



Regiondirektørene
Direktøren for KRUS
Direktøren for KITT
Fengselslederne
Friomsorgslederne

RUNDSKRIV

Nr.
KSF 2/2005

Vår ref:
200502697 D OJH/mha

Dato:
13.04.2005

INFOFLYT - Særskilt saksbehandlingsinstruks

1. Bakgrunn, formål og hjemmelsgrunnlag

INFOFLYT omfatter informasjonsutveksling om særlig alvorlige saker og med særlig høy risiko.

Riktige sikkerhetsmessige vurderinger i kriminalomsorgen er avhengige av et så godt informasjonsgrunnlag som mulig. Dette gjelder både de løpende sikkerhetsvurderinger på den enkelte enhet, men også ved nyinnsettelse og overføringer, samt i trusselsaker. Slik informasjon har til tider vært av varierende kvalitet. Det er derfor nødvendig med en sentral kvalitetssikring av slik informasjon og et formalisert operativt system som kan behandle den. Pga opplysningenes meget sensitive art, må systemet sikre minst mulig spredning av disse.

For å bedre informasjonsflyten mellom politiet og kriminalomsorgen om innsatte og dømte, deres tilhørighet til risikogrupper og opplysninger om rømmingsfare eller fare for anslag utenfra mm, har Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) og Politidirektoratet (POD) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) utarbeidet en samarbeidsmodell for informasjonsflyt mellom politi og kriminalomsorg, kalt INFOFLYT.

Politi omfatter i denne sammenheng også påtalemyndigheten.

Retningslinjene her er gitt med hjemmel i straffegjennomføringsloven (strgfjfl) §§ 10 og 11, forskriften § 7-1, justisdepartementets rundskriv G-3/2005 og øvrige bestemmelser i loven, forskriften og retningslinjene som innebærer sikkerhetsmessige vurderinger.

2. INFOFLYT er informasjonsutveksling på sentralt nivå

Informasjonsutvekslingen mellom politiet og kriminalomsorgen skal i INFOFLYT-sakene foregå mellom KSF og Nye Kripos, evt mellom KSF og PST. KSF skal ha et sentralt register over hvem som omfattes av INFOFLYT, med relevante opplysninger om disse. Personer registrert i INFOFLYT-registeret vil også være særskilt markert i KOMPIS.

Det sentrale INFOFLYT-samarbeidet mellom Nye Kripos/PST og KSF er ikke ment å tre istedenfor det eksisterende og nødvendige samarbeid mellom kriminalomsorgens lokale enheter og lokalt politi, men vil være en kvalitetssikring av informasjon om visse innsatte, dømte og

personkretsen rundt disse, og av informasjon om visse sakskomplekser av en viss alvorlighetsgrad, i tillegg til å gi ny informasjon om disse.

3. Målgruppe/personkrets som omfattes av INFOFLYT

Målgruppen er personer som etter en konkret vurdering av de ulike faktorer utgjør en særlig risiko for orden og sikkerhet i fengselet, for tjenestemennene der og for samfunnet for øvrig. Dette er i hovedsak:

- innsatte (både på dom og varetekt), som antas å medføre
 - særlig rømningsfare, eller
 - fare for anslag utenfra for å bistå til rømning, eller
 - gisseltaking, eller
 - fare for ny særlig alvorlig kriminalitet
 - spesielle beskyttelsesbehov, f.eks. i forbindelse med vitnebeskyttelse*og som kan ha tilhørighet til*
 - organiserte kriminelle nettverk, eller
 - terrorister, eller
 - politiske ekstreme nettverk, eller
 - religiøse ekstreme nettverk

Videre kan det tas hensyn til

- type lovbrudd
- domslengde
- tidligere adferd i fengsel, som f.eks. nye alvorlige straffbare forhold

Denne gruppen vil i hovedsak sammenfalle med innsatte som kan være aktuelle å vurdere for innsettelse i ”avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå” (strgjfl § 11, 2. ledd), i tillegg til innsatte som allerede sitter i slike avdelinger. INFOFLYT omfatter dermed også innsatte som ikke nødvendigvis skal innsettes på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, men som av andre årsaker ligger i ”gråsonen” for denne kategorien, og som det vil være viktig å ha ekstra god kontroll på. Disse kan sitte på vanlig lukket avdeling, men kan om nødvendig få særskilte kontrollregimer- og oppfølging (innen rammen av regelverket).

Gruppen vil også omfatte innsatte tilknyttet særskilte kriminelle nettverk hvor de enkeltvis ikke anses som særlig risiko, men hvor to eller flere tilknyttet samme nettverk i samme fengsel kan anses som en risiko, f.eks. ransmiljøer, mc-kriminelle, visse torpedo/voldsmiljøer, særskilte narkotikaligaer, satanister og aktive gjengmedlemmer.

I tillegg omfattes

- den personkrets som er knyttet til disse innsatte, som f.eks.
 - besøkende,
 - telefoniske kontakter og
 - mottakere/avsendere av korrespondanse og annen kommunikasjon til og fra disse innsatte
- personkrets som ikke er innsatte, men som antas å ha tilhørighet til
 - organiserte kriminelle nettverk, eller
 - terrorister, eller
 - politiske ekstreme nettverk, eller
 - religiøse ekstreme nettverk

og som vil kommunisere eller kommuniserer med innsatte (i form av besøk, telefon eller annen korrespondanse), *også selv om* de innsatte i utgangspunktet ikke omfattes av målgruppen

En rekke personer (innsatte og andre) er tilknyttet særskilte kriminelle nettverk, og det bør derfor stilles bestemte krav til nettverket når det er spørsmål om dette. Et nettverk må ha formål utover ”kameratskap”. Det bør være en del av dagens trusselbilde og være en reell sikkerhetsrisiko når flere fra nettverket er samlet. Siden personkretsen også vil omfatte besøkende o.a. som har kontakt med den innsatte, begrenses ikke aktuell personkrets til bare å gjelde de tilfeller hvor flere innsatte av samme kategori sitter i samme fengsel.

4. Type opplysninger som skal omfattes av INFOFLYT

INFOFLYT skal være et system for behandling av:

- Opplysninger kriminalomsorgen trenger for å beslutte riktige sikkerhetsmessige tiltak. Dette kan være opplysninger om særskilte innsatte og særskilt personkrets fremkommet under politiets etterforskning eller etterretning og som politiet anser sensitive i forbindelse med fortsatt etterforskning eller etterretning, men som likevel kan gis kriminalomsorgen.
- Opplysninger politi og påtalemyndighet trenger for å bekjempe og forebygge kriminalitet. Dette er bl.a. opplysninger om forhold av sikkerhetsmessig art rundt sonings situasjonen til særskilte innsatte/dømte. Informasjon fra KSF til Nye Kripos evt PST vil basere seg på bearbejdede opplysninger hentet fra INFOFLYT-registeret, KOMPIS, innsatte informanter, brev-, telefon- og besøkskontroll samt andre egne observasjoner. Dette kan f. eks være opplysninger om regimet den innsatte er underlagt og årsak til dette, hvilke andre innsatte som sitter på samme avdeling, forflytninger, reaksjoner på brudd, permisjoner, hvem som er gitt besøkstillatelser og når, hvem innsatte korresponderer med og hva som sies, jf også pkt 7 om taushetsplikt.
- KSF vurderer om opplysningene ut fra sin art og alvorlighetsgrad skal registreres i INFOFLYT-registeret.

5. Forespørsel om og utveksling av informasjon

Forespørsel om informasjon og oversendelse av informasjon skal skje tjenestevei, dvs fra lokalt nivå til regionalt nivå til KSF og motsatt. Jf også pkt 6 om autorisering.

Utteksling av informasjon skjer mellom KSF og Nye Kripos, evt mellom KSF og PST, ved:

- Anmodning fra KSF til Nye Kripos eller PST om opplysninger for å vurdere om en innsatt eller annen person omfattes av målgruppen for INFOFLYT. Nye Kripos/PST har ansvaret for at detaljeringsnivået ved bruken av etterretningsopplysninger, såkalt ”softinfo”, blir vurdert i.f.m. utarbeidelse av svar til KSF. Når ikke verifiserte opplysninger utleveres, bør det gjøres oppmerksom på at deres korrekthet ikke er avklart. KSF viderefremidler informasjonen tjenestevei.
- Meldinger politiet av eget tiltak sender via Nye Kripos eller PST for evt vurdering i KSF, og som inneholder opplysninger politiet mener kan ha betydning for vurderinger innen INFOFLYT-systemet.

Opplysninger fra politiet til kriminalomsorgen om akutte problemer som opprør, overlevering av narkotika og lignende, som er av en viss alvorlighetsgrad, og hvor bruk av INFOFLYT-systemet vil medføre unødige forsinkelse, kan meldes direkte fra politiet til vedkommende lokale enhet. Kopi av meldingen sendes henholdsvis Nye Kripos eller PST

og KSF. Her må det tas hensyn til tidsfaktor og om det er hensiktsmessig å benytte samme fremgangsmåte som beskrevet over.

- anmodning fra Nye Kripos eller PST til KSF om opplysninger om innsatte og dømte eller personkrets rundt disse.

6. Saksbehandling, registre og tilgangsnivå

Informasjon fra Nye Kripos/PST til KSF gis i bearbeidet form. Etter samråd med Nye Kripos/PST om videre avskalling av detaljopplysninger, gir KSF informasjon videre til region (evt i bearbeidet form), og den går deretter videre til fengselet (eventuelt ytterligere bearbeidet om dette fra politiets side anses nødvendig). Opplysninger som innebærer sikkerhetsrisiko rundt innsatte skal gis i sin helhet.

Saksbehandlingen skal være skriftlig, og skje iht. Beskyttelsesinstruksen. Informasjonen vil som hovedregel omfatte opplysninger som vil kunne skade offentlige interesser eller enkeltpersoner, også i betydelig grad. Dermed skal som hovedregel alle dokumenter i INFOFLYT som behandles i kriminalomsorgen graderes FORTROLIG eller STRENGT FORTROLIG (etter behov), og behandles, forsendes og oppbevares iht. Beskyttelsesinstruksen. Informasjonen oppbevares utilgjengelig for uvedkommende/andre enn de autoriserte og forsvarlig sikret i eget låst skap, atskilt fra fangesakene. Fangesakene merkes særskilt for å vise at det foreligger andre opplysninger om den innsatte. Det er naturlig at regionalt og lokalt nivå oppretter egne "INFOFLYT-mapper" om de enkelte innsatte. Dersom regionalt eller lokalt nivå utformer nye dokumenter i INFOFLYT-saken, eller mottar dette fra andre enn KSF/egen region (f. eks politi) skal det sendes kopi til henholdsvis regionalt nivå og KSF.

Ved oppretting av nye saker eller ved overføring, må de enkelte nivåer og enheter konferere muntlig på forhånd, slik at saken er kjent når saken og/eller innsatte ankommer.

Ved overføring mellom fengsler, skal den innsattes "INFOFLYT-mappe" iht. Beskyttelsesinstruksen følge den innsatte til nytt fengsel. Dersom mottakende fengsel ligger i en annen region, skal dokumenter i avgivende region sendes mottakende region. I KSF vil opplysningene lagres og bearbeides i eget register, INFOFLYT-registeret.

Alle nivå skal føre egen journal for dokumenter omfattet av INFOFLYT iht. Beskyttelsesinstruksen. Journalen skal være unntatt offentlighet. All bruk av dokumentene skal føres i egen logg, hvor det fremgår hvilke dokumenter som er brukt, hvem som har brukt dem og når.

Behandling etter Beskyttelsesinstruksen ivaretar behovet for tilgang til informasjon etter "need to know"-prinsippet. I KSF vil 3-4 personer være involvert, på regionsnivå 3-4 personer, og på lokalt nivå 2-4 personer (avhengig av enhetens størrelse). Det er behov for mer enn 1 person pr. nivå pga. fraværproblematikk. Disse vil være personlig autorisert. Regionene autoriserer personene på regionalt og lokalt nivå, og skal til enhver tid ha liste over autoriserte personer, hvor det også må fremgå i hvilken rekkefølge disse skal kontaktes. Også merkantilt personale (forværelse, arkiv o.l.) som skal håndtere dokumenter må autoriseres og fremgå av nevnte liste. Disse inngår ikke i gruppen på 2-4 personer nevnt over, men antallet må reduseres til et minimum. KSF skal fortløpende orienteres med kopi av nye eller endrete lister. Antallet autoriserte personer per nivå kan økes etter avtale mellom KSF og politiet. På regionalt nivå bør autoriserte personer ha beslutningsmyndighet i fangesaker.

På bakgrunn av opplysningene fra KSF vil regionene og fengslene beslutte nødvendige tiltak mot de aktuelle personene. Dette kan f.eks. være innsettelse på avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå, evt overføring til andre avdelinger eller lukkede fengsler, evt besøksnektelser eller skjerpet besøks-, brev- eller telefonkontroll, innsetting på enerom (f.eks. ved s.k. ”selvisolering”), evt forflytting av andre innsatte for å skjerme en eller flere innsatte.

Når innsatte registreres av KSF i INFOFLYT, skjer en merking på innsattes personbilde i KOMPIS KIA, for å gjøre KOMPIS-bruker oppmerksom på at overordnet må kontaktes før ny beslutning tas. Beslutning tatt av fengsel eller region kan om nødvendig omgjøres av overordnet nivå, også til skade for innsatte, jf straffegjennomføringsloven § 7 g). Det er for øvrig også alminnelig instruksjonsadgang for overordnet nivå.

Beslutning tatt på bakgrunn av politiinformasjon meldes tjenestevei tilbake til KSF, for videreformidling til Nye Kripes/PST.

7. Taushetsplikt

Taushetsplikten setter i praksis svært få skranker for kriminalomsorgens avgivelse av opplysninger til politiet, også i disse sakene. Opplysninger fengselsbetjenter får i egenskap av helsepersonells medhjelpere (ved for eksempel medisintdeling), er imidlertid taushetsbelagte etter lov om helsepersonell. Mest mulig åpen informasjon til politiet skal tilstrebes.

Utgangspunktet er at taushetsplikt også gjelder for opplysninger innenfor INFOFLYT. Informasjon til politiet forutsetter dermed at opplysningene faller innenfor et av unntakene fra taushetsplikten. De mest aktuelle unntakshjemlene er forvaltningsloven (fvl) § 13 b, 1.ledd nr 5 og nr 6:

- Fvl §13 b, 1. ledd nr 5 gir unntak for å gi ”andre forvaltningsorganer” (dvs politiet) ”opplysninger om en persons forbindelse med organet” (f.eks. hvilket fengsel og regime den innsatte er underlagt, hvilke andre innsatte som sitter på samme avdeling og lignende), om ”avgjørelser som er truffet” (f.eks. 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), og ”ellers slike opplysninger som er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag”.

Avgiverorganets (dvs KSFs) oppgaver etter strgfvl § 2 er å ivareta at ”Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet...” Dette kan f. eks være å hindre rømning eller annen ny kriminalitet.

Opplysninger trenger ikke være knyttet til en konkret fangesak eller etterforskningssak. Dette kan være f.eks. opplysninger om hvem som korresponderer og telefonerer og for øvrig er i kontakt med innsatte, og hva som sies (jfr hovedregel om stadig tilsyn, brev-, besøks- og telefonkontroll i lukkede fengsler).

- Fvl § 13 b, 1. ledd nr 6 hjemler unntak fra taushetsplikten når opplysningene gjelder lovbrudd, eller i forbindelse med en anmeldelse. Dette kan f.eks. være opplysninger fremkommet under brev-, telefon- og besøkskontroll, fra informanter eller observasjoner fra fengselet forøvrig. Unntaket begrenser seg ikke bare til straffesanksjonerte lovbrudd. Det antas at det aktuelle forhold ikke må være bevist, men at mistanke er nok.

8. Innsynsrett i INFOFLYT-dokumentene kriminalomsorgen behandler (som forvaltnings sak)

Selv om taushetsplikten oppsetter få skranker for kriminalomsorgens ansatte mot å gi opplysninger, oppstår spørsmålet om innsattes og andres innsynsrett i dokumentene som ligger til grunn for vedtakene. Pga. opplysningenes sensitive karakter og dermed risiko ved spredning, er det naturlig å ha som utgangspunkt at det ikke må gis innsyn i disse spesielle opplysningene. Innsynsrettsspørsmålet oppstår både iht.:

- a) presse/øvrige offentlighet,
 - b) innsatte selv og dennes tilknyttede personkrets, og
 - c) prosessfullmektig (advokat/forsvarer) for den innsatte/dennes tilknyttede personkrets
- a) innsynsrett for presse/øvrige offentlighet: Denne kan f.eks. avskjæres etter offvl §5a jfr fvl § 13 (personlige forhold), offvl § 6 (særlig 1.ledd nr 2)c) (offentlige kontrolltiltak), 5) (anmeldelse/dokument om lovovertrædelse) og 8) (personbilder i personregister). Presse vil dermed kunne nektes innsyn, og likeledes de fleste organisasjoner/institusjoner. Sivilombudsmannen vil kunne kreve innsyn, jfr sivilombudsmannsloven § 7. Denne har imidlertid taushetsplikt.
- b) innsynsrett for innsatte selv og dennes personkrets: Strgjfl § 7 c) avskjærer partens innsynsrett i ”dokument som inneholder opplysninger som det av hensyn til en annen person må anses utilrådelig at parten får kjennskap til. Parten har heller ikke krav på å gjøre seg kjent med opplysninger i et dokument dersom innsyn er utilrådelig på grunn av sikkerhetsmessige hensyn, eller av hensyn til etterforskning av straffbare forhold”. Denne hjemmelen vil i praksis kunne avskjære innsyn i de sakene som omfattes av INFOFLYT for innsatte og andre personer som måtte være omtalt i opplysningene (f.eks. besøkende, brev- og telefonpartnere).
- c) innsynsrett for prosessfullmektig (advokat/forsvarer) for den innsatte/dennes tilknyttede personkrets:
- 1) Prosessfullmektig skal etter norsk rett likestilles med part dersom ikke annet er bestemt. Prosessfullmektig har altså ikke en videre innsynsrett enn sin klient. Dermed er også prosessfullmektigens innsyn avskåret pga. sikkerhetsmessige hensyn, eller av hensyn til etterforskning av straffbare forhold etter strgjfl § 7 c).
 - 2) Fvl § 19, 1.ledd c) gjør unntak fra innsynsretten for opplysninger om en parts helse eller hans forhold til personer som står ham nær, når det anses utilrådelig å gjøre opplysningene kjent for parten, og det er ”særlige grunner” som taler mot å gi opplysningene til prosessfullmektigen. Også denne hjemmel kan brukes, men går ikke like langt som strgjfl § 7.

9. Innsynsrett i opplysninger gjennom domstolsbehandling

Selv om innsyn i politiopplysningene som brukes for å begrunne vedtaket kan nektes i selve forvaltningssaken (vedtaket om innsettelse, flytting, besøksnekt eller andre særskilte kontrolltiltak), kan parten gå til sivil sak for å få vedtaket prøvd for domstolen. Spørsmålet blir da om saksøker kan kreve at opplysningene legges frem som en del av bevisføringen, enten i form av dokumentet selv eller som vitneforklaring. Dette kan løses ved bruk av tvistemålsloven (tvml) § 250, eller ved forvaltningsmessig omgjøring av vedtaket.

Tvml § 250, 1. ledd: ”Er ellers et skriftlig bevis i en parts besiddelse, kan det kræves fremlagt, naar det ikke indeholder noget, som parten efter reglerne om vidnesbyrd vilde være utelukket fra eller fritat for at gi forklaring om.”

Spørsmålet er da om saksøkt part er utelukket eller fritatt fra å gi forklaring om disse opplysningene. Dette reguleres i tvml § 204 (strpl §§ 117 og 118 er parallelle bestemmelser). Etter § 204 nr 1 kan opplysninger om rikets sikkerhet ikke tas imot av retten uten Kongens tillatelse. Etter nr 2 kan ikke taushetsbelagte opplysninger (som det vil dreie seg om her) fremlegges uten samtykke av departementet (her: Justisdepartementet). Samtykke kan bare nektes dersom fremleggelse av opplysningene ”vil kunne utsette staten eller allmenne interesser for skade eller virke urimelig overfor den som har krav på hemmelighold”. Vilåret for å nekte samtykke vil lett være oppfylt for de aktuelle opplysningene.

Tvml § 204, nr 2 annet ledd åpner imidlertid for at retten (etter en helhetsvurdering) ved kjennelse kan kreve opplysningene fremlagt selv om samtykke er nektet fra departementet. Departementet skal da kunne redegjøre for sitt standpunkt, uten at denne redegjørelsen meddeles motparten. En slik redegjørelse kan overbevise retten, og kravet om fremleggelse av opplysninger avskjæres. Men det kan også være at retten, på tross av redegjørelsen, ved kjennelse beslutter at opplysningene må fremlegges. I dette tilfellet kan kjennelsen påkjæres til lagmannsretten og videre evt til Høyesteretts kjæremålsutvalg for ny prøving. Det kan antas at slik prøving kan ta noe tid.

10. Lagring og makulering av informasjon

Oppbevaring og makulering av dokumenter med informasjon omfattet av INFOFLYT-systemet skal skje i henhold til Beskyttelsesinstruksen.

- a) I fengslene/på lokalt nivå og på regionalt nivå skal dokumentene makuleres ved løslatelse.
- b) I KSFs INFOFLYT-register skal informasjon slettes/makuleres etter 10 år dersom ikke KSF bestemmer noe annet.
- c) Nye Kripos skal føre en oversikt over sakene som omfattes av INFOFLYT. Tilsvarende oversikt skal føres i PST i saker som omfattes av disses ansvarsområde.

11. Iverksettelse

Denne instruks trer i kraft straks

Med hilsen

Kristin Bølgen Bronebakk
ekspedisjonssjef

Andreas Skulberg
avdelingsdirektør