

Forvaltningens behandling av personopplysninger

Professor Ingunn Ikdahl
Institutt for offentlig rett



UNIVERSITETET
I OSLO

NAV har en rekke metoder for å sjekke sine brukere. Men selv om NAV anmeldte trygdejuks for rekordbeløp i fjor, tas fortsatt bare en brøkdel av svindlerne.

NAV-SVINDEL

Tekst: Thorese Doksbøl
Illustrasjon: Ingrid Rindal

Linn Kongsli Hillestad
Helsejournalist
Anders Møllh Johansen
Arbeidsjournalist

NAV anmeldte i 2014 trygde-svindel for 271 millioner kroner, den største summen noensinne. Det er i tillegg bare en brøkdel av det NAV svindles for hvert år. En analyse utført av Proba samfunnsanalyse for Arbeidsdepartementet i 2013, avslørte den ulagte trygde-svindelen til seks milliarder kroner.

Når NAV får mistanke om at en klient får uberettigede utbetalinger, kan de sette i gang en rekke undersøkelser. Nav kan:

- Sjekke skatteopplysninger
- Sjekke bankopplysninger
- Sjekke registreringer om arbeidsforhold hos arbeidstilsynet
- Sjekke helseopplysninger
- Møte opp på arbeidsplassen
- Sjekke sosiale medier
- Innleie opplysninger fra utleier

De fleste svindelsakene NAV melder til politiet avdekket gjennom krysssjekk av registre.

De aller fleste sakene avdekket gjennom at vi kryssjekker registre: 65 prosent av sakene som anmeldes til politiet avdekket på denne måten. De typiske sakene dreier seg om misbruk av arbeidsavklaringspenger og dagpenger, som vi kontrollere mot inntektsopplysninger som registreres hos Skatteetaten, sier saksbehandler i NAV, Magne Fladby til Dagbladet.

Får tips

De resterende 35 prosentene av de avdekkede trygdesvindels-sakene, avsløres ved at saksbehandlerne får mistanke om svindel, og tar affære (20 prosent), og via tips (15 prosent).

Omtrent 15 prosent avdekket gjennom at vi får melding fra andre offentlige instanser, for eksempel Skatteetaten eller Arbeidsforvaltningen. I tillegg får vi en del tips fra publikum, sier Fladby.

– Hvordan jobber dere for å ettergå tips?

– Hvis vi får eksempel på inn tips om at noen jobber svart, innhenter vi videre informasjon. Ofte går vi til Skatteetaten eller Arbeidsforvaltningen, i tillegg gjennomfører vi innlegg kontroll på arbeidstid. Dette brukes i første

De aller fleste sakene avdekket gjennom at vi kryssjekker registre.

Magne Fladby, saksbehandler i NAV

NAV anmeldte svindel for rekordbeløp

FAKTA

NAV-SVINDEL

- NAV politianmeldte trygde-svindel for 271 millioner kroner i fjor, det største beløpet noensinne.
- 65 prosent av sakene ble avdekket gjennom krysssjekk av registre.
- 20 prosent av sakene ble avdekket etter at saksbehandlere i NAV fikk mistanke.
- 15 prosent av sakene ble avdekket etter eksterne tips.

rekke der det er mistanke om svart arbeid.

Tidligere hadde Nav Kontrollkontor i Spania for å avdekket trygdesvindel der, men dette kontoret er nå lagt ned.

– Vi gjennomfører nesten aldri reiser, men det hender vi innhenter opplysninger fra utlandet, sier Fladby.

Går etter storsvindlere

Anslått anmelder persooet var noe lavere i 2014 enn tidligere, i overkant av 1200 personer, men sakene som anmeldes er større enn tidligere. NAV har i større grad enn før valgt å gå etter de største sakene.

De fleste er anmeldt for svindel av arbeidsavklaringspenger og dagpenger, sier 991 personer er anmeldt for å ha svindlet 200 millioner kroner. Av disse har 813 vært i arbeid uten å melde fra til NAV. I tillegg har NAV anmeldt flere for å ha oppbevart seg i utlandet med disse svindelsakene.

Avslørt av sosiale medier

De som ønsker å holde søder ved livsforselen hemmelig for NAV har også passet på hva de legger ut på de åpne internettene, som i sosiale medier. Også her gjør NAV undersøkelser.

– Vi bruker åpne kilder i de tilfellene vi har mistanke om svindel. Vi får også noen tips hver tirsdag om info fra sosiale medier, sier Fladby til Dagbladet.

Dagbladet skrev i fjor om Anette Giphardt (33), som opplydde at arbeidsgiveren hennes sendte bilder til NAV som var ment å dok u mentere at hun ikke var syk, slik hun hevdet.

En annen sak skrev vi om Yngve Spore, som mistet arbeidsavklaringspengene etter at NAV hadde sett på YouTube at han spilte trommer med bandet Greeny Spore.

– Vi overrasker ikke våre brukere via Internett, men informasjonen i åpne nettkilder kan bidra til å belyse en sak. Med brukere som er bosatt i 170 land verden over, kan det være nyttig at fagpersoner og direktør Torun Melstad ved Nav intervjua til Dagbladet.

DETTE
KAN
NAV
FINNE UT
OM DEG

Foto: Colorbox

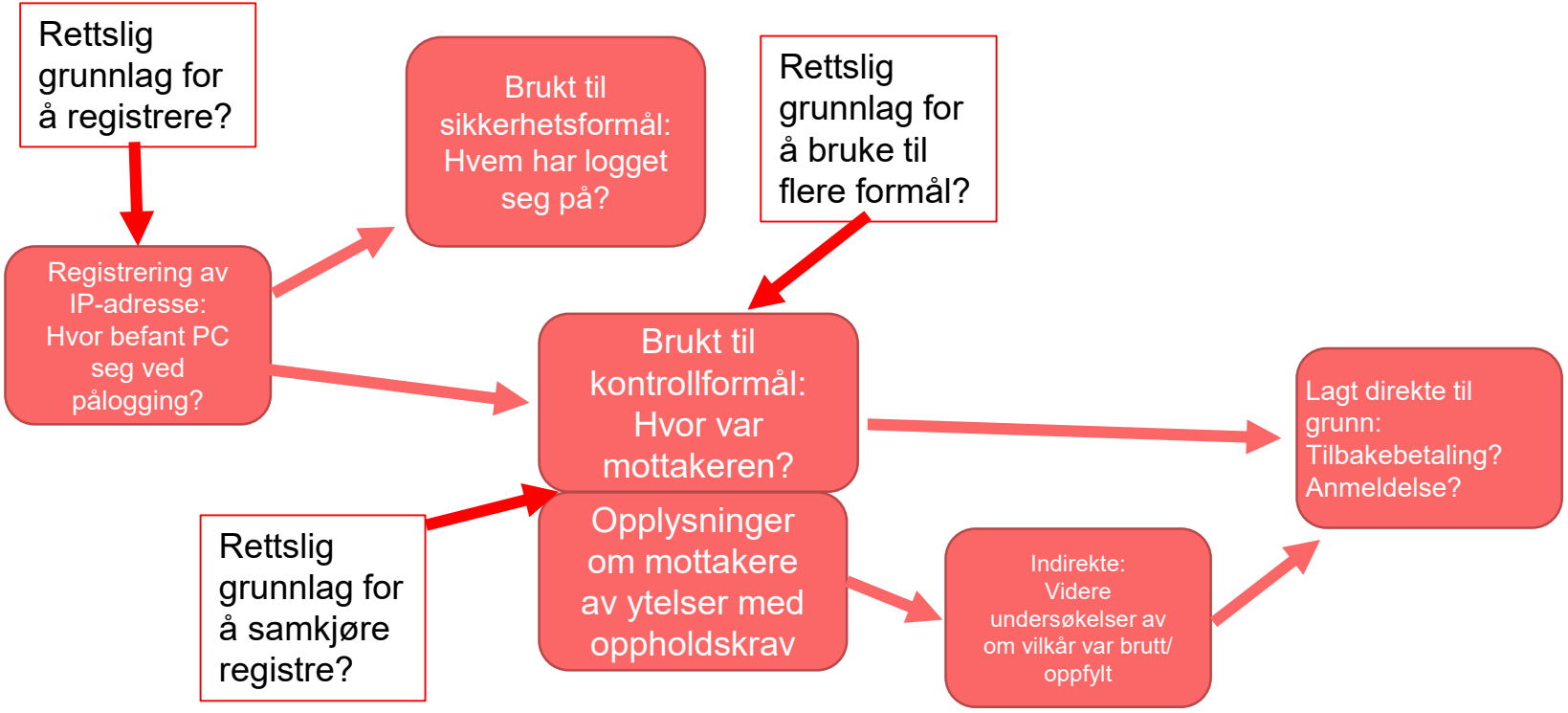
Forvaltningens behandling av personopplysninger

Eksempel: trygdeforvaltningens kontrollvirksomhet og forholdet til EØS-rett

- Ftrl § 21-4:
- «Arbeids- og velferdsetaten (...) har rett til å innhente **de opplysninger som er nødvendige** for å kontrollere **om vilkårene for en ytelse er oppfylt, vil kunne være oppfylt eller har vært oppfylt** i tilbakelagte perioder, eller for å kontrollere utbetalinger etter en direkte oppgjørsordning.
- Opplysninger **kan innhentes fra** helsepersonell, andre som yter tjenester forutsatt at de gjør det for trygdens regning, arbeidsgiver, tidligere arbeidsgiver, tilbyder av posttjenester, utdanningsinstitusjon, barnetilsynsordning, offentlig virksomhet, Folkeregisteret, pensjonsinnretning, forsikringsselskap og annen finansinstitusjon og regnskapsfører.
- Adgangen til å innhente opplysninger (...) omfatter også opplysninger om **andre enn stønadstakeren**. (...)
- De som blir pålagt å gi opplysninger, erklæringer og uttalelser, plikter å gjøre dette **uten hinder av taushetsplikt**.»

- Ftrl § 21-1a: **Forholdet til bestemmelser om internasjonal trygdekoordinering**
- Bestemmelsene i dette kapitlet skal fravikes i den utstrekning det er nødvendig av hensyn til relevante bestemmelser i [EØS-avtalens](#) hoveddel, trygdeforordningen, gjennomføringsforordningen og bi- og multilaterale trygdeavtaler, se [§§ 1-3 a](#) og [1-3 b](#).
- Ftrl § 21-4c: **Nærmere om innhenting av opplysninger**
- Personopplysningslovens regler om informasjonsplikt og om behandling av opplysninger, herunder tilgang, oppbevaring, viderebefordring og sletting, gjelder for opplysninger innhentet etter reglene i loven her, med de unntak som følger av [§ 21-4 b](#).

Behandling av IP-adresser: Registrering og bruk ved kontroll av oppholdssted



Ulike typer behandling av IP-adresser

Registrering og deling av IP-adresser:

- «In the period between 12 March 2018 and 11 September 2019 NAV collected the IP addresses of **495 229 persons, without having a legal basis for the collection.**»
- «The IP addresses were to be stored for ten years after delivery. In practice, NAV did not comply with this as **IP addresses were not deleted between 2005 and 2019.**»
- «The DPA was informed that a lack of legal basis led to an **erroneous disclosure of personal data to the police** in the period from 12 March 2018 until 6 May 2019.»
 - Brev fra AID til ESA 4. nov 2022

Behandling av IP-adresser for kontrollformål:

- «Utenlandsreiser har, særlig etter at Nav fikk teknologiske verktøy som muliggjorde sporing av IP-adresser, vært forholdsvis enkle å oppdage.»
 - NOU 2020: 9, kap 3
- «I tilbakemelding til utvalget den 8. mai 2020 har Nav Kontroll informert om **et 'uttrekk' av IP-adresser i 2012**, og at det i april 2013 ble gjort endringer i folketrygdloven, hvorpå IP-adresser ble lagret, og 'alle med tjenstlig behov', kunne bestille oversikter.
- Ifølge tilbakemeldingen [fra Nav Kontroll] ble det på et tidspunkt i **2013 foretatt massesøk i lagrede opplysninger for å luke ut personer som hadde sendt meldekort fra utlandet i perioder av et visst omfang**, og det ble snakket om 'nye kontroller for å avdekke utenlandsopphold'.»
 - NOU 2020: 9, særuttalelse Midthjell kap 18.3.4

Ut på skavlen?

Etablering og styring av svært vide hjemler for behandling av personopplysninger

- Forarbeider med liten grad av avklaringer av forholdet til personvern
- Stortinget som (enøyd?) pådriver
 - Bevilgninger 2002 →, nye hjemler
 - «Arbeids- og velferdsetaten har tatt dette veldig alvorlig når man begynner å gå inn og sjekke IP-adresser, og jeg synes det er et viktig og riktig tiltak. Jeg vil oppfordre til at man blir enda dyktigere på sånne ting for å avsløre misbruk.»
 - Debatten i Odelstinget om Ot. prp. nr. 76 (2007–2008) 8. januar 2009, saksordfører Robert Eriksson.
- Styringsdialog departement-direktorat:
 - Tildelingsbrev: forebygging og avdekking av trygdemisbruk en sentral oppgave for Nav
 - Navs årsrapporter: Statistikk, strategier og virkemidler
 - Mulighet for avklaring av rettslige spørsmål?

- «Reguleringen tar sikte på å **legge til rette for utvidet bruk av elektronisk registerkontroll** og gjenbruk av data i offentlige registre i tråd med Riksrevisjonens synspunkter i en rekke dokumenter til Stortinget.»
- «Departementet **har ikke foretatt en nærmere vurdering** av forholdet til EMK artikkel 8, jf. Datatilsynets høringsuttalelse. Den brede støtten i høringsrunden til registerkontroll som kontrollform viser etter departementets oppfatning at registerkontrollene **generelt ikke oppleves som et uforholdsmessig inngrep** i personvernet.»
 - Prop.7 L (2012-2013)

Å oppdage risiko for brudd på EØS-rett

Kontroll med kontrollen

- I praksis har det vært svært begrenset tilsyn og kontroll med hvordan Navs kontrollvirksomhet har vært utøvd.
- **Riksrevisjonens** kontroll har primært vært rettet mot effektivitet, ikke de rettslige rammene
- **Sivilombudet** har uttalt seg i svært få og spredte saker
- **Høyesterett**: tematisert i få saker, og begrenset kontroll:
 - Rt-2011-1433; HR-2023-301-A
- **Datatilsynet**: Tilsyn hos Nav Kontroll i mars 2012. Aktiv i høringer.
- **ESA**: sak på eget initiativ høsten 2022, om Navs bruk av IP-adresser

▪ HR-2023-301-A:

- (125) Påtalemyndigheten har anført at det er usikkert om Nav hadde rettslig grunnlag for laging og bruk av IP-adresser i den perioden tiltalen gjelder. [...]
- (126) Jeg finner ikke grunn til å ta endelig stilling til spørsmålet om bevisene er innhentet uten nødvendig lovhjemmel. Grunnen til det er at jeg, i likhet med lagmannsretten, mener at bevisene uansett må tillates ført.

Å avklare spørsmål om forhold til EØS-rettslige grenser

Styringsdialog om masseinnhenting og videre behandling av IP-adresser

- Mai 2013: Navs *handlingsplan mot trygdesvindler* 2013:
 - «Masseinnhenting av (...) IP-adresser og samkjøre mot meldekortene»
- Juli 2013: Navs rundskriv til § 21-4 d publisert:
 - «Det er under vurdering [...] om det er nødvendig å nedfelle en eventuell rett til å innhente opplysninger om IP-adresse i en forskrift. Inntil dette er avklart kan IP-adresse ikke innhentes ved masseinnhenting av opplysninger.»
- Des 2013:
 - Nav tok opp behov for presisering av § 21-4 d «for å effektivisere kontrollarbeidet ytterligere» i brev til dep.
- 2014, Navs *handlingsplan mot trygdesvindler* 2014:
 - «Utarbeide brev til departementet om ip-adr»
 - «Oppdatere rundskrivet [til § 21-4 d]»
 - «Arbeider med forslag til justering i lovteksten»
- 2015, Navs *handlingsplan mot trygdesvindler* 2015:
 - «Oppdatere rundskrivet» [til § 21-4 d]
 - «Avvente lovendring?»
- Juni 2023: Navs rundskriv til § 21-4 d er fortsatt det samme:
 - «Det er under vurdering [...] om det er nødvendig å nedfelle en eventuell rett til å innhente opplysninger om IP-adresse i en forskrift. Inntil dette er avklart kan IP-adresse ikke innhentes ved masseinnhenting av opplysninger.»

- «For å legge forholdene til rette for en mer effektiv innsats mot misbruk av velferdsordninger ga Stortinget våren 2013, gjennom endringer i folketrygdloven, arbeids- og velferdsetaten flere kontrollmuligheter. Det ble blant annet gitt hjemmel for elektronisk masseinnhenting av opplysninger fra flere registre.
- Riksrevisjonen konstaterer at to år etter lovvedtaket har departementet fortsatt ikke avklart om arbeids- og velferdsetaten har hjemmel til å masseinnhente informasjon om IP-adresser. [...]
- Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementets oppfølging av dette viktige området ikke synes å ha vært tilstrekkelig.»
 - Dok. 1 (2015-2016) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2014* s. 31 flg.

Faktorer som medvirker til risiko for at grensene for behandling av persondata overskrides:

- **Lovgivning** som gir vide hjemler for behandling av persondata
 - Grensene som følger av EØS-rett er lite synlige i loven
 - De ble ikke avklart i forarbeider
- **Politisk klima** preget av enkeltsakspolitikk: bekjempelse av trygdemisbruk
 - Uten avveininger mot andre verdier og hensyn
- **Mangelfull kontroll med kontrollen** på nasjonalt nivå:
 - Internt: Nav kontroll driver noe nært etterforskningsvirksomhet, men uten en «påtalemyndighet» til å vurdere rettslige skritt
 - Eksternt: sjelden og begrenset kontroll
- **Oppmerksomhet i EØS-systemet** ifm E-15/20 og etterfølgende ESA-sak:
 - TBC