

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres referanse
24/1963 - KABU

Vår referanse
24/01905-2

Dato
03.09.2024

Høringsvar - Forslag til endring av straffegjennomføringsloven og forskrift om straffegjennomføring mv. - Bruk av elektronisk kontroll og digitale kontrolltiltak i kriminalomsorgen

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 8. mai 2024 med tilhørende høringsnotat om endringer i straffegjennomføringsloven og forskrift om straffegjennomføring mv. Høringsfrist var 2. september 2024, men fristen er etter avtale forlenget til 9. september.

Innledning og oppsummering

Datatilsynets merknader knytter seg til de personvernrettslige sidene av forslaget og kan i hovedtrekk oppsummeres slik:

- Vi mener det er bekymringsfullt at arbeidet med regulering av kriminalomsorgens behandling av personopplysninger trekker ut i tid, samtidig som det åpnes for nye og inngripende behandlinger.
- Vi ser det som positivt at de rettslige rammene for straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll tydeliggjøres. Vi har ikke innvendinger mot at de rettslige rammene for sluttgjennomføring og helgjennomføring blir utvidet.
- Vi har ikke innvendinger mot at det åpnes for bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelse.
- Vi foreslår enkelte presiseringer og endringer i ny § 16 d i straffegjennomføringsloven og nytt kapittel 7A i forskrift om straffegjennomføring.

Nedenfor følger våre merknader til de aktuelle punktene i høringsnotatet.

Til punkt 3.2 Personvernrettslige rammer

Personopplysningsloven av 2018 og EUs personvernforordning gjelder ikke ved behandling av personopplysninger ved straffegjennomføring. I forarbeidene til personopplysningsloven av 2018 (Prop. 56 LS (2017–2018)) ble det vist til at ny lov om behandling av personopplysninger som ledd i straffegjennomføring var under utarbeidelse. Det ble derfor tatt sikte på å fastsette i overgangsreglene at personopplysningsloven av 2000 fortsetter å

gjelde inntil de nye reglene trer i kraft. Dette er gjort gjennom forskrift om overgangsregler til personopplysningsloven av 2018 § 1 bokstav a, der det fremgår at personopplysningsloven av 2000 fortsatt skal gjelde for behandling av personopplysninger etter straffegjennomføringsloven kapittel 1 A og 1 B. Videre reguleres kriminalomsorgens behandling av personopplysninger i forskrift 20. september 2013 nr. 1099 om personopplysninger i kriminalomsorgen.

Det fremgår av høringsnotatet at departementet arbeider med forslag til nye regler om behandling av personopplysninger under straffegjennomføring og varetekt.

Datatilsynet har ved flere anledninger påpekt behovet for å få på plass nytt regelverk for kriminalomsorgens behandling av personopplysninger. Vi viser bl.a. til vårt brev av 27. oktober 2022 til Justis- og beredskapsdepartementet. Kopi av brevet følger vedlagt.

Datatilsynet mener det er bekymringsfullt at lovarbeidet trekker ut i tid, samtidig som det åpnes for nye og inngripende behandlinger. Som departementet selv påpeker i høringsnotatet, vil endringene innebære en mer intensiv behandling av domfeltes personopplysninger, særlig dersom det benyttes sporing, registrering av biometriopplysninger mv.

Vi merker oss at forslagene i høringsnotatet er utformet slik at de skal være i tråd med prinsippene i direktiv (EU) 2016/680¹ (Law enforcement-direktivet/LED).

Det er ikke foreslått endringer med hensyn til deling av personopplysninger med eksterne aktører. Vi legger til grunn at Kriminalomsorgen kan utlevere personopplysninger til politiet og ev. andre aktører innenfor rammen av gjeldende regelverk.

Til punkt 4.3 Tilgjengelig teknologi og mulig bruk

I høringsnotatets punkt 4.3 gis en oversikt over tilgjengelig teknologi og bruk, herunder sporing og biometrisk identifisering. Som departementet påpeker utvikles det stadig nye løsninger. Hvilke løsninger som bør tas i bruk vil måtte vurderes konkret og med særlig hensyn til den domfeltes personvern og menneskerettighetene. Departementet uttaler at valg av digitale løsninger i straffegjennomføringen ikke skal medføre at den domfelte blir pålagt mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig og forholdsmessig. Reguleringen må likevel være tilstrekkelig fleksibel og teknologinøytral, slik at det ikke hindrer bruk av de til enhver tid tilgjengelige og funksjonelle løsningene.

Datatilsynet er i utgangspunktet enig i at reguleringen bør være teknologinøytral. Vi vil samtidig understreke at regler om inngripende tiltak som innebærer behandling av sensitive personopplysninger bør utformes så klart som mulig. Noen typer teknologi kan i seg selv innebære store inngrep, noe som må gjenspeiles i både regelverket og kriminalomsorgens

¹ Direktiv (EU) 2016/680 om fysiske personers vern i forbindelse med kompetente myndigheters behandling av personopplysninger med sikte på å forebygge, etterforske, avsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner og om fri utveksling av slike opplysninger, og opphevelse av Rådets rammebeslutning 2008/977/JIS

vurderinger. Vi legger til grunn at behovet for regelendringer vurderes fremover i lys av den teknologiske utviklingen.

Som nevnt innledningsvis er det etter Datatilsynets syn viktig å få på plass et oppdatert regelverk for behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen. I denne sammenheng vil vi særlig fremheve behovet for å nedfelle plikten til å foreta personvernkonsekvensvurderinger og forhåndsdrøftinger med tilsynsmyndigheten, i samsvar med LED art. 27 og 28. Det er viktig at det gjennomføres personvernkonsekvensvurderinger før ny teknologi tas i bruk.

Vi forutsetter ellers at den behandlingsansvarlige foretar risikovurderinger i henhold til gjeldende personvernregelverk før nye løsninger tas i bruk. I den forbindelse bør det anerkjennes at enkelte tekniske løsninger har en iboende høy personvernrisiko, f. eks. fordi de samler inn personopplysninger i stort omfang.

Til punkt 6 Forslag om å tydeliggjøre og utvide de rettslige rammene for straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll

Departementet ønsker å tydeliggjøre skillet mellom gjennomføring av hele straffen med elektronisk kontroll (helgjennomføring) og gjennomføring av den siste delen av straffen med elektronisk kontroll (sluttgjennomføring). Det foreslås derfor at to ordningene skilles ut i hver sin bestemmelse i straffegjennomføringsloven. Formålet er å tydeliggjøre at det dreier seg om to ulike ordninger, med ulike målgrupper og vesentlige forskjeller i begrunnelsen.

Datatilsynet ser det som positivt at de rettslige rammene for straffegjennomføring utenfor fengsel med elektronisk kontroll tydeliggjøres.

Videre ønsker departementet at adgangen til både helgjennomføring og sluttgjennomføring utvides. Det foreslås en hovedregel om at alle som gjennomfører ubetinget fengselsstraff etter en konkret vurdering vil kunne avslutte straffegjennomføringen utenfor fengsel med elektronisk kontroll (sluttgjennomføring), uavhengig av hva vedkommende er dømt for. I tillegg foreslås det særregler for unge domfelte under 25 år etter en trappetrinnsmodell, slik at adgangen til å gjennomføre straff med elektronisk kontroll utvides jo yngre domfelte er. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal også kunne gjennomføres i institusjon.

Datatilsynet har ikke innvendinger mot at de rettslige rammene for sluttgjennomføring og helgjennomføring blir utvidet.

6.8.6 Bruk av «elektronisk kontroll» ved slutt- og helgjennomføring

Den som gjennomfører straff etter straffegjennomføringsloven § 16 a, skal underlegges «elektronisk kontroll». Det fremgår ikke av den gjeldende bestemmelsen hva dette innebærer. Departementet foreslår at det inntas i loven at den som gjennomfører henholdsvis sluttgjennomføring eller helgjennomføring, skal kontrolleres med «teknologi som viser om vedkommende oppholder seg på et på forhånd bestemt sted (områdelokalisering)».

Datatilsynet støtter forslaget. Vi merker oss at endringen er ikke ment å åpne for en mer intensiv eller inngripende kontroll enn det som i dag gjøres med radiofrekvensteknologi.

Til punkt 7 Forslag om en generell hjemmel for bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelse

Generell hjemmel for bruk av digitale kontrolltiltak

Departementet foreslår å etablere en generell hjemmel for bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelse. Forslaget til ny § 16 d vil til dels være en videreføring av det som i dag gjelder for straffegjennomføring med elektronisk kontroll. For annen straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelser vil imidlertid adgangen til digital kontroll bli ny. Det overordnede formålet med forslaget er å bidra til at flere domfelte får prøve seg utenfor fengsel innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer. Dette vil legge bedre til rette for en hensiktsmessig og gradvis progresjon i soningsgjennomføringen og tilbakeføring til samfunnet.

Den foreslåtte bestemmelsen oppstiller to alternative grunnlag for å beslutte bruk av digitale kontrolltiltak. De alternative grunnlagene fremgår av første ledd henholdsvis bokstav a og b. Etter forslaget til § 16 d første ledd bokstav a kan digitale kontrolltiltak benyttes når tiltaket er nødvendig for å sikre en forsvarlig straffegjennomføring, utgang eller prøveløslatelse. Etter forslaget til § 16 d første ledd bokstav b kan digitale kontrolltiltak også benyttes dersom tiltaket er «hensiktsmessig for å kontrollere forutsetninger eller vilkår for den aktuelle straffegjennomføringen, utgangen eller prøveløslatelsen».

Departementet mener at bruk av digitale kontrolltiltak innenfor rammene som oppstilles i forslag til ny § 16 d i straffegjennomføringsloven og § 7A-1 i forskrift 83 om straffegjennomføring, vil være i tråd med Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Etter departementets vurdering vil ordningen også være i tråd med personopplysningsloven (2000) og de prinsippene som er nedfelt i LED.

Datatilsynet har ikke innvendinger mot at det gis en generell hjemmel for bruk av digitale kontrolltiltak ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og prøveløslatelser. Bruken av hjemmelen må skje innenfor rammen av menneskerettslige forpliktelser og personvernrettslige prinsipper.

I sin drøftelse påpeker departementet at det er en risiko for økt netto bruk av inngripende tiltak i straffegjennomføringen, såkalt «net-widening». Datatilsynet er enig med departementet i at faren for «net-widening» ikke må undervurderes. Vi støtter derfor at adgangen til å bruke slike kontrolltiltak begrenses på flere måter for å sikre minste inngreps prinsipp.

Vi merker oss at departementet har vurdert om det bør stilles krav om samtykke for bruk av kontrolltiltak etter forslaget til § 16 d, men viser til at et slikt krav ville lagt store begrensninger for kriminalomsorgens mulighet til å bruke digitale kontrolltiltak ved blant annet samfunnsstraff. Vi har ikke innvendinger mot dette.

Det følger av ny § 16 d annet ledd første punktum at digital teknologi kan brukes for å kontrollere domfeltes identitet, geografiske posisjon, bevegelse og eventuelle rusbruk.

Bruken skal tilpasses den enkelte domfelte, være saklig og konkret begrunnet og forholdsmessig, jf. forslag til § 16 d annet ledd annet punktum. Datatilsynet støtter dette. Det er viktig at det ikke legges opp til et kontrollregime som innebærer behandling av personopplysninger i større grad enn det som er nødvendig for formålet. Vi foreslår ellers en justering av ordlyden i bestemmelsen, ved at «Bruken» endres til «Digitalt kontrolltiltak».

Kriminalomsorgen skal fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde eller justere iverksatte tiltak, jf. forslag til ny § 16 d annet ledd tredje punktum. Det fremgår av høringsnotatet at kriminalomsorgen i vurderingen av hvilke tiltak som skal besluttes, og eventuelt justeres, må ta utgangspunkt i de samlede kontrolltiltakene domfelte er underlagt. Datatilsynet mener dette ev. kan presiseres i bestemmelsen. Vi støtter ellers forslaget.

Selv om reglene forsøkes utformet teknologinøytralt, vil endringer på dette feltet skje raskt. Detaljregler om rammene for bruk av digital teknologi bør derfor, ifølge departementet, fremdeles reguleres i forskrift. Departementet foreslår at reguleringen inntas i ny § 7A-1 i nytt kapittel 7A i forskrift om straffegjennomføring. Datatilsynet har ikke innvendinger mot dette.

Ny § 7A-1 første ledd inneholder en liste over hvilke digitale kontrolltiltak som kan brukes; områdelokalisering, posisjonering, sporing, videosamtale, fjernrustest og biometrikontroll. Listen er uttømmende. Nærmere vilkår for de ulike kontrolltiltakene er fastsatt i § 7A-1 annet til femte ledd.

Datatilsynet ser det som positivt at bestemmelsen inneholder en tydelig oversikt over hvilke kontrolltiltak som kan benyttes og når disse kan benyttes.

Departementet foreslår at det i § 7A-1 andre ledd (for posisjonering) og tredje ledd første punktum (for sporing) presiseres at posisjonering og sporing bare kan brukes når områdelokalisering anses utilstrekkelig for å kontrollere at domfelte overholder forutsetninger eller vilkår. Datatilsynet støtter forslaget.

I § 7A-1 første ledd bokstav f foreslår departementet å videreføre adgangen til å kontrollere biometri, slik det i dag er adgang til ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Etersom biometriopplysninger anses som særlig sensitivt, foreslås adgangen til kontroll av slike opplysninger begrenset til de tilfeller der formålet ikke kan oppnås på en mindre inngripende måte. I tillegg til å kunne kontrollere at domfelte er i boligen, utvides adgangen til bruk av biometri til også å omfatte kontroll av om domfelte er på skole eller sysselsettingsplassen, jf. § 7A-1 sjette ledd.

Datatilsynet ser det som positivt at det klargjøres at kontroll av biometriopplysninger er ment å benyttes for å verifisere at den kontrollerte er domfelte. Vi ser det videre som positivt at slik kontroll forutsetter at formålet ikke kan oppnås med mindre inngripende tiltak.

Vi har ikke innvendinger mot at adgangen til bruk av biometri utvides til også å omfatte kontroll av om domfelte er på skole eller sysselsettingsplassen når vilkårene i ny § 16 d første ledd er oppfylt.

Det fremgår av høringsnotatet at biometrikontroll ikke kan benyttes til å fjernidentifisere domfelte i en menneskemengde eller i det offentlige rom. Datatilsynet mener dette bør presiseres i forskriften.

Forslaget til ny § 7A-1 sjuende ledd regulerer kriminalomsorgens informasjonsplikt ved bruk av digitale kontrolltiltak. Før digitale kontrolltiltak tas i bruk skal domfelte informeres om «hvilken teknologi som vil bli brukt, hvilke personopplysninger som vil bli behandlet som følge av bruken og hvilke konsekvenser brudd kan medføre».

Datatilsynet legger til grunn at de domfelte kan utøve rettigheter i henhold til gjeldende lovgivning (personopplysningsloven 2000 kap. III og IV samt forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen § 6). Vi mener kriminalomsorgen også bør informere domfelte om den registrertes rettigheter etter personvernregelverket og at dette bør fremgå av forskriften. Vi støtter ellers den foreslåtte bestemmelsen.

Dersom barn blir berørt, skal kontrollen skje på en måte som ivaretar hensynet til barnets beste, jf. forslaget til § 7A-1 niende ledd. Datatilsynet støtter dette.

Behandling av personopplysninger ved bruk av elektronisk kontroll og digitale kontrolltiltak
Departementet foreslår å regulere kriminalomsorgens behandling av personopplysninger ved bruk av elektronisk kontroll og digitale kontrolltiltak i ny § 16 d tredje ledd første punktum. Bestemmelsen slår fast at kriminalomsorgen kan behandle personopplysninger innhentet etter § 16 a om sluttgjennomføring, ny § 16 b om helgjennomføring og ny § 16 d om bruk av digital teknologi ved straffegjennomføring i samfunnet, utganger og permisjoner.

Datatilsynet ser det som positivt at det utformes et klart rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger gjennom elektronisk kontroll og digitale kontrolltiltak. Bruken vil kunne innebære omfattende innhenting av personopplysninger, herunder særlige kategorier av personopplysninger etter LED art. 10 og sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven 2000 § 9.

Vi mener formålet med behandlingen også bør fremgå av bestemmelsen, slik at det kommer klart frem hva opplysningene kan brukes til, og at bestemmelsen må endres slik at dette fremgår.

Det fremgår av høringsnotatet at kriminalomsorgen, så langt det lar seg gjøre, «skal skille mellom informasjon om ungdommen og informasjon om andre, herunder husstandsmedlemmer, fornærmede og andre tredjepersoner». Datatilsynet antar at det siktes til domfelte generelt, ikke bare ungdommer. Vi støtter denne føringen og forslår at det tas inn i bestemmelsen at kriminalomsorgen, så langt det lar seg gjøre, skal skille mellom opplysninger om domfelte og opplysninger om andre personer. Et slikt skille vil være

hensiktsmessig i forbindelse med sletting av personopplysninger, jf. våre merknader om dette nedenfor.

Det følger av § 16 d tredje ledd annet punktum at opplysningene «kan kun behandles av den som har tjenstlig behov for det». Bestemmelsen må ses i sammenheng med den generelle bestemmelsen om tilgang til personopplysninger innad i kriminalomsorgen, jf. forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen § 7. Datatilsynet foreslår at § 16 d tredje ledd annet punktum omformuleres, slik at det fremgår at *tilgang til opplysningene* bare kan gis til ansatte som har tjenstlig behov for det.

I § 16 d tredje ledd tredje punktum foreslår departementet regler for sletting av personopplysninger registrert etter første ledd. Personopplysningene, herunder eventuell overskuddsinformasjon, skal slettes «så snart som mulig, og senest ett år etter at kontrollen er avsluttet». Bestemmelsen åpner dermed for at opplysninger, herunder overskuddsinformasjon, kan lagres i inntil ett år at kontrollen er avsluttet. Unntak fra sletteplikten gjelder dersom annet følger av arkivlova.

Det fremgår av høringsnotatet at «overskuddsinformasjon» også omfatter eventuelle registrerte opplysninger om andre. Departementet uttaler samtidig at det er særlig viktig at informasjon om andre enn domfelte selv slettes raskt.

Etter Datatilsynets vurdering er det risiko for at det samles inn mye overskuddsinformasjon gjennom digitale kontrolltiltak. Vi vil derfor fremheve betydningen av å etablere tiltak for å begrense slik innsamling, i tråd med prinsippet om dataminimering. Begrensninger i adgangen til å behandle innsamlet overskuddsinformasjon vil også være aktuelt. I tillegg er det også viktig at det etableres klare regler for sletting.

Departementet påpeker i høringsnotatet at ulike utgangsformer, prøveløslatelse fra fengsel med møteplikt, prøveløslatelse fra forvaring og ulike gjennomføringsformer i samfunnet krever ulik grad av oppfølging, og ikke minst kontroll av ulike forutsetninger og vilkår. Datatilsynet vil understreke at personopplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet de behandles for. I dette tilfellet vil opplysningene kunne lagres så lenge det er nødvendig for å kontrollere domfelte, herunder kontrollere forutsetninger eller vilkår for straffegjennomføringen, utgangen eller prøveløslatelsen.

Etter vårt syn fremstår den foreslåtte lagringsperioden på inntil ett år som lang, særlig sett hen til at behandlingen kan omfatte sensitive personopplysninger og opplysninger om andre enn den domfelte. Det er ikke gitt noen nærmere begrunnelse for ettårsfristen i høringsnotatet.

Datatilsynet mener departementet bør vurdere å fastsette slettefrister nærmere i forskrift, knyttet til type kontrolltiltak og/eller type straffegjennomføring/utgang.

Vi vil samtidig påpeke at den behandlingsansvarlige må etablere klare rutiner for sletting.

Avsluttende merknader

Dersom det er spørsmål knyttet til vårt høringssvar kan saksbehandler Maren Vaagan kontaktes på e-post maren.vaagan@datatilsynet.no eller tlf. 472 75 513.

Datatilsynet stiller seg positivt til å bidra med ytterligere innspill i det videre lov- og forskriftsarbeidet. Vi ønsker også en dialog med departementet om fremdriften i lovarbeidet knyttet til kriminalomsorgens behandling av personopplysninger.

Med vennlig hilsen

Line Coll
direktør

Maren Vaagan
juridisk fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer

Kopi til: DIGITALISERINGS- OG FORVALTNINGSDEPARTEMENTET (DFD)

Vedlegg: Behandling av personopplysninger i forbindelse med straffegjennomføring – arbeid med nytt regelverk