



Udbetaling Danmark: En trussel mod privatlivets fred og retten til databeskyttelse

Executive summary

Udbetaling Danmark (UBD) blev oprettet i 2010 og har ansvaret for udbetaling af og kontrol med en række offentlige ydelser. I lov om Udbetaling Danmark er UBD blevet givet omfattende beføjelse til at indhente, samkøre og videregive personfølsomme oplysninger om en stor del af den danske befolkning. Et nyt lovforslag, som ifølge regeringens lovkatalog forventes fremsat februar 2015, vil udvide Udbetalings Danmarks beføjelser yderligere. Det er ikke på det foreliggende grundlag muligt at foretage en fyldestgørende vurdering af, hvorvidt UBD's indsamling, registersamkøring og videregivelse af oplysninger lever op til principperne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder ("Charteret"), persondataloven og EU's Persondatadirektiv ("Datadirektivet").

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at de indgreb, UBD foretager, kan være svært forenelige med bl.a. nødvendighedsprincippet i Persondataloven og Datadirektivet, samt legalitets- og/eller proportionalitetsprincippet i EMRK og Charteret. Det skyldes de (i) uklare kriterier for indsamling og efterfølgende behandling af personoplysninger (ii) den omfattende mængde af indsamlede og samkørte personoplysninger (iii) det forhold at indsamlingen sker uden konkret mistanke og ikke vedrører alvorlige forbrydelser som terror eller organiseret kriminalitet (iv) at oplysningerne deles mellem forskellige myndigheder, (v) at der er utilstrækkelige retssikkerhedsgarantier og tilsyn, samt (vi) at registersamkøringer tilsyneladende alene har givet få resultater og derfor går videre end nødvendigt, Risikoen for sådan uoverensstemmelse med EMRK og Charteret må antages at forstærkes i det omfang, at UBDs beføjelser udvides, som forudsat i lovudkastet.

Det anbefales derfor, at Datatilsynet iværksætter en tilbundsgående undersøgelse af, hvorvidt UBD's sagsbehandling lever op til kravene i henholdsvis EMRK, Charteret, Datadirektivet og persondataloven. Herudover anbefaler Justitia, at udvidelsen af UBDs beføjelser sættes i bero, og at lovgiver begrænser



adgangen til at indsamle og samkøre personoplysninger, samt klargør og præciserer hjemmelsgrundlaget snarere end udvider det.

1. Introduktion

Udbetaling Danmark (herefter "UBD") blev oprettet i 2010¹ som en offentlig selvejende institution², der bl.a. har ansvaret for udbetaling og kontrol med en lang række offentlige ydelser, herunder f.eks. boligstøtte og folkepension.³

Det overordnede formål med etableringen af UBD var at samle og effektivisere sagsbehandlingen for på sigt at opnå økonomiske besparelser. I forbindelse med hovedlovens (Lov om Udbetaling Danmark⁴) indførelse i 2012 fik UBD en række andre beføjelser, der bl.a. medførte, at der er sket en væsentlig forøgelse i adgangen til at videregive, indhente og registersamkøre oplysninger

Alle borgere, der modtager ydelser, der administreres af UBD, er registreret i UBD's databaser, der danner grundlaget for registersamkøringen. UBD har oplyst til Justitia, at de samlet set i 2. kvartal 2014 udbetalte ydelser til 2.650.143 - dvs. knap 2,7 mio. – ydelsesmodtagere.⁵

I forbindelse med Økonomiaftalen for 2015 mellem Kommunernes Landsforening (KL) og regeringen blev det aftalt at styrke kontrolarbejdet ved bl.a. at give flere beføjelser til UBD.⁶ Det har medført, at et nyt lovudkast⁷

¹ L 2010. 1594 (etableringsloven),

² Omfattet af forvaltningsloven, offentlighedsloven og lov om Folketingets Ombudsmand. Udbetaling Danmark er desuden underlagt almindelige forvaltningsretlige principper for sagsbehandling og administration i den offentlige forvaltning.

³ Se f.eks. lov om social pension (LBKG 2014-10-20, nr. 1137 §§ 12-13)

⁴ lov nr. 324 af 11. april 2012 om Udbetaling Danmark (lov om Udbetaling Danmark). Loven fastlægger de overordnede rammer for udbetaling DK sagsbehandling og administration inden for de ydelsesområde som fremgår af § 1

⁵ Baseret på oplysninger fra en aktindsigtsbesvarelse fra UBD til Justitia af 27/11-2014.

⁶ "Flere muskler til kontrolområdet". Tilgængelig her : <http://www.kl.dk/Administration-og-digitalisering/Flere-muskler-til-kontrolområdet-id159875/> , sidst besøgt: 02-02-2015

⁷ Lovudkast af 12. december 2014, Forslag Til Lov om ændring af lov om Udbetaling Danmark og forskellige andre love (Overførsel af myndighedsområder til Udbetaling Danmark samt indførelse af beføjelser til, at Udbetaling Danmark kan foretage registersamkøring på bl.a. kommunale ydelsesområder m.v.) - Tilgængelig her: <http://urlen.dk/eWb>, sidst besøgt 02.02.2015.



vedrørende UBD (herefter "lovudkastet") har været sendt i høring. Lovforslaget vil ifølge lovprogrammet blive fremsat i februar 2015⁸, og forventes at træde i kraft 1. maj 2015.

Både UBD's nuværende beføjelser og den planlagte udvidelse af beføjelserne skal ses i lyset af en række andre relativt nye og vidtgående beføjelser, det offentlige tager i brug for at bekæmpe socialt bedrageri. UBD's omfattende adgang til at indsamle, samkøre og dele ofte særdeles personfølsomme data om millioner af danskere rejser spørgsmålet om, hvorvidt UBD's beføjelser er for vidtgående, og om det er retssikkerhedsmæssigt forsvarligt at gennemføre en udvidelse af UBD's beføjelser. Justitia vil derfor i nærværende analyse foretage en gennemgang af reglerne i lov UBD og den påtænkte udvidelse heraf, samt foretage en kort gennemgang af de relevante regler, der beskytter borgernes privatliv og personoplysninger i Persondataloven, EMRK, Charteret og Datadirektivet. Formålet med analysen er at undersøge, hvorvidt UBD's hjemmelsgrundlag bør revideres og, om det er hensigtsmæssigt at udvide UBD's beføjelser.

2. UBD's virksomhed, beføjelser og tilsyn

UBD's myndighedsansvar er fastlagt i to forskellige love (fremover betegnet "etableringsloven"⁹ og "lov om UBD"¹⁰) samt i en ændringslov¹¹. Lov om UBD udgør en rammelov for UBD, mens etableringsloven hovedsageligt indeholder bestemmelser, der fandt anvendelse i etableringsfasen. Om baggrunden for UBDS omfattende beføjelser til bl.a. samkøring af oplysninger, jf. nærmere afsnit 3.4 ndf. fremgår det af bemærkningerne til loven:

⁸ Regeringens lovprogram 2014/2015. Tilgængelig her: http://www.sum.dk/Aktuelt/~media/Filer%20-%20dokumenter/Lovgivning_folketingsaaret_2014-15_web.ashx, se s. 24, sidst besøgt: 11.11.2014.

⁹ Lov nr. 1594 af 22. december 2010 om etablering af den selvejende institution Udbetaling Danmark (lov om etablering af Udbetaling Danmark - Etableringsloven).

¹⁰ Lov nr. 324 af 11. april 2012 om Udbetaling Danmark (lov om Udbetaling Danmark). Loven fastlægger de overordnede rammer for udbetaling DK sagsbehandling og administration inden for de ydelsesområder UBD administrerer.

¹¹ Lov nr. 326 af 11. april 2012 om ændring af forskellige love som følge af etableringen af Udbetaling Danmark og om ophævelse af lov om ændring af regler for statens udbetaling af refusion af kommunernes udgifter i henhold til den sociale pensions- og bistandslovgivning.



”Det danske velfærdssamfund hviler på et solidarisk princip om pligt til at yde og ret til at få hjælp, når man har brug for det. Regeringen har derfor ikke tolerance over for misbrug af sociale ydelser, [...]”

Regeringen ønsker, at Udbetaling Danmark bidrager til indsatsen på dette område, ved at give Udbetaling Danmark mulighed for genbrug og samkøring af oplysninger fra egne registre og eventuelt registre fra andre myndigheder eller offentligt tilgængelige registre. Dette skal ske med den højst mulige datasikkerhed, være afbalanceret i forhold til formålet og ikke gå videre end påkrævet.”¹²

UBD varetager de opgaver, der tillægges UBD i henhold til: 1) Lov om social pension., 2) Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v., 3) Lov om individuel boligstøtte., 4) Lov om friplejeboliger., 5) Lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel., 6) Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag., 7) Lov om opkrævning af underholdsbidrag., 8) Lov om en børne- og ungeydelse., 9) Repatrieringsloven., 10) Lov om aktiv socialpolitik., 11) Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lov om UBD § 1. Hovedopgaven består i at udbetale ydelser omfattet af de overstående love.

I lovudkastet er det besluttet at udvide UBD's kompetencer. Lovudkastet vil medføre, at kommunerne skal overflytte administrationen af følgende opgaver til UBD: Efterlevelseshjælp til borgere med bopæl her i landet (efter § 85 a i lov om aktiv socialpolitik), fleksydelse (efter lov om fleksydelse), delpension (efter lov om delpension), begravelseshjælp (efter §§ 160 og 257 i sundhedsloven) og international sygesikring (efter §§ 12 og 255 i sundhedsloven og EU-regler om koordinering af de sociale sikringsordninger og socialsikringsoverenskomster med andre lande).¹³

Herudover er der i lovudkastet lagt op til, at der i lov om fleksydelse indsættes en hjemmel til, at UBD kan få terminaladgang til visse nødvendige oplysninger i indkomstregistret, jf. lovudkastets § 4, nr. 18. UBD vil desuden kunne videregive oplysninger vedrørende visitation uden samtykke, jf. lovudkastets § 4, nr. 2. Det fremgår i øvrigt af lovudkastets § 9, nr. 2, at hvis borgeren har givet samtykke til kommunen efter § 11 a, stk. 1, i retssikkerhedsloven på sagsområder, der overføres til behandling i UBD, kan UBD behandle sagen uden fornyet samtykke.

¹² Forslag til Lov om sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark, Punkt 2.8.2.2., 2011/1 LSF 86
Offentliggørelsesdato: 10-02-2012.

¹³ Lovudkast af 12. december 2014, s. 17. - Tilgængelig her: <http://urlen.dk/eWb>, sidst besøgt 24.01.2015



3. UBD's beføjelser

Ved UBD's behandling af sager på sine sagsområder finder en række regler¹⁴ i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) anvendelse, jf. lov om UBD § 5.

Henvisningen indebærer bl.a., at UBD - til brug for oplysning af en sag og med borgerens forudgående samtykke - kan indhente nødvendige oplysninger fra andre offentlige myndigheder, uddannelsesinstitutioner, sygehuse, læger, psykologer, autoriserede sundhedspersoner i øvrigt og personer, der handler på disses ansvar, arbejdsløsheds-kasser, pengeinstitutter, arbejdsgivere og private, der udfører opgaver for det offentlige. Dette gælder også oplysninger om en persons rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, ligesom myndigheden kan indhente lægejournaler, sygehusjournaler eller udskrifter heraf.¹⁵

Hvis det er nødvendigt for sagens behandling, kan UBD fravige kravet om samtykke i overstående bestemmelser i sager om tilbagebetaling af sociale ydelser, jf. henvisningen til retssikkerhedslovens § 11 c, stk. 1, nr. 4, jf. lov om UBD § 5. Adgangen til at indhente oplysninger efter bestemmelsen gælder alene oplysninger om den, der søger om eller får hjælp, og således ikke oplysninger om eller fra andre, f.eks. en formodet samlever.¹⁶

UBD kan til brug for behandlingen af en enkelt sag eller til brug for generel kontrol uden samtykke kræve oplysninger om økonomiske forhold og ferieforhold om den, der søger om eller får hjælp og dennes ægtefælle eller samlever, fra andre offentlige myndigheder samt fra arbejdsløsheds-kasser. Tilsvarende oplysninger kan indhentes om andre husstandsmedlemmer.¹⁷

UBD kan efter henvisningen til retssikkerhedslovens § 11 a, stk. 3, - uden samtykke fra borgeren - forlange at få nødvendige oplysninger udleveret om økonomiske forhold fra pengeinstitutter og arbejdsgivere til brug for stikprøvekontrol i sager efter lov om social pension og lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. med henblik på at kontrollere pensionistens indkomst- og formueforhold.¹⁸

¹⁴Det drejer sig om § 10, § 11, stk. 1, § 11 a, stk. 1-5, § 11 b, § 11 c, stk. 1, nr. 4, og § 12 retssikkerhedsloven

¹⁵ Retssikkerhedsloven § 11a, stk. 1.

¹⁶ Noten i Karnov til lov om UBD § 5, nr. 16.

¹⁷ Retssikkerhedslovens § 11 a, stk. 2,

¹⁸ Se mere om forholdet mellem retssikkerhedsloven og lov om UBD her: Forslag til Lov om sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark, Punkt 2.6.2. 2011/1 LSF 86 Offentliggørelsesdato: 10-02-2012



3.1. Udveksling af oplysninger myndighederne imellem:

Sociale myndigheders muligheder for at videregive oplysninger blev før indførelsen af lov om UBD alene reguleret efter forvaltningsloven, persondataloven og særlovgivningen, for eksempel lov om kommunale borgerservicecentre.¹⁹

I medfør af lov om UBD §§ 6-7 skal henholdsvis kommunen og UBD videregive oplysninger til hinanden. Ifølge bemærkningerne til loven er det en forudsætning for korrekt administration af reglerne, at kommunen og UBD kan videregive oplysninger til hinanden.²⁰

UBD skal således uden samtykke fra borgeren videregive oplysninger, herunder oplysninger om rent private forhold, til kommunen om borgere, der søger om eller modtager kontante ydelser og økonomiske tilskud fra UBD, hvis oplysningerne er nødvendige for at foretage efterregulering, omberegning, fradrag eller modregning, for at frakende eller stoppe kontante ydelser og økonomiske tilskud eller for at foretage anden opfølgning i sager på kommunens sagsområde, jf. lov om UBD § 7.

Pligten til at videregive oplysninger gælder for almindelige ikke-følsomme personoplysninger, omfattet af persondatalovens § 6 og følsomme oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8.

Det følger af lov om UBD § 8, at UBD og kommunen til brug for vurdering af, om oplysningen skal videregives til hinanden, jf. §§ 6, 7 og 9, og til brug for myndighedsopgaver efter den sociale og den beskæftigelsesmæssige lovgivning har terminaladgang til et register med nødvendige oplysninger om, hvilke typer af kontante ydelser og økonomiske tilskud borgeren har modtaget de seneste 3 måneder, samt oplysninger om størrelsen på ydelsen og tilskuddet. UBD og kommunen har desuden terminaladgang til et register med nødvendige oplysninger til brug for beregning af pension, jf. lov om UBD § 8, stk. 2 og 3.

19 Forslag til Lov om sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark, Punkt 2.7.1.1. 2011/1 LSF 86
Offentliggørelsesdato: 10-02-2012.

²⁰ Ibid., 2.7.2.2.



3.2. Tilbagebetalingsager

UBD og kommunen skal på eget initiativ videregive oplysninger til hinanden, herunder oplysninger om rent private forhold, om den, der får hjælp eller har fået hjælp, dennes ægtefælle eller samlever og andre husstandsmedlemmer, hvis oplysningerne er nødvendige for den modtagende myndigheds kontrol af, om en borger har modtaget kontante ydelser eller økonomiske tilskud med urette og mod bedre vidende.

Oplysningerne kan videregives uden samtykke fra borgeren, jf. lov om UBD § 9

Kommunen og UBD skal efter anmodning videregive foreliggende oplysninger fra egne sager til hinanden i tilbagebetalingsager. Oplysningerne kan ligeledes videregives uden samtykke fra borgeren. Jf. lov om UBD § 10.

Fremover vil der i medfør af det nye lovudkast også kunne ske videregivelse af oplysninger vedrørende formodede samlever og formodede husstandsmedlemmer med hjemmel i lov om UBD § 9 – 11, jf. lovudkastet § 1, nr. 3 -5.

UBD vil desuden få terminaladgang til brug for udveksling af nødvendige oplysninger efter §§6, 7, 9-11 uden samtykke fra borgeren og terminaladgang til et it-system med oplysninger, jf. lovudkastet (§ 11 a)

Der er desuden indsat en hjemmel til, at kommunen og UBD kan udveksle nødvendige oplysninger fra afgørelser i sager, hvor de samme faktiske forhold har betydning for en afgørelse. Afgørelserne til brug for behandling af en sag om tilbagebetaling af kontante ydelser eller økonomiske tilskud i kommunen eller UBD udveksles uden samtykke fra borgeren, jf. lovudkastet § 1, nr. 7 (§ 11 b).

3.3. Anonyme meddelelser:

Det er forudsat i bemærkningerne til lov om UBD, at UBD kan påbegynde en sag på baggrund af en anonym meddelelse.²¹

Det fremgår således af bemærkningerne, at: "Det er helt afgørende, at der et tæt samarbejde om kontrol og tilbagebetalingsager, og at kommunen og UBD kan underrette hinanden om forhold, der er nødvendige for kontrolindsatsen, herunder at de to myndigheder kan videregive anonyme anmeldelser fra borgere, der

²¹ Ibid. Se f.eks. punkt 2.8.1.2.



mener, at en person uberettiget får kontante ydelser og økonomiske tilskud.”²² Af en offentlig tilgængelig statistik vedrørende UDB fremgår det da også, at adskillige sager bliver iværksat på baggrund af anonyme meddelelser.²³

Det er i den forbindelse væsentligt at bemærke, at Ombudsmanden i flere udtalelser har kritiseret brugen af anonyme anmeldelser.²⁴ I en sag fra 2013 var ombudsmanden således ²⁵kritisk over for, at myndighederne havde lagt vægt på den centrale brug af en anonym anmeldelse.²⁶

3.4. Samkøring og indhentelse af oplysninger i lov om UDB § 12:

Den væsentligste nyskabelse i forbindelse med hovedlovens indførelse i 2012 var reglen om indhentning og samkøring af oplysninger i lov om UDB § 12.

UDB kan således til brug for administration af sine sagsområder efter § 1 forlange at få nødvendige ikke-følsomme personoplysninger fra andre offentlige myndigheder og arbejdsløsheds-kasser i elektronisk form med henblik på registersamkøring i kontroløjemed. UDB kan til brug for administration af sine sagsområder efter § 1 foretage registersamkøring i kontroløjemed af data fra egne registre, herunder af data, der er indhentet i medfør af stk. 1, jf. lov om UDB § 12, stk. 1 og 2.

UDB kan med hjemmel i § 12, stk. 2 indhente oplysninger om rent private forhold fra egne registre. Der kan således både indgå personfølsomme og ikke personfølsomme oplysninger i registersamkøringen.²⁷

Før lov om UDB's indførelse var der alene hjemmel til indhentning og registersamkøring af oplysninger i retssikkerhedslovens § 11a, stk. 2. Der var imidlertid ikke hjemmel til, at myndigheden uden samtykke fra borgeren kunne indhente andre almindelige ikke-følsomme personoplysninger til brug for registersamkøring

²² Ibid.

²³ Se s. 77 i udkastet til evaluering af UDB,; Tilgængelig her:

<https://www.hk.dk/~media/Dokumenter/Om%20HK/Sektorer/Kommunal/Diverse/UdbetalingDanmarkUdkastEvaluering.aspx>, sidst besøgt 02-02-2015.

²⁴ Se eksempelvis: http://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/2012-8/ eller http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/ny_kritik_i_sag_om_socialbedrageri/, sidst besøgt 03-02.2015

²⁵ I dette tilfælde var kritikken rettet mod en kommune og et nævn.

²⁶ "Ny kritik fra Ombudsmanden i sag om Socialt Bedrageri". Tilgængelig her:

http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/ny_kritik_i_sag_om_socialbedrageri/, sidst besøgt 03-02.2015

²⁷ LFF 2012-02-09 nr. 86 Sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark (Udbetaling Danmark-loven 2.8.2. Udbetaling Danmarks mulighed for samkøring af oplysninger.



om ikke økonomiske forhold. Det kunne eksempelvis være oplysninger om virksomhedsforhold i CVR, oplysninger fra Bilbogen eller oplysninger om en borgers opholdsgrundlag.²⁸

Herudover kunne myndigheden kun indhente oplysninger på det sociale område, om ægtefæller, samlevere eller en ydelsesmodtager, men ikke om andre persongrupper som for eksempel tidligere samlevere eller husstandsmedlemmer til en ydelsesmodtager.²⁹ Bestemmelsen gav heller ikke hjemmel til, at myndigheden kunne samkøre egne registre til brug for kontrol med andre oplysninger end økonomiske forhold.³⁰

I bemærkningerne gives der et eksempel på, hvad man ikke kunne før lov om UBD's indførelse. Myndigheden kunne ikke: *"samkøre oplysninger om, at en person modtager social pension, børnetilskud og boligstøtte som enlig med oplysninger om bopæls- og familieforhold vedrørende ansøgernes eller ydelsesmodtagernes ægtefælle, samlever, tidligere ægtefælle, tidligere husstandsmedlemmer samt personer, der har eller tidligere har haft forældremyndighed over ansøgerens eller ydelsesmodtagerens barn med henblik på kontrol af, om der kan være grundlag for at foretage nærmere undersøgelser af, om ansøgeren eller modtageren af den sociale ydelse er reelt enlig."*³¹

Myndigheden kunne desuden heller ikke indhente oplysninger med henblik på at undersøge bopælsforhold til brug for administration af lov om opkrævning af underholdsbidrag eller til at indhente oplysninger om opholdsgrundlaget for personer, der modtager social pension.³²

Bestemmelsen i lov om UBD § 12 indebar således, at UBD fik udvidet sine beføjelser til at indhente ikke-følsomme personoplysninger uden samtykke fra borgeren i kontroløjemed i forhold til mulighederne efter retssikkerhedslovens § 11 a, stk. 2.³³ Derudover fik UBD øget mulighed for at samkøre oplysninger fra egne registre således, at andre oplysninger end økonomiske oplysninger kan samkøres som for eksempel oplysninger om bopæls- og familieforhold..³⁴

²⁸ 2011/1 LSF 86, Forslag Til Lov om sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark, bemærkningerne, punkt 2.8.2.1.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid, punkt 2.8.2.2.

³³ LFF 2012-02-09 nr. 86 Sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark (Udbetaling Danmark-loven 2.8.2. Udbetaling Danmarks mulighed for samkøring af oplysninger, 2.8.2.1. Gældende ret

³⁴ Ibid.



Den persongruppe, der kan indhentes oplysninger om, blev desuden udvidet. Førhen kunne der, som nævnt, kun indhentes oplysninger efter retssikkerhedslovens § 11 a, stk. 2, om ægtefæller, samlevere eller en ydelsesmodtager, men ikke om andre persongrupper, for eksempel tidligere samlevere eller husstandsmedlemmer til en ydelsesmodtager.³⁵

I forhold til registersamkøringen fremhæves det i forarbejderne til lov om UBD, at kommunen og UBD skal overholde de til enhver tid gældende regler om datasikkerhed, og ligesom ved de andre regler fremhæves det, at persondatalovens regler skal overholdes. Datatilsynet skal desuden ifølge bemærkningerne godkende en eventuel registersamkøring forud for iværksættelsen.³⁶

I det nye lovudkast af 12. december 2014 er der indsat et helt nyt kapitel, hvorefter der kan foretages registersamkøring for andre myndigheder med hjemmel i loven, jf. lovudkastets § 1, nr. 10 (Nyt kap. 3 a i loven).

Desuden bliver hjemlen i § 12 markant udvidet således, at der kan: indhentes nødvendige ikke-følsomme personoplysninger fra udenlandske myndigheder i elektronisk form med henblik på samkøring og sammenstilling i kontroløjemed uden samtykke fra borgeren eller arbejdsgiveren til brug for kontrol af en enkelt sag eller til brug for generel kontrol af ansøgere eller modtagere af kontante ydelser eller økonomiske tilskud, jf. udkastet § 1, nr. 8.

Endvidere vil resultatet af samkøringen efter lov om UBD § 12, stk. 1, uden samtykke fra borgeren kunne samkøres med oplysninger fra Post Danmark, når det er nødvendigt, jf. lovudkastets § 1, nr. 9.

³⁵ LFF 2012-02-09 nr. 86 Sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark (Udbetaling Danmark-loven). 2.8.2.2 Udbetaling Danmarks mulighed for samkøring af oplysninger

³⁶ Ibid.



3.5. Tilsynet

Social- og integrationsministeren fører tilsyn med, at bestyrelsen for UBD udfører sit hverv i overensstemmelse med lovgivningen, og bestyrelsen for UBD afgiver årligt en beretning om UBDs virksomhed til social- og integrationsministeren. Jf. UBD § 19.

Ministeren har tilsyn med, at bestyrelsens beslutninger ligger inden for lovgivningens rammer. Ministeren skal derimod ikke kontrollere eller monitorere selve driften og sagsbehandlingen i UBD. Dette ansvar påhviler bestyrelsen for UBD. Dermed er der ikke etableret et særskilt og uafhængigt tilsyn med UBD's udveksling af oplysninger myndighederne imellem.³⁷

Datatilsynet fører tilsyn med behandling af persondataoplysninger. Det inkluderer således også de databehandlinger, der foretages med hjemmel i lov om UBD.³⁸ Ifølge det oplyste, har Datatilsynet imidlertid endnu ikke ført fysisk tilsyn med UBD.

4. UBD i praksis

4.1. Registersamkøring og undringslister:

Det har ikke været muligt at få oplyst, hvilke konkrete kriterier UBD benytter ved registersamkøringerne, da det ifølge UBD er nødvendigt at hemmeligholde disse oplysninger for at beskytte gennemførelsen af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed.³⁹

Ifølge bemærkningerne til lov om UBD sker samkøringen f.eks. via registre eller it-systemer, der indeholder oplysninger om, at en person modtager kontante ydelser og økonomiske tilskud på UBD's sagsområde med oplysninger fra registre om bopæls- og familieforhold fra CPR og BBR. Samkøringen af oplysninger er ikke

³⁷ LFF 2012-02-09 nr. 86 Sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark (Udbetaling Danmark-loven 2.8.2. Udbetaling Danmarks mulighed for samkøring af oplysninger, 2.13.

³⁸ Ibid. Se også nærmere om datatilsynet på datatilsynet.dk,

³⁹ Offentlighedsloven § 33, nr. 2



begrænset til ansøgeren og ydelsesmodtageren. Der kan derfor også ske samkøring af oplysninger om andre personer, f.eks. ydelsesmodtagerens ægtefælle, samlever, tidligere ægtefælle, tidligere husstandsmedlemmer og personer, der har eller tidligere har haft forældremyndighed over ansøgerens eller ydelsesmodtagerens barn.⁴⁰

Registersamkøringen foretages ifølge UBD efter erfaringskabte kriterier, som løbende justeres i takt med, at UBD opnår større viden. Ud over denne opsamling af viden udvikles kriterierne ligeledes i takt med udvidelsen af datakilder.⁴¹ Antallet af personer, der indgår i samkøringen, er desuden forskelligt afhængigt af, hvilke datakilder og kriterier der er tale om.⁴²

Resultatet af registersamkøringen er, at der genereres en såkaldt "undringsliste", hvor de borgere, der viser atypiske mønstre, vil optræde med en tilhørende score.⁴³

Registersamkøringen vil således kunne medføre, at der i forbindelse med selve samkøringen opstår nye oplysninger, der har karakter af oplysninger om rent private forhold.⁴⁴

Justitia har modtaget et eksempel⁴⁵ på en undringsliste, der er blevet sendt til en kommune med tilhørende vejledning.

I UBD's vejledning fremgår det, at sagerne på undringslisten⁴⁶ alle har opnået en score baseret på et eller flere kriterier, der kan indikere, at der er potentielt snyd med ydelsen eller tilskuddet. Alle kriterier er tildelt en fast score mellem 1 og 3, hvor scoren 3 indikerer, at der er stor sandsynlighed for, at der foregår snyd, og hvor scoren 1 omvendt angiver en lav sandsynlighed.

⁴⁰ LFF 2012-02-09 nr. 86 Sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark (Udbetaling Danmark-loven). 2.8.2.2 Udbetaling Danmarks mulighed for samkøring af oplysninger

⁴¹ Aktindsigtsbesvarelse af 26/11/2014

⁴² Ibid.

⁴³ LFF 2012-02-09 nr 86 Sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark (Udbetaling Danmark-loven). 2.8.2. Udbetaling Danmarks mulighed for samkøring af oplysninger og aktindsigtsbesvarelse af 26/11/2014

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Aktindsigtsbesvarelse af 26/11/2014, hvor der er vedhæftet bilag med et eksempel på en undringsliste fra 7. maj 2014 og tilhørende vejledning.

⁴⁶ Ibid.



En sag på undringslisten i bilaget har et udfald på 3 kriterier (100,101 og 108 A). Kriterium nr. 100 har således fået en kriteriescore på 3, fordi sandsynligheden for at opdage egentlig snyd på baggrund af dette kriterium er stor, mens sandsynligheden er mindre for at opdage snyd baseret på de andre kriterier.

UBD skriver på sidste side af vejledningen: *"Af mange årsager kan der være sager, som aldrig vil blive en kontrolsag, det kunne fx være, hvis kriterierne er for brede eller mangler relevante filtre; hvis der er fejl i cpr-data, eller hvis borgeren lever anderledes end "normen" mv. Der er mange faktorer, som kan påvirke registersamkøringen i en forkert retning, og derfor skal systemet konstant tilpasses for at afspejle den virkelige verden, hvilket er baggrunden for, at vi meget gerne vil have jeres tilbagemeldinger på, hvad i støder på i sagerne på undringslisten"* ⁴⁷

UBD har oplyst til Justitia, at antallet af borgere, der figurerede på "undringslisten" til kommunerne i den anførte periode, er opgjort som følger: Marts 2014: 903 borgere, April 2014: 744 borgere, Maj 2014: 716 borgere, Juni 2014: 556 borgere, Sept. 2014: 668 borgere, Okt. 2014: 105 borgere ⁴⁸

Ifølge kommunernes tilbagemeldinger til UBD har undringslisterne medført iværksættelse af kontrolsager i 30-50 pct. af tilfældene. ⁴⁹

I udkast til evaluering af UBD af 28. februar 2014 ⁵⁰, fremsat af et kommissorium nedsat efter aftale mellem regeringen og KL, fremgår det, at registersamkøringerne alene har ført til provenu i 3 % af de sager, der var afsluttet på daværende tidspunkt.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Det bemærkes, at en borger alene vil optræde "som genganger" på listen, såfremt vedkommende omfattes af yderligere kriterier (end det/dem, der i første omgang medførte at borgeren blev anført på undringslisten) og såfremt der ikke allerede eksisterer en igangværende kontrolsag i relation til den pågældende borger.

⁴⁹ Ifølge UBD kan der være flere årsager til, at der ikke iværksettes en kontrolsag på baggrund af de fremsendte undringslister. Det kan eksempelvis skyldes, at kommunen allerede har eller har haft en kontrolsag vedrørende samme forhold

⁵⁰ Se s. 34 i udkastet til evaluering af UBD, tabel 5.4.: Tilgængelig her:

https://www.hk.dk/~media/Dokumenter/Om%20HK/Sektorer/Kommunal/Diverse/UdbetalingDanmarkUdkastEvaluering_ashx, sidst besøgt 02-02-2015. Det skal bemærkes, at tallene ikke er blevet bekræftet af UBD og at det ikke er klart hvad provenu dækker over.



4.2. UBD's Database

Alle borgere, der modtager familieydelse, barseldagpenge, pension eller boligstøtte, som er ydelser, der administreres af UBD i henhold til § 1, stk. 1, i lov om UBD, er registreret i UBD's databaser.⁵¹

UBD har samlet set i 2. kvartal 2014 udbetalt ydelser til 2.650.143 - dvs. knap 2,7 mio. – ydelsesmodtagere. Det bemærkes, at de knap 2,7 mio. ydelsesmodtagere ikke er unikke modtagere. Det betyder f.eks., at en borger, der modtager flere ydelser, kan indgå i opgørelsen flere gange. En borger, der f.eks. modtager både boligstøtte og pension, vil således tælle med to gange.

Samtlige knap 2,7 mio. ydelsesmodtagere er registreret i de databaser, der danner grundlag for registersamkøringen og dermed undringslisten.

Det varierer fra ydelsesområde til ydelsesområde, hvem der figurerer i databasen ud over ydelsesmodtageren.⁵²

5. EMRK, Charteret, persondatadirektivet og persondataloven

Personoplysninger og privatlivets fred bliver beskyttet både i national ret og i en lang række internationale konventioner og regelsæt.

Persondataloven⁵³ indeholder en række forskellige principper, der finder anvendelse ved behandling af personoplysninger. Det fremgår således af persondatalovens § 5, stk. 3, at der gælder et almindeligt proportionalitetsprincip ved behandling af personoplysninger. Det betyder, at oplysninger, som behandles, skal være tilstrækkelige og ikke må omfatte mere end hvad, der er nødvendigt for opfyldelse af formålet med indsamlingen af oplysningerne. Senere behandling af personoplysninger må ikke være uforenelig med de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet, og oplysningerne må ikke opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de

⁵¹ Aktindsigtsbesvarelse af 26/11/2014

⁵² Disse oplysninger er baseret på en aktindsigts anmodning Justitia fik svar på 26. november 2014.

⁵³ LOV nr 429 af 31/05/2000 med senere ændringer.



formål, hvortil oplysningerne er indsamlet, jf. persondatalovens § 5, stk. 2 og 5. Herudover fremgår det af persondatalovens § 7, stk. 2, nr. 4, at det er en forudsætning for behandling af personfølsomme oplysninger, at det er nødvendigt for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares. Der gælder ligeledes et nødvendighedskrav ved videregivelse af oplysninger, jf. § 8, stk. 3. Denne bestemmelse er blevet fraveget i lov om UBDK, hvilket er muligt, idet bestemmelsen ikke udgør en implementering af reglerne i Datadirektivet⁵⁴ jf. nedenstående.

Reglerne i den danske lovgivning skal overholde Datadirektivet. Datadirektivet er bindende for medlemsstaterne, og bestemmelserne i direktivets art. 7 kan påberåbes direkte af borgeren ved domstolene.⁵⁵ Datadirektivet⁵⁶ er implementeret i dansk ret ved persondataloven. Ifølge Datadirektivets præambel art. 10 skal medlemsstaternes lovgivning om behandling af personoplysninger sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig den ret til privatlivets fred, der er fastslået i artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og i fællesskabsrettens generelle principper.

EMRK art. 8 beskytter privatlivets fred og derigennem også visse former for personlige oplysninger. Det følger af bestemmelsen, at: (1) Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. (2) Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd. EMRK er inkorporeret i dansk ret og dermed en del af gældende dansk lovgivning.⁵⁷

Ifølge Charterets art. 7 har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation. Det fremgår af forklaringerne til Charteret, at Charterets art. 7 om respekt for privatlivet svarer indholdsmæssigt til EMRK art. 8.⁵⁸ Ifølge Charterets art. 8 har enhver ret til beskyttelse af personoplysninger,

⁵⁴ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger

⁵⁵ Se nedenfor

⁵⁶ EUF-traktatens art. 288 TEUF: "Et direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder, at bestemme form og midler for gennemførelsen."

⁵⁷ Lov nr. 285 af 29. april 1992. Der trådte i kraft 1. juli 1992

⁵⁸ Forklaringer til Charteret om Grundlæggende Rettigheder" (2007/C 303/02) udarbejdet af præsidiets for den forsamling, der udarbejdede charteret, s.5 Tilgængelig her:

http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/International/Forklaringer_til_Charteret_om_grundlaeggende_rettigheder.pdf, sidst besøgt 24-11-2014



der vedrører den pågældende. Disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag.⁵⁹

Det fremgår ligeledes af forklaringerne⁶⁰ til Charterets artikel 51, at det finder anvendelse, når medlemsstaterne handler inden for rammerne af EU-retten. EU-Domstolen har som følge heraf fastslået, at Charteret finder anvendelse, når national lovgivning falder ind under EU-rettens anvendelsesområde.⁶¹

Databehandling med hjemmel i lov om UBD skal overholde persondatadirektivet, hvilket følger af bemærkningerne til lov om UBD.⁶² Det må således klart antages, at Charteret finder anvendelse ved behandling af persondata med hjemmel i lov om UBD.

Det vurderes ikke i bemærkningerne til lov om UBD, hvorvidt reglerne er i overensstemmelse med EMRK og Charteret. I bemærkningerne til loven fremhæves imidlertid af flere omgange, at reglerne er i overensstemmelse med både Datadirektivet og Persondataloven:

Videregivelse af oplysninger mellem forskellige myndigheder uden samtykke udgør imidlertid et indgreb i privatlivets fred efter EMRK art. 8 (1).⁶³ I tilknytning hertil skal det bemærkes, at opbevaring af oplysninger hos myndighederne af persondata med relation til personers privatliv i sig selv må anses for at udgøre et indgreb i art. 8's forstand uanset, om de opbevarede oplysninger efterfølgende bliver anvendt.⁶⁴ Det gør ikke nogen forskel, at der sker videregivelse til en myndighed, der også er underlagt tavshedspligt, idet oplysningerne bliver kendt for en større kreds.⁶⁵ Vurderingen af, om sådanne oplysninger konkret berører privatlivsaspekter i henhold til art. 8, må foretages under hensyntagen til den kontekst, hvori oplysningerne er indsamlet og

⁵⁹ Enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører den pågældende, og til berigtigelse heraf. 3. Overholdelsen af disse regler er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol.

⁶⁰ "Forklaringer til Charteret om Grundlæggende Rettigheder" (2007/C 303/02) udarbejdet af præsidiets for den forsamling, der udarbejdede charteret (revideret udgave), s.16-17. Tilgængelig her: [http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/International/Forklaringer til Chartret om grundlæggende rettigheder.pdf](http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/International/Forklaringer%20til%20Chartret%20om%20grundlaeggende%20rettigheder.pdf), sidst besøgt 24-11-2014.

⁶¹ sag C-617/10, Hans Åkerberg Fransson.

⁶² Se bemærkningerne til lov om UBD, hvor det fremgår flere gange, at – LFF2011-2012.1.86

⁶³ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 1-9, 3. udgave, kommenteret af Peer Lorenzen m.fl. fra 2011, s. 671-72

⁶⁴ Ibid. s. 652 og S. og Marper mod UK. (30562/04 and 30566/04), para 67. Se også Leander mod Sverige, dom af 26.03.87, para 48.

⁶⁵ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 3 udgave, Jon Fridrik Kjølbro, s. 669-670.



opbevaret, herunder optegnelsernes karakter, den måde hvorpå de anvendes og behandles samt de resultater, der opnås.⁶⁶

Reglerne i lov om UBD hjemler således, baseret på denne praksis, flere indgreb i EMRK art. 8. Her kan bl.a. nævnes UBD's samkøring af oplysninger, opbevaringen af oplysninger i databasen og videregivelsen af oplysninger. Samkøringen af oplysninger hænger uløseligt sammen med de øvrige beføjelser, som lov om UBD hjemler. Der er f.eks. hjemmel til omfattende videregivelse af personoplysning, hvilket resulterer i, at undringslisterne bliver spredt til en videre kreds af personer. Den omstændighed, at disse indgreb hænger sammen, betyder endvidere, at det er svært at vurdere et selvstændigt indgrebs uafhængigt af de øvrige.

Det følger af EMRK art. 8 (2), at indgreb kan legitimeres. Indgreb skal være i overensstemmelse med loven og de generelle beskyttelseshensyn bag EMRK art. 8. Der gælder således et selvstændigt krav til hjemmelgrundlagets tilgængelighed og præcision således, at borgerne kan forudse, hvornår og hvorledes de risikerer at blive udsat for indgreb i privatlivets fred (legalitetsprincippet). Kravet om, at indgrebet skal være nødvendigt i et demokratisk samfund, indebærer, at der skal opnås en rimelig balance mellem det formål, der søges realiseret ved det aktuelle indgreb, og det middel hertil, som indgrebet repræsenterer, dvs. indgrebet skal være proportionalt. EMD's skønsmargin vil variere alt afhængigt af rettighedens karakter og indgrebets karakter mv.⁶⁷ Ved vurderingen efter art. 8, stk. 2 vurderer EMD desuden, om de grunde, der er anført af de nationale myndigheder, er relevante og tilstrækkelige.⁶⁸

I relation til efterprøvelsen kan det nævnes, at de indgreb, lov om UBD hjemler, vedrører personoplysninger om fysiske personer, hvilket tillægges vægt ved EMD⁶⁹ og taler for en streng efterprøvelse. Også omfanget og rækkevidden af indgrebet i privatlivets fred, samt den deraf følgende risiko for misbrug taler umiddelbart for en streng efterprøvelse ifølge EUDs praksis.⁷⁰

EMD (og EU-Domstolen) har i en række afgørelser behandlet sager om masseindsamling og videregivelse af personoplysninger.⁷¹ En gennemgang af praksis viser, at der bl.a. lægges vægt på følgende forhold ved

⁶⁶ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 1-9, 3. udgave, kommenteret af Peer Lorenzen m.fl. fra 2011, s. 652-653.

⁶⁷ Bernh Larsen Holding and Others mod Norge dom af 14. marts 2013 (24117/08, Præmis 158.

⁶⁸ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere, 3. udgave fra 2010 af Jon Fridrik Kjølbro, s. 670.

⁶⁹ Bernh Larsen Holding and Others mod Norge, præmis 159.

Og EU-Domstolen dom i Digital Rights and others mod Irland, præmis 48.

⁷¹ Se afgørelserne i Uzun mod Tyskland, Antunes Rocha mod Portugal, 31. Maj 2005, S. og Marper mod Storbritannien, M.K mod Frankrig, Bernh Larsen Holding and Others mod Norge og EU-Domstolen dom i Digital Rights and others mod Irland,



vurderingen af, om denne type indgreb lever op til kravet om forudsigelighed og tilgængelighed, herunder (i) om den nationale lovgivning, der udgør grundlaget for indgrebene, er klar og forudsigelig(ii), om de personer, der bliver udsat for indgreb, bliver oplyst herom. (iii), om der er det fornødne tilsyn og retssikkerhedsgarantier, der beskytter individet mod vilkårlige indgreb.

Ved vurderingen af, om denne type indgreb lever op til kravet om proportionalitet, vurderes det, om: (i) indgrebet omfatter sensitive persondata, der giver myndighederne mulighed for at danne sig et præcist og indgående indblik i borgernes liv, (ii) indgrebet omfatter potentielt alle borgere uanset, om der består en mistanke om kriminalitet, social snyd el. lignende (iii) indgrebet omfatter persondata fra næsten alle offentlige myndigheder, (iv) omfanget og effektiviteten af retssikkerhedsgarantier såsom forudgående retskendelse og domstolsprøvelse.⁷²

Det er ikke på det foreliggende grundlag muligt at foretage en fyldestgørende vurdering af, hvorvidt UBD's registersamkøring og videregivelse af oplysninger lever op til proportionalitetskravene i EMRK, Charteret og Datadirektivet og persondataloven, En sådan vurdering vil kræve en vidtgående indsigt i UBD's sagsbehandling samt konkrete eksempler herpå, og det har ikke været muligt for Justitia at indhente de nødvendige oplysninger herom. Desuagtet kan det ikke udelukkes, at de indgreb, UBD foretager, i visse tilfælde kan risikere at være svært forenelige med bl.a. nødvendighedsprincippet i persondataloven og Datadirektivet, samt legalitets- og/eller proportionalitetsprincippet i EMRK og Charteret. Det skyldes (i) de uklare kriterier for indsamling og efterfølgende behandling af personoplysninger (ii) den omfattende mængde af indsamlede og samkørte personoplysninger (iii) det forhold at indsamlingen sker uden konkret mistanke og ikke vedrører alvorlige forbrydelser som terror eller organiseret kriminalitet (iv) at oplysningerne deles mellem forskellige myndigheder, (v) at der er utilstrækkelige retssikkerhedsgarantier og tilsyn, samt (vi) at registersamkøringer tilsyneladende alene har givet få resultater og derfor går videre end nødvendigt. Risikoen for sådan uoverensstemmelse med EMRK og Charteret må antages at forstærkes i det omfang, at UBDs beføjelser udvides som forudsat i lovudkastet.

⁷² Ibid.



6. anbefalinger

Det er åbenbart, at UBD har vidtgående beføjelser til at foretage masseindsamling af persondata vedrørende en stor del af den danske befolkning. Det åbner for spørgsmålet om, hvorvidt den nuværende lov om UBD og UBD's konkrete sagsbehandling lever op til kravene i persondataloven, Datadirektivet, EMRK og Charteret. Det har ikke været muligt for Justitia på det foreliggende grundlag at vurdere dette spørgsmål, men de indgreb, som UBD foretager, indeholder elementer, der sammenholdt med praksis fra EMD og EUD peger i retning af, at lovgivningen vedrørende UBD er for uklar og, at de indgreb, lov om UBD hjemler, risikerer at være uforenelige med proportionalitetsprincippet.

På den baggrund anbefaler Justitia, at Datatilsynet iværksætter en tilbundsående undersøgelse af, hvorvidt UBD's sagsbehandling lever op til kravene i henholdsvis EMRK, Charteret, Datadirektivet og Persondataloven. Herudover anbefaler Justitia, at udvidelsen af UBDs beføjelser sættes i bero og, at lovgiver begrænser adgangen til at indsamle og samkøre personoplysninger, samt klargør og præciserer hjemmelsgrundlaget snarere end udvider det.