



Ministerialtidende

2011

Udgivet den 19. november 2011

17. november 2011.

Nr. 90.

Vejledning om kriminalforsorgens samarbejde med de sociale myndigheder og politiet som led i indsatsen i forbindelse med dømte personers løsladelse (KSP-samarbejdet) og om videregivelse af oplysninger i forbindelse med samarbejdet

1. Indledning

Ved lov nr. 1549 af 21. december 2010 om ændring af straffeloven og retsplejeloven er § 115 i retsplejeloven ændret, således at der er skabt mulighed for, at der som led i samarbejdet mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet – KSP-samarbejdet – uden samtykke fra den, oplysningerne angår, kan videregives sådanne personoplysninger, som er nødvendige for, at samarbejdet kan fungere.

Retsplejelovens § 115 har følgende ordlyd:

»§ 115. Politiet kan videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til

- 1) det kriminalitetsforebyggende samarbejde (SSP-samarbejdet),
- 2) politiets samarbejde med de sociale myndigheder og social- og behandlingspsykiatrien som led i indsatsen over for socialt udsatte personer (PSP-samarbejdet) eller
- 3) samarbejdet mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet som led i indsatsen over for dømte, der løslades fra institutioner under kriminalforsorgen, og dømte under 18 år, der løslades fra institutioner m.v. uden for kriminalforsorgen, hvor de er anbragt i henhold til § 78, stk. 2, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v., (KSP-samarbejdet).

Stk. 2. I samme omfang som nævnt i stk. 1 kan en myndighed videregive oplysninger om enkeltpersoner til politiet og andre myndigheder, der indgår i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1. Oplysningerne må i forbindelse med de nævnte former for samarbejde ikke videregives med henblik på efterforskning af straffesager.

Stk. 3. Inddrages selvejende institutioner, der løser opgaver for det offentlige inden for social-, undervisnings- og beskæftigelsesområdet eller social- og behandlingspsykiatrien, i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1, kan der i samme omfang som nævnt i stk. 1 og 2 udveksles oplysninger mellem myndighederne og institutionerne.

Stk. 4. De myndigheder og institutioner, der indgår i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1, er ikke forpligtet til at videregive oplysninger efter stk. 1-3.«

Ansvar for etableringen af et KSP-samarbejde påhviler kriminalforsorgen. Der vil i det følgende blive redegjort for rammerne for samarbejdet mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet som led i indsatsen i forbindelse med dømte personers løsladelse fra fængsel.

Der vil endvidere blive redegjort for anvendelsen af retsplejelovens § 115 om udveksling af oplysninger som led i KSP-samarbejdet, herunder forholdet til anden lovgivning om videregivelse af oplysninger, der kan være af betydning for myndighedernes samarbejde som led i indsatsen i forbindelse med dømte personers løsladelse.

2. Generelt om KSP-samarbejdet

2.1. Formålet med KSP-samarbejdet er at skabe rammerne for en koordineret indsats over for personer, der løslades fra fængsel mv., med henblik på at sikre, at disse personer hjælpes videre på den rigtige måde, og for at forebygge tilbagefald til ny kriminalitet.

Målgruppen for samarbejdet er dømte, der løslades fra institutioner under kriminalforsorgen, og dømte under 18 år, der løslades fra institutioner mv. uden for kriminalforsorgen, hvor de er anbragt i henhold til straffuldbyrdeslovens § 78, stk. 2.

Det er generelt vigtigt, at den rehabiliterende indsats under afsoning følges op af en tæt koordineret udslusning fra fængsel til frihed med reelle alternativer til ny kriminalitet gennem tilbud om f.eks. uddannelse, job eller (fortsat) relevant behandling. De involverede myndigheder skal derfor i forbindelse med udslusning sikre en tæt og konsekvent opfølgende indsats, og der skal gøres mest muligt for at sikre den løsladte en meningsfuld tilværelse ved f.eks. at have fokus på den pågældendes beskæftigelses-, uddannelses- og boligsituation.

Særligt i forhold til dømte under 18 år, der løslades fra institutioner mv., hvor de er anbragt i henhold til straffuldbyrdeslovens § 78, stk. 2, er det vigtigt, at de enkelte kommuner i god tid forud for løsladelsen tager initiativ til at

behandle de pågældendes sager inden for samarbejdet om udslusning.

2.2. Der er i de senere år gennemført flere tiltag med henblik på at styrke samarbejdet mellem navnlig kriminalforsorgen og kommunerne i forbindelse med udslusning.

På Social- og Integrationsministeriets område er der således i 2006 udstedt en bekendtgørelse om kommunernes pligt til at koordinere handleplaner med kriminalforsorgen for visse persongrupper (bekendtgørelse nr. 642 af 15. juni 2006) med henblik på at sikre en tidlig og mere hensigtsmæssig koordinering af myndighedsindsatsen. Det følger bl.a. af bekendtgørelsen, at kommunen har ansvaret for, at kommunens handleplaner koordineres med kriminalforsorgen, og for løbende at sikre sig, at kommunens støtteforanstaltninger og indsatser i øvrigt koordineres med kriminalforsorgens tiltag, og at eventuelle andre relevante samarbejdsparter inddrages i arbejdet.

Direktoratet for Kriminalforsorgen, Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet iværksatte derudover i 2006 projekt "God Løsladelse". Hovedformålet med projektet, der blev afsluttet i 2009, har været at sikre, at de involverede myndigheder i god tid forud for løsladelsen indleder et tværsektorielt samarbejde, som udmøntes i en koordineret handleplan, der indeholder en beskrivelse af forløbet for den løsladtes udslusning i samfundet. Kriminalforsorgen arbejder videre med erfaringerne fra projekt "God Løsladelse", der bl.a. er mundet ud i en konkret køreplan for den gode løsladelse.

Med ovennævnte lov nr. 1549 af 21. december 2010 om ændring af straffeloven og retsplejeloven – der for så vidt angår KSP-samarbejdet trådte i kraft den 1. april 2011 – er der skabt udtrykkelig hjemmel til et mere systemiseret myndighedssamarbejde, hvor det er et helt centralt element, at der regelmæssigt kan ske en hurtig og smidig udveksling af oplysninger mellem de involverede myndigheder.

Det er således en forudsætning for samarbejdet i forbindelse med udslusning fra endt afsoning, at de relevante myndigheder på tværs kan drøfte den pågældende persons situation i et mere uformelt forum med henblik på at sikre en så hensigtsmæssig individuel opfølgning som muligt. En sådan drøftelse kan indebære udveksling af oplysninger om den pågældende persons rent private forhold, herunder om anholdelser, detentionsanbringelser, straffbare forhold, sociale og psykiske problemer samt alkohol- eller narkotikamisbrug.

Retsplejelovens § 115 om KSP-samarbejdet tilsigter ikke at begrænse den enkelte myndigheds adgang til på ethvert tidspunkt at iværksætte hjælpeforanstaltninger efter anden lovgivning og herefter benytte sig af adgangen til at iværksætte særlige sociale eller sundhedsmæssige støtteforanstaltninger mv. uden for KSP-regi.

3. Rammerne for KSP-samarbejdet

Kriminalforsorgen – i praksis landets afdelinger af Kriminalforsorgen i Frihed (KiF) – skal virke for at etablere et samarbejde mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet som led i indsatsen i forbindelse med dømte personers løsladelse.

De overordnede rammer for KSP-samarbejdet i de enkelte KiF-afdelinger vil således skulle fastlægges af kriminalforsorgen. Etableringen af samarbejdet forudsættes i den forbindelse drøftet på et møde i kredsrådet, jf. retsplejelovens §§ 111 og 112, hvor den lokale KiF-afdeling deltager. Det bemærkes, at Rigspolitiet i en rundskrivelse af 2. juli 2010 har anmodet samtlige politikredse om mindst én gang årligt at invitere den lokale KiF-afdeling til at deltage i et kredsrådsmøde med henblik på koordinering af den samlede myndighedsindsats i forhold til udslusning fra fængsel mv.

Samtidig bør den praktiske indsats over for løsladte personer inden for KSP-samarbejdet og rammerne herfor i vidt omfang tilrettelægges under hensyntagen til de ønsker og behov, der lokalt måtte være i de enkelte kommuner. KSP-samarbejdet vil kunne tilrettelægges i tilknytning til relevante eksisterende samarbejdsfora, hvilket kan aftales lokalt mellem den enkelte KiF-afdeling, kommuner og politiet.

Det forudsættes, at kriminalforsorgen etablerer en central KSP-sekretariatsfunktion i den enkelte KiF-afdeling, der kan varetage tværgående funktioner og støtte de enkelte institutioner. Efter aftale med de øvrige myndigheder, der indgår i KSP-samarbejdet, kan repræsentanter for disse indgå i sekretariatsfunktionen.

4. Forholdet til anden lovgivning om videregivelse af oplysninger

Om de almindelige regler om videregivelse af oplysninger fra en forvaltningsmyndighed til en anden henvises til forarbejderne til lov nr. 1549 af 21. december 2010, jf. pkt. 3.3. i de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. L 3 (2010/11, 1. samling).

De almindelige regler om videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold i forvaltningsloven og persondataloven er fraveget med ændringen af retsplejelovens § 115. Det vil sige, at når der er tale om videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold inden for KSP-samarbejdet, skal alene retsplejelovens § 115 anvendes.

De nævnte almindelige regler vil imidlertid – i det omfang det er relevant – finde anvendelse på forhold, der ikke er reguleret i § 115. Det indebærer bl.a., at persondatalovens regler om den registreredes rettigheder, den dataansvarliges anmeldelsespligt og behandlingssikkerhed finder anvendelse i det omfang, det er relevant – også for behandlinger af personoplysninger som led i KSP-samarbejdet.

5. Videregivelse af oplysninger inden for KSP-samarbejdet

Det følger af retsplejelovens § 115, at de myndigheder, der deltager i KSP-samarbejdet – uden samtykke fra den oplysningerne angår – kan videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold som led i KSP-samarbejdet.

Der er imidlertid en række begrænsninger for videregivelsen af oplysninger inden for KSP-samarbejdet. De involverede myndigheder kan således ikke uden videre frit udveksle enhver oplysning, som myndighederne er i besiddelse af om de personer, som KSP-samarbejdet er rettet imod.

5.1. Efter retsplejelovens § 115, stk. 1, nr. 3, kan politiet videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til samarbejdet mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet som led i indsatsen over for dømte, der løslades fra institutioner under kriminalforsorgen, og dømte under 18 år, der løslades fra institutioner mv. uden for kriminalforsorgen, hvor de er anbragt i henhold til § 78, stk. 2, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v.

Efter retsplejelovens § 115, stk. 2, kan en myndighed i samme omfang som nævnt i stk. 1 videregive oplysninger om enkeltpersoner til politiet eller andre myndigheder, der indgår i samarbejdet som led i indsatsen i forbindelse med dømte personers løsladelse fra fængsel mv.

Efter disse bestemmelser må videregivelse således kun ske af hensyn til formålet med KSP-samarbejdet (koordinering af indsatsen i forbindelse med dømtes løsladelse), og videregivelsen skal være nødvendig for, at KSP-samarbejdet kan fungere.

Kravet om, at videregivelsen må anses for nødvendig for samarbejdet, indebærer, at de deltagende myndigheder i hvert enkelt tilfælde skal vurdere, om det konkret er nødvendigt at videregive bestemte oplysninger om privatpersoner, for at samarbejdet kan fungere.

Heri ligger, at der med ordningen ikke skabes adgang til, at de involverede aktører frit kan videregive enhver oplysning om en bestemt persons rent private forhold, men alene de oplysninger, som er nødvendige for, at de involverede myndigheder kan tilrettelægge en koordineret indsats over for den pågældende person i forbindelse med dennes løsladelse.

Ordningen for KSP-samarbejdet svarer i øvrigt til den ordning, der gælder for bl.a. SSP-samarbejdet.

5.2. Det følger endvidere af retsplejelovens § 115, stk. 2, at oplysningerne i forbindelse med KSP-samarbejdet ikke må videregives med henblik på efterforskning af straffesager.

Bestemmelsen er ikke til hinder for, at medarbejderne hos de myndigheder, der indgår i KSP-samarbejdet, vil kunne anmelde strafbare forhold til politiet, men dette skal i givet fald ske uden for KSP-samarbejdets rammer. Loven tilsigter således ikke at ændre noget i de situationer, hvor det følger af f.eks. sociallovgivningen, at der består en anmeldelsespligt.

Sker det i særlige tilfælde, at politiet gennem KSP-samarbejdet bliver bekendt med oplysninger, som kan have betydning for efterforskningen af en straffesag, vil politiet kunne benytte oplysningerne i forbindelse med efterforskning.

Bestemmelsen udelukker imidlertid, at politiet gennem KSP-samarbejdet indhenter oplysninger med det formål at bruge oplysningerne til efterforskning.

5.3. Efter retsplejelovens § 115, stk. 3, kan der i samme omfang som nævnt i stk. 1 og 2 ske udveksling af oplysninger mellem myndighederne og selvejende institutioner, der løser opgaver for det offentlige inden for social-, undervisnings- og beskæftigelsesområdet eller social- og behandlingspsykiatrien, hvis de nævnte institutioner inddrages i KSP-samarbejdet.

5.4. Efter retsplejelovens § 115, stk. 4, er de myndigheder, der indgår i samarbejdet mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet som led i indsatsen i forbindelse med dømte personers løsladelse, ikke forpligtet til at videregive oplysninger efter stk. 1-3.

Der består således ikke en pligt for myndighederne til at videregive oplysninger, men alene en mulighed herfor. Myndighederne kan undlade at videregive oplysninger, hvis dette findes betænkeligt. Retsplejelovens § 115, stk. 4, fraviger på dette punkt bestemmelsen i forvaltningslovens § 31, hvorefter en myndighed, der er berettiget til at videregive en oplysning, også normalt er forpligtet til at videregive oplysningen på begæring af en anden myndighed, når oplysningerne har betydning for den anden myndigheds virksomhed.

Retsplejelovens § 115 berører ikke en eventuel pligt til at videregive oplysninger efter anden lovgivning.

6. Notatpligt, indsichtsregler og klageadgang

6.1. Da der vil være tale om et tværfagligt samarbejde om faktisk forvaltningsvirksomhed, vil der i almindelighed ikke være noget krav om, at de oplysninger, der udveksles som led i KSP-samarbejdet, skal noteres ned. Det skyldes, at notatpligten efter offentlighedslovens § 6 kun gælder i afgørelsessager.

Det er dog muligt, at der efter omstændighederne vil påhvile myndighederne en notatpligt i den enkelte situation på grundlag af ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætninger. Der kan om rækkevidden af den ulovbestemte notatpligt bl.a. henvises til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (3. udg., 1998), side 152 f., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (2. udg., 2002), side 412 f., hvor der bl.a. er en omtale af ombudsmandspraksis på området.

6.2. De personer, der udveksles oplysninger om, vil i henhold til de gældende indsichtsregler i lovgivningen kunne fremsætte anmodning over for de involverede myndigheder om indsigt i de udvekslede oplysninger. En sådan indsichts-anmodning vil som det klare udgangspunkt skulle imødekommes, og der vil således efter reglerne på området alene kunne gøres undtagelse fra retten til indsigt i udvekslede oplysninger, hvis tungtvejende hensyn taler herfor.

Herudover vil der, f.eks. på baggrund af oplysninger fra den berørte person, efter omstændighederne kunne være pligt for myndighederne til at foretage berigtigelse af udvekslede oplysninger. For udvekslinger af oplysninger, der skal bedømmes efter persondataloven, gælder lovens § 5, stk. 4, og § 37, hvoraf følger, at det påhviler den dataansvarlige myndighed at berigtige (eller slette eller blokere) oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende.

6.3. De personer, der er videregivet oplysninger om, vil kunne gøre indsigelse herimod over for vedkommende myndighed. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til bestemmelsen i persondatalovens § 35, som i øvrigt bygger på den forudsætning, at en forvaltningsmyndigheds beslutning om, hvorvidt en indsigelse i henhold til bestemmelsen i § 35 skal imødekommes, har karakter af en afgørelse efter forvaltningsloven. Det indebærer bl.a., at den pågældende myndighed skal overholde forvaltningslovens regler om bl.a. at vej-

lede om mulighederne for at klage til en eventuel klageinstans.

Herudover kan der – hvis betingelserne herfor er opfyldt i det konkrete tilfælde – klages til Folketingets Ombudsmand.

Justitsministeriet, den 17. november 2011

CARSTEN KRISTIAN VOLLMER