålet. Storvik ser ut til å legge til grunn at «sykepleiere, lærere, ... osv.» utfører tjeneste for kriminalomsorgen.²¹⁷ Det første som skal vurderes er derfor om det er riktig at helsepersonell og lærere utfører tjeneste for kriminalomsorgen og har taushetsplikt om forhold av betydning for sikkerheten.

Helsepersonell og lærere skal ivareta interesser som kan komme i konflikt med sikkerhetsmessige interesser. Helsepersonell kan for eksempel se at gjennomføringen av soningen er uforsvarlig på grunn av den innsattes psykiske helse. Lærerne kan se at sikkerhetsopplegget umuliggjør undervisning og læring. Hvis disse yrkesgruppene pålegges taushetsplikt for å ivareta sikkerheten i fengslene, er det en viss fare for at de av seg selv og av innsatte blir oppfattet som en del av sikkerhetsopplegget og således mister evnen til å se innsattes behov som disse yrkesgruppene har ansvar for å ivareta.

Hensynet til sikkerhet taler imidlertid med styrke for at disse yrkesgruppene skal være omfattet av taushetsplikten etter § 7 bokstav h). Helsearbeidere og lærere får utdelt adgangskort og har tilgang til nøkler. Det er derfor viktig at disse yrkesgruppene ikke meddeler informasjonen som svekker sikkerheten. Lærerne og helsearbeiderne som utfører arbeid i fengsel, utfører derfor «tjeneste eller arbeid for kriminalomsorgen» og har taushetsplikt etter § 7 bokstav h) om forhold av betydning for sikkerheten.

Det kan også spørres om polititjenestemenn utfører tjeneste for kriminalomsorgen og således har taushetsplikt etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h). Politiets taushetsplikt reguleres av forvaltningsloven §§ 13 til 13 f, lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (fra nå politiloven) § 24, straffeprosessloven §§ 61 a til 61 e og forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen) kapittel 3. Disse reglene skal ikke drøftes, men det nevnes at polititjenestemenn som samarbeider med kriminalomsorgen har taushetsplikt om «opplysninger om politiets operative virksomhet» etter politiloven § 24. Opplysninger som en polititjenestemann får ved oppdrag i samarbeid med et fengsel, er derfor taushetsbelagt. Dette medfører at det ikke er behov for at politi som samarbeider med kriminalomsorgen, skal ha taushetsplikt etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h).

²¹⁷ Storvik 2003 side 56

Det arbeidet en politibetjent utfører er i utgangspunktet for politiet. I punkt 3.3.3. ovenfor kommer det frem at selv om renholdere hovedsakelig «utfører tjeneste eller arbeid» for det firma de arbeider for, er ikke dette til hinder for at de også «utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan». Det samme må kunne legges til grunn for offentlig tjenestemenn. Selv om politiet hovedsakelig utfører oppgaver som ivaretar politiets interesser, vil de utføre «tjeneste eller arbeid for kriminalomsorgen» når de bistår et fengsel. Polititjenestemenn har derfor taushetsplikt etter § 7 bokstav h) hvis de utfører oppdrag etter forespørsel fra kriminalomsorgen.

Ved transport av varetekstsinnssatte, utfører politiet arbeid i samarbeid med fengslet, men det arbeidet de utfører ligger under politiets ansvarsområde. Ved transport av varetekstsinnssatte utfører politiet derfor ikke «tjeneste eller arbeid for kriminalomsorgen».

Den siste gruppen offentlige tjenestemenn som skal nevnes, er ansatte i justis- og beredskapsdepartementet som arbeider med kriminalomsorgen som sitt ansvarsområde. Departementet har behov for å motta informasjon om sikkerhetsmessige opplysninger i kriminalomsorgen og det er da til fordel for sikkerheten og informasjonsutvekslingen at ansatte i departementet har denne taushetsplikten. Hensynene taler derfor med styrke for at disse personene bør være omfattet. Ansatte i departementet med kriminalomsorgen som ansvarsområde må derfor anses å «utføre tjeneste eller arbeid for kriminalomsorgen».

5.4. Hvilke opplysninger er taushetsbelagt etter § 7 bokstav h)?

Den neste problemstillingen er *hvilke opplysninger* som er underlagt taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h).

Før problemstillingen drøftes nærmere skal det redegjøres generelt om tolkning av § 7 bokstav h).

Straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) har ikke lovfestede unntak slik forvaltningsloven § 13 har. Dette tilsier at begrepet «forhold av betydning for sikkerheten i fengslene og utenfor fengslene» må tolkes presiserende eller innskrenkende for at bestemmelsen ikke skal få et for vidt omfang.

Hvis en taushetspliktsbestemmelse tolkes innskrenkende vil det medføre at det innfortolkes et unntak fra taushetsplikten. Spørsmålet er om det finnes rettskildemessig dekning for å tolke inn slike unntak i straffegjennomføringsloven § 7 h). Det uttrykkes i forarbeidene til forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser at «[i] hovedtrekkene stemmer disse unntakene overens med de unntak som allerede i dag kan oppstilles overfor de fleste lovbestemmelser om taushetsplikt - enten på tolkingsgrunnlag eller på grunnlag av uttrykkelige unntak i den enkelte lov.»²¹⁸ Formuleringen er generell og tilsier at det generelt kan innfortolkes unntak i taushetspliktsbestemmelser på dette grunnlag. På grunn av at straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) ikke begrenses av lovfestede unntak, må det være adgang til å innfortolke unntak på tolkningsgrunnlag.

Det som er redegjort for ovenfor medfører at straffegjennomføringsloven kan tolkes innskrenkende eller presiserende hvis dette er i tråd med formålsbetraktninger. Formålsbetraktningene blir sentrale fordi de følgende problemstillingene ikke er behandlet i forarbeidene, rettspraksispraksis eller i litteraturen. I det følgende vil det utdypes *hvilke opplysninger* som er underlagt taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h). Det som er taushetsbelagt er «det vedkommende i forbindelse med tjenesten får vite om forhold av betydning for sikkerheten i fengslene og i forbindelse med gjennomføringen av straff utenfor fengslene».

Ordlyden «i forbindelse med tjenesten får vite» er tilnærmet likelydende med forvaltningsloven § 13 og begge bestemmelsene regulerer omfanget av taushetsplikt. Dette tilsier at bestemmelsene må tolkes likt. Det henvises til punkt 3.3.4. og 3.3.6. for mer om hva som ligger i ordlyden «i forbindelse med tjenesten får vite».

Straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) regulerer bare sikkerheten «i fengslene og i forbindelse med gjennomføringen av straff utenfor fengslene». Ordlyden tilsier derfor at informasjon som er av betydning for samfunnssikkerheten, ikke er omfattet av bestemmelsen. Med samfunnssikkerhet siktes det til trygghet i samfunnet generelt. Informasjon som er av betydning for samfunnssikkerheten, kan for eksempel være informasjon om politiets etterforskning. Politiet kan gjennom sin etterforskning ha avslørt at innsatte har et kriminelt nettverk som medfører at han ikke bør løslates på prøve. Det er en fordel for

²¹⁸ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 25

kriminalomsorgen at politiet meddeler denne informasjonen. Hensynet til samarbeid med politiet tilsier derfor at informasjon kriminalomsorgen får om politiets etterforskning, bør være omfattet av kriminalomsorgens taushetsplikt. Begrensningen i ordlyden til § 7 bokstav h) er imidlertid klar. Det er bare informasjon om sikkerheten i «fengslene og i forbindelse med gjennomføringen av straff utenfor fengslene» som er omfattet. Informasjon som ikke er av betydning for sikkerheten ved gjennomføring av straff kan derfor ikke innfortolkes i taushetsplikten.

Det må også avklares er hva som ligger i «forhold av betydning for sikkerheten». Sikkerhet er et omfattende begrep. Sikkerhetshensyn begrunner mye av kriminalomsorgens virksomhet.²¹⁹ Alt som er begrunnet i sikkerhetshensyn, er i utgangspunktet omfattet. I forarbeidene uttrykkes det at «[u]nntaket i bokstav h) er begrunnet med 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 overvåkingskameraer m.v. eller bygningsmessige forhold. Det kan også dreie seg om sikkerhetsrutiner.»²²⁰ Tegninger av fengslet eller skader på fengselsbygget er eksempler på bygningsmessige forhold. Hvilke nøkler som passer til de ulike dørene, eller hvilke dører som må åpnes elektronisk fra vaktrommet, er eksempler på tekniske innretninger. I tillegg til det som nevnes i forarbeidene, er opplysninger om kriminalomsorgens beredskap, sikkerhetsutstyr, og aksjonsteknikker²²¹ omfattet av taushetsplikt.

Det er interessant at forarbeidene nevner «overvåkingskameraer» som eksempel på «forhold av betydning for sikkerheten». Etter forskrift 22. februar 2002 nr. 183 til lov om straffegjennomføring (fra nå straffegjennomføringsforskriften) § 3-9 skal nemlig innsatte «gjøres kjent med at fellesrom, korridorer og andre områder hvor de befinner seg, kan bli gjenstand for overvåkning ved bruk av teknisk overvåkningsutstyr, herunder lytteanlegg og bruk av kamera- og TV-overvåkning.» Det er en tilsynelatende motstrid mellom taushetsplikten som følger av ordlyden i § 7 bokstav h) og opplysningsplikten som følger av straffegjennomføringsforskriften.

²¹⁹ Det er redegjort nærmere for sikkerhetshensynet i punkt 2.3.1.

²²⁰ Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 150 og 151

²²¹ Med aksjonsteknikker menes teknikker og strategier som benyttes for å pågripe innsatte eller for å avverge eller stanse opprør, herunder bruk av kølle, skjold og gripeteknikker.

Problemstillingen i det følgende blir derfor om taushetsplikten omfatter opplysninger om at rom innsatte befinner seg i kan bli gjenstand for overvåking. Taushetsplikten som er gitt i lovs form har forrang ved motstrid med regler av lavere trinnhøyde, jf. lex superior-prinsippet. Dette skulle tilsi at bestemmelsen om opplysningsplikt må vike. Lex superior-prinsippet gjelder imidlertid på rettsregelnivå. Altså ved motstrid mellom regler som er ferdigtolket.

Det må derfor undersøkes om bestemmelsene kan tolkes harmoniserende for å unngå motstrid. Straffegjennomføringsforskriften nevner bare informasjon om hvor innsatte *kan* bli overvåket. Opplysningsplikten omfatter derfor ikke om innsatte faktisk blir overvåket. Det er det rettslige, altså hvor kriminalomsorgen har adgang til å overvåke som er omfattet av opplysningsplikten i forskriften. Spørsmålet er derfor om hvor kriminalomsorgen har adgang til å overvåke også er omfattet av taushetsplikten etter § 7 bokstav h).

Visshet om hvilke rom som kriminalomsorgen har adgang til å overvåke kan være av stor betydning for innsatte. Særlig kan det være av betydning for innsatte å vite hvilke rom som kriminalomsorgen *ikke* har adgang til å overvåke. Uvisshet om toalett og dusj overvåkes kan gi følelse av ubehag og manglende integritet.

På den annen side vil enkelte innsatte utnytte informasjonen om hvor de ikke er overvåket til å gjemme narkotiske stoffer, våpen eller mobiltelefoner. Avveiningen mellom innsattes integritet og sikkerhetsmessige hensyn er vanskelig fordi det er inkommensurable størrelser. Både sikkerhet og innsattes integritet er viktig.

Uansett hvilket omfang det overvåkes og hvor lite informasjon innsatte får om overvåkningen, vil innsatte få narkotiske stoffer og mobiltelefoner inn i fengslene. Kriminalomsorgens arbeid for å forhindre ulovlige gjenstander i fengslene er viktig. Men målet om en sikker og narkofri straffegjennomføring kan ikke helliggjøre enhver krenkelse av personvernet. Usikkerhet blant innsatte om hvilke rom som kan overvåkes kan ha en positiv virkning på sikkerheten, men det er usikkert hvor stor denne positive virkningen er. Samtidig er det en integritetskrenkelse ikke å informere innsatte om hvilke rom som kan overvåkes. En helhetsvurdering tilsier, etter min mening, at innsattes behov for å vite om de er overvåket i særdeles intime situasjoner, veier tyngre enn hensynet til den økte sikkerheten ikke-varslet overvåking i disse situasjoner medfører.

Straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) må derfor tolkes innskrenkende slik at det blir mulig å meddele informasjon som er påkrevd etter straffegjennomføringsforskriften § 3-9.²²² Innsatte har derfor rett til å vite hvilke rom som *kan* bli overvåket. Plasseringen av kamera og lytteanlegg og hvilke rom som faktisk blir overvåket, vil imidlertid være omfattet av taushetsplikten.

Den neste problemstilling er om brannrutiner er omfattet av «forhold av betydning for sikkerheten». Hvis man forstår § 7 bokstav h) bokstavelig vil brannrutiner være omfattet av ordlyden «forhold av betydning for sikkerheten». En slik forståelse kan imidlertid ha uheldige virkninger. Hvis innsatte er klar over brannrutinene reduserer dette risikoen for panikk hvis brann skulle oppstå. Det kan derfor være en fordel for sikkerheten at innsatte vet om noen av rutinene ved brann. Det kan også være bygningsmessige opplysninger knyttet til brannsikkerhet som bør meddeles innsatte. Eksempel på bygningsmessige opplysninger er at cellene er brannsikrede celler og at en brann derfor ikke vil spre seg fra celle til celle. Ved at innsatte er klar over slike forhold, blir det enklere å få innsatte til å gå inn på cella hvis det skulle oppstå brann i en annen celle under avvikling av fellesskap.

Som nevnt ovenfor åpner forarbeidene til taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven opp for at forvaltningsloven anvendes analogisk «så langt den passer». Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 3 er det gjort unntak fra taushetsplikten hvis «ingen berettiget interesse tilsier» hemmelighold. Forvaltningsloven § 13 a nr. 3 er en god regel også på taushetsplikt som verner offentlige interesser. Hvis ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold, gjør ikke begrunnelsen for taushetsplikten seg gjeldende. Det er da ikke noe behov for taushetsplikt. Tolket man straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) i samsvar med regelen som kommer til uttrykk i § 13 a nr. 3 unngår man at taushetsplikten blir et formelt hinder for informasjonsutveksling som ikke skader sikkerheten. For brannrutiner som det er hensiktsmessig at innsatte vet om, vil det ikke være noen «berettiget interesse» som tilsier hemmelighold.

På denne bakgrunn er det naturlig å tolke sikkerhetsbegrepet i § 7 bokstav h) slik at bestemmelsen bare ilegger taushetsplikt der sikkerheten ivaretas ved hemmelighold.

²²² Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) side 150 og 151

Opplysninger om brannsikkerheten vil derfor ikke være underlagt taushetsplikten etter § 7 bokstav h) hvis det er hensiktsmessig at opplysningene er kjent.

Tolkningen ovenfor vil også medføre at opplysninger som er allment kjent ikke vil være omfattet av taushetsplikten etter § 7 bokstav h). Sikkerheten ivaretas ikke bedre ved at fengselsbetjenter ikke snakker om opplysninger som er allment kjent.

5.5. Hvilken kommunikasjon er tillat for opplysninger som er taushetsbelagt etter § 7 bokstav h)?

5.5.1. Innledning

Hvis de vilkår som er gjennomgått ovenfor er oppfylt vil ansatte ha «taushetsplikt». Det gjenstår nå å redegjøre for hva begrepet «taushetsplikt» etter § 7 bokstav h) innebærer.

Fremstillingen i det følgende skal avklare hvilken kommunikasjon som er tillatt om taushetsbelagte opplysninger. Det foreligger ikke forskrifter, rundskriv, forarbeider eller rettspraksis som gir betydelige bidrag til å besvare problemstillingene. Rettskildebildet medfører at de følgende drøftelsene baseres på rimelighetsvurderinger og formålsbetraktninger.

5.5.2. Er taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) til hinder for partsinnsyn?

Sikkerhetshensynet, som er hensynet bak taushetsplikten etter § 7 bokstav h), taler mot at det gis partsinnsyn i dokumenter som er av betydning for sikkerheten. Innsattes rettsikkerhet kan imidlertid tale med styrke for at innsatte gis partsinnsyn. Hvis innsatte utsettes for tvangsmidler etter straffegjennomføringsloven § 38, eller blir satt på avdeling med særlig høy sikkerhet etter straffegjennomføringsloven § 11 annet ledd, blir han utsatt for inngripende vedtak. Han bør da ha en viss mulighet til å få vite hvorfor han blir utsatt for slik behandling.

Utgangspunktet for partsinnsyn etter forvaltningsloven § 18 første ledd første setning er at en part har rett til «å gjøre seg kjent med sakens dokumenter». Dette utgangspunktet begrenses etter forvaltningsloven §§ 18 til 19 og straffegjennomføringsloven § 7 bokstav c). Det gjelder tre unntak fra partsinnsyn i straffegjennomføringsloven § 7 bokstav c). Innsyn er etter bestemmelsen avskåret hvis det er «utilrådelig» «av hensyn til en annen person [,] [...]»

sikkerhetsmessige hensyn eller av hensyn til etterforskning av straffbart forhold». Dette medfører at en innsatt som er part i en forvaltningssak, kan ha krav på innsyn i «forhold av betydning for sikkerheten» så lenge innsyn ikke er «utilrådelig» av «sikkerhetsmessige hensyn». Hvis § 7 bokstav h) ble tolket slik at taushetsplikt etter bestemmelsen var til hinder for partsinnsyn, ville det blitt konflikt mellom bestemmelsene. En part kan ikke ha rett til å se opplysningene, samtidig som ansatte vil bryte taushetsplikten hvis de gir parten de samme opplysningene.

Etter lex specialis-prinsippet vil partsinnsynsbestemmelsene ha forrang fordi de regulerer spørsmålet mer spesielt. Taushetspliktsbestemmelsen etter § 7 bokstav h) må derfor tolkes slik at den ikke er til hinder for partsinnsyn i de tilfellene en part har krav på partsinnsyn.

Som det kommer frem ovenfor i punkt 4.4.2. er det i forvaltningsloven § 13 b nr. 1 gjort unntak fra taushetsplikten for alt partsinnsyn. Unntaket fra taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 b nr. 1 gjelder altså også de tilfeller der parten ikke har krav på innsyn. Hensynene for unntak fra taushetsplikten for partsinnsyn er de samme uavhengig av om taushetsplikten skal ivareta personvern eller sikkerhet.

Den neste underproblemstillingen blir derfor om det ulovfestede unntaket fra taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) skal ha samme rekkevidde som forvaltningsloven § 13 b nr. 1. Alternativet til at unntaket fra taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) skal ha samme rekkevidde som forvaltningsloven § 13 b nr. 1, er at taushetsplikten bare viker i de tilfellene parten har innsynsrett.

For å besvare problemstillingen er det nødvendig å se nærmere på når en innsatt som er part har krav på innsyn. Som nevnt kan innsyn nektes hvis det er «utilrådelig» «av hensyn til en annen person [...] sikkerhetsmessige hensyn eller av hensyn til etterforskning av straffbart forhold». Hvis noe er «utilrådelig» er det ikke til å anbefale. Begrepet «utilrådelig» åpner opp for en hensiktsmessighetsvurdering. Hensynene som nevnes i loven er de hensynene som kan medføre at innsyn avskjæres. Det kan imidlertid ikke slås fast at innsyn er «utilrådelig» uten at hensyn som tilsier at innsyn er tilrådelig, også vurderes. I vurderingen om innsyn kan avskjæres, må derfor hensyn som taler for innsyn vurderes. Hvis for eksempel hensynet til rettsikkerhet gjør seg sterkt gjeldende, kan det medføre at en opplysning ikke er «utilrådelig» å gi en part av «sikkerhetsmessige hensyn», selv om det kan svekke sikkerheten noe at parten får informasjonen.

De tilfellene der en part ikke har krav på innsyn er altså tilfeller der innsyn ikke er til å anbefale fordi det kan gå ut over sikkerheten og hensynene for innsyn ikke gjør seg tilstrekkelig gjeldende. Dette medfører at partsinnsyn i tilfeller der parten ikke har krav på innsyn etter § 7 bokstav c), er uheldig. Unntaket fra taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) kan derfor ikke ha samme rekkevidde som forvaltningsloven § 13 b nr. 1. Dette medfører at det vil være brudd på taushetsplikten å videreformidle opplysninger som er utilrådelig å videreformidle av hensyn til sikkerheten, selv om opplysningene videreformidles til en part.

Unntaket fra taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) for partsinnsyn gjelder derfor bare i de tilfeller parten har krav på innsyn. Den nærmere innsynsretten etter forvaltningsloven §§ 18 og 19, og straffegjennomføringsloven § 7 bokstav c) vil ikke drøftes videre fordi det vil medføre for omfattende behandling i forhold til hvilken betydning det har for oppgaven.

5.5.3. Er taushetsplikt etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) til hinder for intern kommunikasjon?

Formålet med straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) er å ivareta sikkerheten i fengslene. Bestemmelsen kan derfor ikke tolkes slik at den er til hinder for intern kommunikasjon som ivaretar sikkerheten. Betjenter må kunne snakke med hverandre og ledelsen om sikkerhetsmessige problemer uten hinder av taushetsplikten etter bokstav h). I tillegg er arbeidsfordelingen blant betjentene lagt opp slik at flere betjenter har ansvaret for gjennomføring av samme arbeidsoppgave. Hvem av betjentene som gjennomfører oppgaven er uten betydning. Denne formen for arbeidsfordeling forutsetter at betjentene kommuniserer om hva som er gjort, og hva som gjenstår å gjøre.

Samtidig er ikke all tenkelig intern kommunikasjon i kriminalomsorgen til fordel for sikkerheten. Det kan for eksempel være forhold av betydning for sikkerheten på en avdeling med særlig høy sikkerhet som det er en fordel at bare de som arbeider på eller med avdelingen vet om. Enkelte kriminelle miljøer er ressurssterke, og det vil derfor være en fare for bestikkelser eller trusler som fører til at en betjent røper informasjon som er av betydning for sikkerheten. Dette medfører at det er en fordel at ansatte i kriminalomsorgen som ikke har behov for en opplysning, heller ikke har den. Straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) må

derfor tolkes slik at den er til hinder for intern kommunikasjon som ikke er nødvendig for gjennomføring av arbeidsoppgaver, eller for å ivareta viktige hensyn.

Taushetsplikten etter § 7 bokstav h) er ikke til hinder for intern kommunikasjon som er nødvendig for gjennomføring av arbeidsoppgaver, eller for å ivareta viktige hensyn.

5.5.4. Er taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) til hinder for at opplysninger gis kontrollorganer?

De opplysningene det er aktuelt å gi kontrollorganer er de opplysningene som er innenfor kontrollorganets mandat å kontrollere. Datatilsynet vil for eksempel ha behov for å vite omfanget av overvåkning og oppbevaring av personopplysninger.

Avveiningen av behovet for taushet om sikkerhetsmessige opplysninger og behovet for kontroll med kriminalomsorgen, er vanskelig. Hvis kontrollorganer får opplysninger om svakheter i sikkerheten, er det større sannsynlighet for at opplysningene kommer på avveie. Samtidig er det viktig å få avdekket maktmisbruk i sikkerhetens navn. I 2007 avdekket datatilsynet betydelige mangler ved Ila fengsel og forvaringsanstalts behandling av personopplysninger. De fleste manglene er i ettertid blitt forbedret etter pålegg fra Datatilsynet. Datatilsynet trenger opplysninger om rutiner knyttet til behandling av personopplysninger for å vite om innsattes personvern er tilstrekkelig ivaretatt. Slike opplysninger kan være opplysninger som er av betydning for sikkerheten.²²³

Fengsler er institusjoner som er lukket for allmennheten. Når allmenheten ikke kan kontrollere institusjonen blir det større behov for at kontrollorganer får informasjon om hva som foregår. Kontrollen er en sikkerhetsgaranti for å unngå at det dannes normer i fengslet som strider med lovverket og gjeldende samfunnsnormer. For å oppnå effektiv kontroll er det nødvendig at opplysninger blir meddelt kontrollorganene.²²⁴

Samlet sett må behovet for kontroll anses større enn behovet for å hemmeligholde opplysninger for kontrollorganer. Formålsbetraktninger tilsier derfor at taushetsplikten ikke

²²³ Datatilsynet, Endelig kontrollrapport av Helge Veum, Cecilie L. B. Rønnevik

²²⁴ Datatilsynet, Endelig kontrollrapport av Helge Veum, Cecilie L. B. Rønnevik side 5 til 19, <http://www.kriminalomsorgen.no/paalegg-fra-datatilsynet-til-kriminalomsorgens-sentrale-forvaltning.4454660-237613.html> (sist sjekket 03.05.2014)

Se også Grjotheim 2012 som tar for seg utbedringsprosessen til kriminalomsorgen etter at manglene ble avdekket.

skal være til hinder for at kontrollorganer gis opplysninger som er nødvendig for en effektiv kontroll.

Taushetsplikten etter § 7 bokstav h) er ikke til hinder for at opplysninger som er nødvendig for en effektiv kontroll meddeles kontrollorganer.

5.5.5. Er taushetsplikten etter straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h) til hinder for kommunikasjon med andre forvaltningsorganer?

Det er klart at utgangspunktet må være at taushetsplikten etter § 7 bokstav h) avskjærer kommunikasjon med andre forvaltningsorgan om forhold av betydning for sikkerheten. Det er imidlertid situasjoner der det kan være behov for at slike opplysninger meddeles andre forvaltningsorgan.

Samarbeid med politiet kan være positivt for sikkerheten. Det kan for eksempel være at fengslet ikke har nok ansatte på arbeid for å foreta en innsettelse og derfor må ha politiets bistand til dette. Det kan også være at politiet får utdelt nøkler til fengslet og opplysninger om hvilke nøkler som kan benyttes for ulike dører, hvordan elektroniske låser kan overstyres eller hvordan porter kan åpnes manuelt. Årsaken til at politiet kan ha behov for den type opplysninger er at fengslet kan ha behov fra bistand fra politiet. Statsbygg er et annet organ som det kan være behov for å meddele opplysninger til. Det er Statsbygg som har ansvaret for fengslenes eiendommer og bygg. En forutsetning for at Statsbygg skal kunne utbedre mangler, er at de får kjennskap til disse. Det er derfor klart at Statsbygg må ha tilgang til denne type informasjon.

På den annen side kan det ikke være fri flyt av informasjon om forhold av betydning for sikkerheten. Jo flere informasjonen meddeles til, jo større er sannsynligheten for at informasjonen skal komme i feile hender. Formålsbetraktningene tilsier derfor at informasjonsutvekslingen må begrenses til det som ivaretar sikkerheten i fengslene.

Taushetsplikten etter § 7 bokstav h) vil derfor være til hinder for kommunikasjon med andre forvaltningsorganer så lenge det ikke er behov for å videreformidle informasjon for å ivareta sikkerheten.

Del 6. Avslutning

I denne avslutningen skal det behandles to eksempler på det jeg mener er uheldige utslag av taushetspliktsreglenes utforming. I det første eksemplet mener jeg taushetsplikten er for streng. I det andre eksemplet mener jeg taushetsplikten er for mild. Begge eksemplene omhandler taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 som er behandlet ovenfor i del 3 og del 4.

Det første eksemplet gjelder kommunikasjon mellom politibetjenter og fengselsbetjenter. Det er politiet som har ansvaret for varetektsinnsatte. Dette medfører at det er politiet som foretar fremstillinger. Hvis innsatte må sendes til sykehuset eller hvis innsatte skal i retten er det altså politiet som foretar transporten. Enkelte varetektsinnsatte har sittet lenge i påvente av dom og fengselsbetjenter kan ha gjort seg opp en mening om hvor stor sikkerhetstrussel innsatte utgjør. Fengselsbetjentene vet for eksempel om innsatte er en person som slår seg vrang eller om han er utspekulert eller aggressiv. Det kan også være at fengselsbetjentene har funnet metoder for å kommunisere med den innsatte som fungerer godt. Dette er informasjon som kan være nyttig for politiet å vite før de skal fremstille innsatte.

Det kan altså oppstå behov for videreformidling av informasjon fra fengselsbetjenter til politibetjenter ved overlevering av innsatte.

Unntaket som kan benyttes for å videreformidle informasjonen i denne situasjonen er forvaltningsloven § 13 b nr. 5. Som det kommer frem i punkt 4.2.3. kan unntaket i forvaltningsloven § 13 b nr. 5 bare benyttes av organets leder. Hvis denne bestemmelsen skal benyttes, må altså fengselsleder kontaktes før informasjonen utveksles. Bestemmelsen er derfor ikke særlig praktisk å benytte.

Rettstilstanden medfører at opplysninger som det er behov for å videreformidle ikke blir videreformidlet. Hvis politiet har informasjon for å vurdere hvilke sikkerhetstiltak som er nødvendig, må de benytte sikkerhetstiltak for å være på den sikre siden. Følgene av dette er overdrevent bruk av håndjern, transportjern, andre sikkerhetstiltak og politiets ressurser. I tillegg kan det i enkelte tilfeller føre til for lite bruk av sikkerhetstiltak som igjen kan føre til rømmningsforsøk eller skader på innsatte eller polititjenestemenn.

Slik taushetspliktsbestemmelsene er utformet vanskeliggjør det et godt samarbeid mellom politiet og fengsel ved overlevering av innsatte. I dette tilfellet er taushetsplikten et hinder for samarbeid mellom politiet og kriminalomsorgen som det er behov for.

Eksempelet på at reglene om taushetsplikt er for lite strenge, skal behandles i det følgende. Som nevnt i punkt 2.2.3 driver kriminalomsorgen med rehabiliteringsarbeid. Metodene for rehabiliteringsarbeid varierer, men fortrolige samtaler er en viktig del av de fleste rehabiliteringstiltakene.²²⁵

Det er de samme reglene som gjelder, uavhengig hvordan informasjonen er kommet til den ansattes kunnskap. Dette medfører at betjenter som driver med rehabiliteringsprogram har samme adgang til å videreformidle opplysninger som betjenter som ransaker og visiterer. Ofte er det de samme betjentene som utfører både visitasjoner og rehabiliterende arbeid.

For betjentene er det nok enklere at de har ett regelverk å forholde seg til. Det er likevel grunn til å tro at betjenter klarer å forholde seg til forskjellig regelverk i de forskjellige rollene de skal fylle. Hvis det ble innført egne regler for taushetsplikt ved rehabiliteringsarbeid kunne taushetsplikten vært en integrert del av opplæringen til dette arbeidet.

En betjent trenger ikke tillit fra innsatt for å finne gjemte gjenstander eller narkotiske stoffer ved cellevisitasjon. Tillitshensynet gjør seg derfor ikke gjeldende mot at slik informasjon meddeles. For at en innsatt skal meddele informasjon kreves det imidlertid ofte tillit til konfidensialitet. Hensynet til tillit gjør seg derfor sterkere gjeldende i samtaler med innsatte enn ved annet fengselsarbeid.

Ved god skjønnsutøvelse fra betjenter vil følgen av at taushetspliktsreglene ikke tar hensyn til hvordan informasjonen er kommet til betjentens kunnskap bli mindre. En betjent trenger ikke fortelle andre betjenter hva innsatte har fortalt i en samtale. Regelverket gjør imidlertid at det er nødvendig med dyktige betjenter som bruker skjønn før de videreformidler informasjon.

I punkt 2.2.2. ble det nevnt at det på 2000-tallet var mellom en og syv innsatte som tok selvmord hvert år. I og med at det ikke foreligger regler som forhindrer videreformidling om det som blir fortalt i rehabiliteringssamtaler, har ikke betjenten mulighet til å betrygge innsatte med at han har taushetsplikt for å få innsatte til å snakke. Samtaler med innsatte kan motvirke

²²⁵ Bergander med flere 2004 side 15 til 17

selvmord. Det er klart at det kan oppstå behov for å videreformidle informasjon til andre betjenter hvis en innsatt forteller om selvmordstanker. Det er imidlertid sjeldent at det er nødvendig å fortelle alt innsatte har fortalt. Man kan for eksempel unnlate å fortelle hvorfor innsatte ønsker å ta sitt eget liv.

Det er oppsiktsvekkende at det ikke er utarbeidet rundskriv som tar tak i denne problematikken. Hvis kriminalomsorgen belager seg på at betjenter skal ta de riktige skjønnsmessige avgjørelsene, vil det før eller siden medføre at informasjon som blir meddelt til en betjent i tro om at samtalen foregikk under konfidensialitet, lekkes til andre betjenter uten at dette er nødvendig. Dette vil svekke innsattes tro på at de kan snakke med betjenter uten at det de sier blir videreformidlet til andre betjenter, noe som igjen vil være ødeleggende for kriminalomsorgens rehabiliteringsarbeid.

Siden slutten av 70-tallet har det blitt større fokus på rehabilitering og human behandling av innsatte.²²⁶ Kriminalomsorgens ansatte skal ikke bare overvåke innsatte, men være i kontakt med dem og lære dem å kjenne. Det kan se ut til at taushetspliktsreglene ikke tar høyde for dette. Slik taushetspliktsreglene er, blir det i stor grad overlatt til den enkelte betjents skjønn om han vil videreformidle den informasjonen han har mottatt i rehabiliteringssamtaler med innsatte. Dette medfører at makten over opplysningene blir overlatt til den enkelte betjent. Hensynet til innsattes personvern tilsier at det bør være innsatte selv som avgjør om opplysningene skal videreformidles.

Jeg vil avslutt oppgaven med å slutte meg til infoflytutvalgets forslag om at «informasjonsutveksling med politiet utenfor INFOFLYT og eventuelt med andre samarbeidsorganer gjennomgås med sikte på entydige regler i straffegjennomføringsloven.»²²⁷ I denne utredningen bør også betjentenes adgang til å videreformidle informasjon seg imellom utredes. Betjentyrket i dag inneholder oppgaver som skal ivareta motstridende hensyn. Den kriminelle skal straffes, men han skal samtidig få omsorg. Det må erkjennes at oppgavene er så ulike at det ikke er hensiktsmessig å ha samme regler for taushetsplikt for informasjon betjentene mottar når de utfører de ulike oppgavene.

²²⁶ St.meld. nr. 37 (2007-2008) side 34 til 36

²²⁷ Rapport 15. mai 2012, INFOFLYT Informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen i saker med alvorlig kriminalitet og høy risiko, side 75 og 76

Kildeliste

Lover:

Lov 17. mai 1814 Kongeriget Norges Grundlov

Lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgelig Straffelov (straffeloven)

Lov 13 august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven)

Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven)

Lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)

Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)

Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)

Lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven)

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Opphevede lover:

Lov 12. desember 1958 nr. 7 om fengselsvesenet

Lov 13. juni 1980 nr. 42 om leger

Plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77

Forskrifter og kongelige resolusjoner:

Forskrift 17. mars 1972 nr. 3352 om instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen)

Forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen)

Forskrift 6. juli 2001 nr. 757 om offentlighet i rettspleien.

Forskrift 22. februar 2002 nr. 183 til lov om straffegjennomføring

Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften)

Kongelig resolusjon 16. desember 1977

Kongelig resolusjon 5. juni 1981

Forarbeider og utredninger:

Rapport 15. mai 2012, INFOFLYT, Informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen i saker med alvorlig kriminalitet og høy risiko

Advokatforeningens brev til Justis - og beredskapsdepartementet, 1. november 2011
Høringsuttalelse — Infoflyt - utvalgets rapport
(<http://www.regjeringen.no/pages/37943229/Advokatforeningen.pdf> (sist sjekket 03.05.2014))

NOU 1988:37 Ny fengselslov.

NOU 1992:23 Ny straffelov - alminnelige bestemmelser Straffelovkommisjonens delutredning V

NOU 2004:5 Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst

NOU 2009:1 Individ og integritet Personvern i det digitale samfunnet

Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.)

Ot.prp. nr. 2 (1985-1986) Om lov om endringer i bestemmelser i særlovgivningen om taushetsplikt (tilpassing til forvaltningsloven)

Ot.prp. nr. 13 (1998-1999) Om lov om helsepersonell m v (helsepersonelloven)

Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) Om lov om gjennomføring av straff mv.
(straffegjennomføringsloven)

Prop. 20 L (2009-2010) Endringer i folketrygdloven og helseregisterloven m.m. (innføring av automatisk frikortordning og etablering av nødvendige registre m.m.)

Prop. 151 L (2009-2010) Endringer i forvaltningslova og straffegjennomføringslova
(behandling av personopplysninger i kriminalomsorga, innsyn i benådingssaker o.a.)

Innst. O. nr. 50 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Regler om taushetsplikt m.m.)

Innst. O. nr. 60 (2000-2001). Innstilling fra justiskomiteen om lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven),

Innst. 168 S (2012-2013) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om statsrådets protokoller for tidsrommet 1. januar - 30. juni 2012

Innst. 415 S (2012-2013) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om statsrådets protokoller for tidsrommet 1. juli-31. desember 2012

St.meld. nr. 32 (1997-1998) Offentlighetsprinsippet i forvaltningen

St.meld. nr. 37 (2007-2008) Straff som virker - mindre kriminalitet - tryggere samfunn
(kriminalomsorgsmelding)

Stortinget - Møte mandag den 4. april 2011 kl. 12, Sak nr. 3

Grunnlovsforslag nr. 9 (2007–2008) fra Anders Anundsen, Bård Hoksrud, Carl I. Hagen og
Lodve Solholm (Dokument nr. 12:9)

Rettspraksis:

Rt. 1952 s. 1217

Rt. 1984 s. 591

Rt. 1989 s. 1303

Rt. 1989 s. 1363

Rt. 1992 s. 894

Rt. 1995 s. 1427

Rt. 2007 s. 257

Rt. 2011 s. 1

Rt. 2012 s. 268

Rt. 2013 s. 1442

Kjennelse 2. februar 2012 Borgarting lagmannsrett LB-2012-16142

Dom 5. april 2002 Eidsivating lagmannsrett LE-2001-666

Praksis fra organer:

Justis- og beredskapsdepartementets lovavdelings uttalelse, sak nr. 1998/10206 E

Justis- og beredskapsdepartementets lovavdelings uttalelse, sak nr. 1997/02906 (uttalelsen er ikke publisert)

Sivilombudsmannens årsmelding 2005 s. 67 (somb-2005-5)

Sivilombudsmannens årsmelding 2009 s. 221 (somb-2009-52)

Datatilsynet, Endelig kontrollrapport av Helge Veum, Cecilie L. B. Rønnevik

Rundskriv, instruks og veiledere:

Guldvog, Bjørn, helsedirektør ved helsedirektoratet, *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*, IS-1971 Veileder, januar 2013

Isdal, Per, *Håndbok i samtalegrupper for voldsdømte* 2003

Justis- og politidepartementets veileder i offentlighetsloven, rundskriv G-0354

Rundskriv G-3/2005, Informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten

Rundskriv G-8/2005, Samarbeid mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, kommunenes sosialtjeneste og kriminalomsorgen overfor innsatte og domfelte rusmiddelavhengige

Rundskriv KSF-2/2005 INFOFLYT - Særskilt saksbehandlingsinstruks

Nettsider:

<http://www.kriminalomsorgen.no/hva-er-strauff-og-strauffegjennomfoering.237844.no.html> (sist sjekket 03.05.2014)

<http://www.kriminalomsorgen.no/kriminalomsorgens-historie.237908.no.html> (sist sjekket 03.05.2014)

<http://www.kriminalomsorgen.no/oslo-fengsel.5044463-237612.html> (sist sjekket 03.05.2014)

<http://www.kriminalomsorgen.no/mosjoeen-fengsel.5030896-237612.html> (sist sjekket 03.05.2014)

<http://www.kriminalomsorgen.no/paalegg-fra-datatilsynet-til-kriminalomsorgens-sentrale-forvaltning.4454660-237613.html> (sist sjekket 03.05.2014)

http://en.wikipedia.org/wiki/Abu_Ghraib_torture_and_prisoner_abuse (sist sjekket 03.05.2014)

<http://snl.no/integritet> (sist sjekket 03.05.2014)

<http://www.dailymail.co.uk/news/article-1284846/Prisoners-converting-Islam-protection-powerful-gangs.html> (sist sjekket 03.05.2014)

<http://www.nrk.no/ytring/fengsel-er-ikke-for-barn-1.10980838> (sist sjekket 03.05.2014)

http://www.nrk.no/ostafjells/telemark/_naermere-helvete-kommer-du-ikke-1.11146444 (sist sjekket 03.05.2014)

http://www.osloby.no/nyheter/Protesterer-mot-fangenes-sommerferie-7261621.html#.UjmKfz9WLS_E (sist sjekket 03.05.2014)

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/22-juli/artikkel.php?artid=10089173> (sist sjekket 03.05.2014)

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/22-juli/artikkel.php?artid=10112515> (sist sjekket 03.05.2014)

<http://www.rodekors.no/vart-arbeid/omsorg/sosial-inkludering/visitortjeneste/> (sist sjekket 03.05.2014)

<http://www.domstol.no/no/Aktuelt/Nyheter/Dom-i-Oygard-saken/> (sist sjekket 03.05.2014)

Litteratur:

- Andenæs, *Alminnelig strafferett* 2005
- Andenæs, Johs., *Alminnelig strafferett*, 5. Utgave ved Magnus Matningsdal og Georg Fredrik Riber-Mohn (Oslo 2005)
- Andenæs, *Norsk straffeprosess* 2010
- Andenæs, Johs., *Norsk straffeprosess*, 4 utgave, samlet utgave ved Tor-Geir Myhrer (Oslo 2010)
- Backer 2008
- Backer, Inge Lorange, *Barneloven kommentarutgave 2.* utgave (Oslo 2008)
- Bergander med flere 2004
- Bergander, Klaus med flere, *evaluering av sammenhengen mellom tiltak*, Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS (2004)
- Bratholm 1968
- Bratholm, Anders, «Politiet og personlighetsvernet», *Lov og Rett*, (1968) side 289-309
- Bernt og Rasmussen 2009
- Bernt, Jan Fridthjof, Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, Bind 1, 2. utgave (Bergen 2009)

- Eckhoff og Smith 2009 Eckhoff, Torstein, Eivind Smith, *Forvaltningsrett* 9. utgave, (Oslo 2009)
- Eskeland 1989 Eskeland, Ståle, *Fange rett, en studie av rettsikkerhet ved fullbyrdelse av fengselsstraff*, 2. utgave (1989)
- Frihagen 1986 Frihagen, Arvid, *Forvaltningsloven kommentarutgave Bind I* 2. utgave (Brekkestø 1986)
- Goffman 1967 Erving Goffman, *Anstalt og menneske, den totale institution socialt set*, på dansk ved Knud Eilskov (1967)
- Graver 2007 Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 3. utgave (mars 2007)
- Grjotheim 2012 Grjotheim, Frank, *Personvern i Kriminalomsorgen*, Masteroppgave, Avdeling for forvaltningsinformatikk, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo (15.05.2012)
- Hansen og Dahl 2006 Hansen, Gunnar Vold, Ulf Dahl, *Alternative rusreaksjoner*, Rapport 2006:3, Høgskolen i Østfold

- Hjellnes 2001 Hjellnes, Siv, *Bilder av fengselsbetjenter i ulike rammer, En kvalitativ analyse av fortellinger om å være fengselsbetjent*, Hovedfagsoppgave i sosiologi, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo (Våren 2001)
- Kjønstad 2009 Kjønstad, Asbjørn, *Taushetsplikt om barn*, 3. utgave (Oslo 2009)
- Nygaard 2004 Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgåve (Bergen 2004)
- Ohnstad 2009 Ohnstad, Bente, *Taushetsplikt, personvern og informasjonssikkerhet i helse- og sosialsektoren*, 3. utgave 2. opplag (2009)
- Oma 1998 Oma, Arild, *Teieplikt og samarbeid innanfor velferdstenensene*, (Bergen 1998)
- Smith 1980 Smith, Lucy, *Foreldremyndighet og barnerett*, (Oslo 16. desember 1980)

Storvik 2003 Storvik, Birgitte Langset, *Straffegjennomføring, etter lov av 18. mai 2001 nr. 21*, 2. opplag (2003)

Woxholth 2006 Woxholth, Geir, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 4. utgave (2006)

Woxholth 2011 Woxholth, Geir, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 5. utgave (Oslo 2011)

Antall ord i teksten uten forside, innholdsfortegnelse og kildeliste 39471