

Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
11/4235

Vår referanse (bes oppgitt ved svar)
11/00970-2/CBR

Dato
9. desember 2011

Høringsuttalelse - tiltak for å forebygge og avdekke misbruk av velferdsordninger

Det vises til departementets høringsbev av 12. september 2011, med forslag til tiltak for å forebygge og avdekke misbruk av velferdsordninger. Datatilsynet mener at forslaget om å innføre en hjemmel for å tillate *samkjøring av registre for systematisk kontroll* utfordrer sentrale personvern hensyn, og vil kommentere forslaget i det følgende.

Fra tillit til kontroll

Datatilsynet mener at departementets forslag bryter med vår *moderne demokratiske rettstradisjon*, som bygger på en høy grad av tillit mellom stat og borger.

Det vises til at lovgiver tradisjonelt har lagt til grunn at borgerne etterlever gjeldende regelverk, og derfor har begrenset myndighetenes kontrolladgang overfor borgerne til å gjelde på nærmere bestemte vilkår. Det vises for eksempel til skatte- og avgiftslovgivningen, hvor selvdeklareringsprinsippet tydelig viser dette tillitsforholdet.

I dette tilfellet ønsker imidlertid departementet å innføre adgang til systematiske kontrolltiltak rettet mot enhver som mottar velferdsordninger etter folketrygdloven, og deres omkrets, uten at det oppstilles nærmere vilkår for slik kontroll. Tiltaket kan synes å være begrunnet i en generell mistillit mot alle som benytter velferdsordningene.

Den teknologiske utviklingen har medført at det er mulig å føre systematisk kontroll med store deler av befolkningen, til relativt lave kostnader. Kontroll er derved samfunnsøkonomisk svært lønnsomt. Dersom denne type kontrolltiltak innføres som foreslått innen folketrygdlovens område, er det derfor nærliggende å tro at tilsvarende tiltak rakst vil iverksettes innen en rekke andre områder - for eksempel innen skatte og avgift, og for velferdsordninger i regi av offentlige finansinstitusjoner (Lånekassen, Pensjonskassen og Husbanken).

Datatilsynet vil advare mot en utvikling hvor tillit erstattes med kontroll, bare fordi det er mulig og økonomisk regningssvarende. En rimelig balanse i maktforholdet mellom borger og stat er grunnleggende vilkår for et velfungerende demokrati. Dersom lovgiver i økende grad

bygger på mistillit overfor og kontroll med borgerne, vil denne maktbalansen kunne forrykkes over tid.

Forholdsmessighet

Datatilsynet mener at det tiltaket som foreslås innført ikke er *forholdsmessig*, altså at inngrepet er av en slik art og har et slikt omfang at det ikke står i forhold til den interessen samfunnet har i at tiltaket iverksettes. Tiltaket vil derved kunne være i strid med EMK art 8 og EUs personverndirektiv, som begge oppstiller krav om forholdsmessighet (nødvendighet).

Tilsynet har lagt til grunn at *det vil bli behandlet opplysninger som er sensitive* i henhold til definisjonen i personopplysningslovens § 2 nr 8. Tilsynet mener at det ikke kan utelukkes at det vil bli behandlet opplysninger om helseforhold. Det vises til at dette begrepet favner videre enn de rene helseopplysninger, og også omfatter opplysninger om for eksempel sosiale forhold som vil kunne ha betydning for den enkeltes helse. Tilsynet mener også at behandlingen i seg selv vil kunne resultere i at noen mistenkes for en straffbar handling (typisk misbruk). At opplysningene er sensitive skjerper kravet til samfunnsnytt.

Tiltaket vil representere et inngrep i privatlivet til enhver som bruker velferdsordningene, og til en ubestemt av personer i deres nærhet. Et slikt inngrep skal kunne skje uten at det fortas en konkret vurdering av om det er grunn til å gjennomføre en kontroll av den enkelte, eller i det enkelte tilfellet. Det er uttalt at ca 30 % av landets befolkning er mottakere av velferdsordningene i NAV-systemet¹. Medregnet deres omkrets er det derved grunn til å tro at tiltaket vil treffe et flertall av landets befolkning. Dette til tross for at det må antas at det kun er et lite mindretall av de som mottar velferdsordninger som faktisk misbruker disse. Datatilsynet mener derved at tiltaket medfører et systematisk inngrep i privatlivet til *en unødvendig stor krets av personer*.

At behandlingen nødvendiggjør omfattende systematiske unntak fra den *taushetsplikten* som den enkelte offentlige ansatte har, illustrerer etter tilsynets vurdering hvor inngripende tiltaket er.

Tiltaket fremstår å være utelukkende økonomisk motivert, idet man ønsker å forebygge og avdekke misbruk av de økonomiske velferdsordningene. Selv om *samfunnsøkonomi* er et relevant hensyn i henhold til EMK artikkel 8 og EUs personverndirektiv, skal økonomiske hensyn allikevel tillegges relativ liten vekt sammenlignet med for eksempel hensynet til nasjonal sikkerhet. Det å veie personverninteresser mot økonomiske interesser er svært vanskelig. Datatilsynet er allikevel av den oppfatning at tiltaket er uforholdsmessig. Å iverksette et økonomisk motivert kontrolltiltak, som medfører behandling og utstrakt spredning av taushetsbelagte og potensielt sensitive personopplysninger om et flertall av landets befolkning, er utvilsomt svært inngripende.

Tilsynet stiller spørsmål ved om det ikke er tilstrekkelig for å oppnå en tilfredsstillende økonomisk gevinst at det iverksettes målrettede kontrolltiltak basert på blant annet risikovurderinger.

¹ Bergens Tidende, fredag 7. oktober 2011

Legalitet

I henhold til legalitetsprinsippet skal enhver behandling av personopplysninger skal ha et rettslig grunnlag. Legalitetsprinsippet er nedfelt både i EMK art 8, i EU personverndirektiv og i Grunnloven

Legalitetsprinsippet er relativt, slik at kravene til det rettslige grunnlagets styrke og klarhet skjerpes med behandlingens inngripende karakter. Behandlinger som skjer i forbindelse med offentlige kontrolltiltak mot den enkelte borger skal som utgangspunkt være hjemlet i lov. Lovhjemmel vil sikre både at tiltaket er vurdert i en demokratisk lovprosess, og at tiltaket er forutberegnlig for den enkelte.

Tatt i betraktning tiltakets inngripende karakter og omfang (jf forholdsmessighetsvurderingen over) kan Datatilsynet vanskelig at den hjemmelen som er foreslått ivaretar legalitetshensynene. Etter tilsynets vurdering er bestemmelsens ordlyd alt for vidtrekkende og generelt utformet. Den kan leses som en *blaco-fullmakt* for Arbeids- og velferdsetaten til å samkjøre sine alle sine registre mot offentlige registre, på et hvilket som helst tidspunkt, og så ofte etaten selv finner det formålstjenlig. I den forbindelse skal det nevnes at ”offentlige myndigheters registre” og ”offentlige registre” er svært vide begreper, som ikke er nærmere definert. Begrepene vil etter sin ordlyd blant annet kunne omfatte personalregistre i offentlig myndighet.

Det eneste vilkåret som oppstilles er at de registrene som skal samkjøres mot NAV sine registre inneholder opplysninger som er relevante. Det er allikevel ikke problematisert hvilke konsekvenser det har at et register også inneholder opplysninger som ikke er relevante. Skal registrene likevel samkjøres/leveres ut, eller skal det bare foretas en samkjøring mot de relevante deler av registrene?

Den hjemmelen som er foreslått vil etter tilsynets vurdering ikke skape tilfresstillende forutberegnlighet for den enkelte, knyttet til hvilke opplysninger som behandles, hvor opplysningene kommer fra, når behandlingen skjer, hvem som behandler opplysningene, og til hvilke formål.

Ordlyden er så vidtrekkende og generell at det også vil kunne være vanskelig for Stortinget å overskue de faktiske og rettslige konsekvensene av at bestemmelsen vedtas som foreslått. Det vises her til Stortingets reaksjoner på at gjeldende folketrygdlov § 21-4 gir hjemmel for at NAV kan hente trafikk fra teleleverandørene uten judisiell kontroll².

Formålsbestemthet

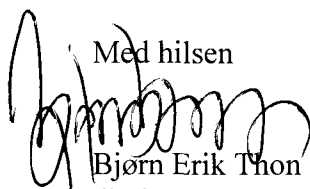
Datatilsynet mener endelig at forslaget harmonerer dårlig med formålsbestemthetsprinsippet, slik dette kommer til uttrykk i EUs personverndirektiv. Prinsippet innebærer et forbud mot at opplysninger som er innsamlet for ett formål senere benyttes til et formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet.

² Kontrolladgangen var et tema som kom opp i forbindelse med debatten rundt implementering av datalagringsdirektivet, jf blant annet Dagbladet 20. november 2010.

De opplysningene som skal behandles med det formål å avdekke misbruk av velferdsordninger i dette tilfellet er i hovedsak opplysninger som *andre myndigheter* opprinnelig har samlet inn for sine egne behandlingsformål, typisk for å fastslå enkeltpersoners rettigheter og plikter i henhold til annet regelverk. Opplysningene kan være avgitt frivillig fra den registrerte, eller ha blitt hentet inn fra andre med hjemmel i lov, for eksempel i forbindelse med enkeltsaksbehandling hos avgiverorganet.

Tilsynet frykter at en så omfattende *spredning* av personopplysninger mellom de ulike deler av forvaltningen som her er foreslått vil kunne svekke *borgerens tillit til forvaltningen*. Det kan medføre at den enkelte holder opplysninger tilbake for forvaltningen, eller oppgir opplysninger som er uriktige av frykt for at opplysningene spres videre. En slik frykt kan være grunnet i helt legitime forhold. På sikt vil man kunne risikere dårlig opplysningskvalitet i forvaltningen, hvilket igjen øker risikoen for at det treffes beslutninger på uriktig eller mangelfullt grunnlag.

Med hilsen



Bjørn Erik Thon
direktør



Cecilie L B Rønnevik
seniorrådgiver

Kopi: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet,
v/Statsforvaltningsavdelingen,
Pb 8004 Dep, 0030 Oslo