JUSTITIA

DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK

KOMMUNERNES KONTROL MED MODTAGERE AF SOCIALE YDELSER

Af Birgitte Arent Eiriksson, vicedirektør i Justitia

Kommunernes kontrol med modtagere af sociale ydelser

© Justitia og forfatteren, 2019

e-ISBN: 978-87-970849-3-9

Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank
Lautrupsgade 13, 2. sal. 2100 København Ø
www.justitia-int.org
info@justitia-int.org

Justitia er Danmarks eneste juridiske tænketank, der alene har fokus på retssikkerhed og frihedsrettigheder. Justitias formål er gennem analyser af høj faglig kvalitet og fremsættelse af konkrete juridiske løsningsforslag at påvirke den offentlige og politiske dagsorden med henblik på at fremme en politisk kultur, hvor disse værdier nyder den nødvendige respekt.

Justitias publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Publikationen er en del af projekterne Socialt udsattes retssikkerhed og Effektiv domstolsprøvelse. Projekterne støttes af:

Det Obelske Familiefond

Aage og Johanne Louis-Hansens Fond

Med støtte fra TrygFonden

Herudover støttes projekterne yderligere af:

15. Juni Fonden

Aase og Ejnar Danielsens Fond

Susi og Peter Robinsohns Fond

Indhold

1. Resumé **2**

2. Indledning og perspektivering **3**

3. Rapportens fokus **6**

4. Kontrolarbejdets generelle retsgrundlag **9**

4.1 Retsgrundlaget 9

4.2 Vurdering af retsgrundlaget 13

5. Kontrol i form af fysiske og elektroniske observationer **16**

5.1 Observationer af borgernes færden og bolig 16

5.1.1 Særligt om bilobservationer 20

5.1.2 Særligt om tilfældige observationer 22

5.2 Kontrolbesøg i private hjem 24

5.3 Anvendelsen af sociale medier mv. som led i kontrollen: 25

6. Borgerens oplysningspligt og ret til ikke at inkriminere sig selv **29**

7. Konklusion **33**

8. Metode **36**

1. Resumé

I lande med velfærdssystemer er det nødvendigt med en vis form for kontrol, hvis man vil forhindre misbrug af offentlige ydelser. Myndighedernes kontrol skal dog udøves på en retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde, ligesom den ikke må udhule borgernes rettigheder.

I de seneste år har der været et betydeligt øget politisk fokus på bekæmpelse af snyd med sociale ydelser, som har givet anledning til et øget kontrolniveau i forvaltningen. Det har sammen med skrappere betingelser for at modtage ydelser mv. ført til en øget modstand fra borgene, som bl.a. er kommet til udtryk i den offentlige debat, ved demonstrationer og lignende samt et øget konfliktniveau mellem borgere og forvaltning. Det hænger naturligvis også sammen med, at afgørelser om nedsættelse, standsning eller tilbagebetaling af sociale ydelser ofte vil være ganske indgribende og velfærdstruende for den enkelte borger.

Denne rapport viser, at retsgrundlaget for kommunernes kontrolarbejde i sociale sager i meget vidt omfang er præget af regelkompleksitet. Kontrolmedarbejderne skal navigere i et meget stort antal love, administrative forskrifter og forvaltningsretlige principper mv., som i vidt omfang er præget af uklarhed og begreber, der skal udfyldes konkret i praksis. Samtidig skal kontrolmedarbejderne løbende følge med i principielle afgørelser fra Ankestyrelsen og domstolene samt udtalelser fra Folketingets Ombudsmand. Regelkompleksiteten skaber uklare grænser, som øger muligheden for grænsesøgende og regeloverskridende adfærd i kontrolarbejdet. Samtidig er det meget vanskeligt for borgerne at få klarlagt deres rettigheder og pligter i kontrolfasen samt at vurdere, om kontrolmedarbejderne har overskredet grænserne for lovlig kontrol.

Rapporten har særlig fokus på den del af kommunernes kontrolindsats, som omhandler fysiske observationer af borgerne, kontrolbesøg i deres hjem og anvendelse af offentligt tilgængelige oplysninger på internettet, herunder ikke mindst de sociale medier. Rapporten har endvidere fokus på de særlige problemer, der opstår, når en borger har pligt til at meddele kommunen relevante oplysninger i sager, som kan udvikle sig til straffesager om socialt bedrageri.

Rapporten viser, at det er meget vanskeligt for kontrolmedarbejderne at vurdere, hvornår fysiske observationer lovligt kan finde sted, og hvad observationerne må omfatte. Det betyder, at der i dag foretages observationer, som ikke er lovlige, hvilket både skyldes misforståelser i forhold til retsgrundlaget og bevidst grænsesøgende kontroladfærd på grund af retsgrundlagets uklarhed.

Der er også nogle kommuner, hvor kontrolmedarbejdere forsøger at få borgerne til at give samtykke til uanmeldte kontrolbesøg med undersøgelser af hjemmet. Da dette sker ved borgersamtaler, hvor borgeren i forvejen føler sig presset og mistænkeliggjort, opstår der risiko for, at borgerne også føler sig nødsaget til at give et samtykke, som der reelt ikke er opbakning til.

Langt de fleste kommunale kontrolenheder anvender også sociale medier mv. til at undersøge borgerens forhold. Her kan bare et enkelt opslag give mulighed for at finde væsentlig flere oplysninger om en borger, end man på nogen måde vil kunne opnå ved fysisk observation. Det er fuldt ud lovligt, når der er tale om åbne (eller nærmest åbne) profiler, og indhentelsen af oplysninger

er saglig og relevant for sagen. Det må dog antages, at en meget omfattende og/eller længerevarende overvågning af borgerne via internettet og de sociale medier kan få en sådan karakter, at den samlede overvågning må anses for at være i strid med borgernes ret til privatliv – særligt ud fra en proportionalitetsbetragtning. Dette er dog uomtalt i retsgrundlaget, og spørgsmålet indgår derfor heller ikke i det daglige kontrolarbejde.

Det er også vanskeligt for kontrolmedarbejderne at vurdere, hvornår borgerens ret til ikke at inkriminere sig selv bliver relevant, og derfor ses der også flere eksempler fra praksis, hvor borgeren ikke får den nødvendige og lovpligtige vejledning. Når kommunen ikke er tilstrækkelig opmærksom på disse regler, risikerer borgeren at give inkriminerende oplysninger, der senere muligvis kan indgå i en straffesag. Borgeren vil således blive stillet væsentligt ringere, end hvis det var politiet og ikke kommunen, som havde efterforsket sagen.

Det er naturligvis afgørende for borgernes retssikkerhed, at kontrolarbejdet sker inden for lovens rammer og med respekt for borgernes ret til privatliv og deres ret til ikke at inkriminere sig selv. Det vil imidlertid kræve et langt mere enkelt og klart regelsæt, som det er let for kontrolmedarbejderne at anvende i praksis.

Derfor anbefales det, at der udarbejdes en generel vejledning for myndighedernes kontrolindsats, som kan anvendes på tværs af de enkelte ydelsesområder, og hvor også eventuelle særregler for nogle områder indskrives. Det nærmere indhold af en sådan vejledning er skitseret i rapportens konklusion. Endvidere bør der udarbejdes en særlig pjece eller lignende til borgerne med en kontrolsag på kontroltrin 3 om deres oplysningspligt, og hvornår reglerne om selvinkriminering ophæver denne oplysningspligt.

2. Indledning og perspektivering

I lande med velfærdssystemer er det nødvendigt med en vis form for kontrol, hvis man skal forhindre misbrug af offentlige ydelser og dermed borgernes skattekroner. Det er et samfundsmæssigt problem og stødende for den kollektive retsfølelse, hvis borgerne får udbetalt ydelser, som de ikke er berettigede til. Det gælder særligt, hvis der er tale om bevidst snyd. Kontrollen skal dog samtidig udøves på en retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde, ligesom kontrollen ikke må udhule borgernes rettigheder, herunder borgernes ret til privatliv.[1]

I Danmark har det traditionelt været kommunerne, som havde det primære ansvar for udbetaling af sociale ydelser. Med oprettelsen og udbygningen af Udbetaling Danmark skete der imidlertid en væsentlig centralisering og digitalisering af den løbende kontrol, hvorefter omfattende mængder

[1] Se også Eksponeret – grænser for privatliv i en digital tid, 2018, red. af Rikke Frank Jørgensen og Birgitte Kofoed Olsen: Social digital kontrol er på kant med borgernes ret til privatliv af Birgitte Arent Eiriksson, s. 29.

personoplysninger systematisk indsamles, deles og samkøres for at finde sager med mistanke om fejludbetalinger eller snyd og foretage andre former for kontrol.[2]

Samtidig har det kommunale kontrolområde i de seneste år været præget af et tydeligt politisk ønske om at reducere fejludbetalinger og snyd med sociale ydelser.[3] F.eks. indgik det i økonomiaftalen mellem regeringen og KL i 2016, at der skulle arbejdes med systematiske målinger af kommunernes kontrolindsats,[4] og siden 2016 er der derfor blevet gennemført halvårlige effektrapporter,[5] som primært har fokus på det økonomiske provenu af kontrolarbejdet.[6] I effektmålingen for hele 2017 konkluderede KL, at den samlede helårseffekt af kommunernes kontrolsager omregnet til alle landets kommuner udgjorde 333 mio. kr. i form af fremadrettede besparelser og tilbagebetalingskrav.[7] Den seneste effektrapport vedrørende 1. halvår 2018 konkluderer bl.a., at provenuet fra sagerne dette halvår var 25 procent højere end for samme periode 2017, og at denne stigning ikke alene skyldes en øget sagsmængde.

I november 2018 indgik regeringen, Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet en aftale om mere enkle og skærpede sanktioner, styrket kontrol og færre fejludbetalinger.[8] Også i denne aftale ses et tydeligt politisk ønske om at styrke kontrollen med udbetalingen af ydelser og at slå hårdere ned på ydelsesmodtageres forseelser og socialt bedrageri på beskæftigelsesområdet. Dette skal bl.a. ske ved forenkling og skærpelse af sanktionerne og en forpligtelse for kommunerne til i visse tilfælde at politianmelde borgere, der uberettiget og mod bedre vidende har modtaget ydelser.

Et andet eksempel på det øgede fokus på kontrol er genindførelsen af lufthavnstilsynet i 2018, som ellers havde været stoppet i 2016. I forbindelse med finansloven for 2018 blev det aftalt, at der skulle afsættes 2,2 mio. kr. årligt til dette tilsyn i perioden 2018-2021.[9] Lufthavnstilsynet gennemføres i praksis af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, som ved manuelle stikprøvekontroller i danske lufthavne kontrollerer, om personer uberettiget har modtaget offentlige ydelser under ophold i udlandet. Ifølge en pressemeddelelse fra Beskæftigelsesministeriet fra december 2018 var sammenlagt over 8.300 passagerer blevet kontrolleret i 2018. Kontrollerne havde foreløbigt givet

---

[2] Evaluering af Den Fælles Dataenhed" af Deloitte (2017), s. 4-5 og 9.
[3] Aftalerne om kommunernes økonomi mellem KL og regering fra 2016, og 2018-2019.
[4] Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2016" s. 32.
[5] Fra 2018 skal disse effektmålinger ikke alene vedrørende effekten af kontrolarbejdet med kontrol af sager med mistanke om fejludbetalinger og snyd, men også af sager om kontrol på ansøgningstidspunktet og løbende kontrol, jf. "Aftale om kommunernes økonomi 2018" s. 20.
[6] Se eksempelvis "Effektrapport 2017"af KL (2018), s. 5 og "Effektrapport 1. halvår 2018" af KL (2018), s. 5.
[7] "Effektrapport 2017" af KL (2018), s. 5 og 9. Dette vedrører alene kontroltrin 3-sager, da der ikke blev målt på kontroltrin 1 og 2 i 2017. Alene 93 kommuner havde indsendt data til KL for året, og det reelle tal var derfor 325 mio., hvoraf 258 mio. kr. udgjorde fremadrettede besparelser og 67 mio. kr. udgjorde tilbagebetalingskrav.
[8] "Aftale om mere enkle og skærpede sanktioner, styrket kontrol og snyd og færre fejludbetalinger" af regeringen, Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet, 16. november 2018.

[9] "Aftale om finanslov for 2018" mellem regeringen og Dansk Folkeparti, s. 22.

anledning til tilbagebetalingskrav på samlet godt 2,9 millioner kroner over for 202 personer.[10] Ved finanslovsaftalen for 2019 blev det aftalt, at lufthavnstilsynet både skal forlænges og intensiveres.[11]

De mange udvidelser og intensiveringer af kontrollen med ydelsesmodtagere har dog også medført en stigende utilfredshed med de sociale myndigheder, som – sammen med utilfredsheden over skrappere betingelser for at modtage ydelser mv. – har ført til et øget konfliktniveau mellem borgere og sagsbehandlere. Dette hænger naturligvis også sammen med, afgørelser om nedsættelse, standsning eller tilbagebetaling af sociale ydelser ofte vil være ganske indgribende og velfærdstruende for den enkelte borger.

Utilfredsheden med de sociale myndigheder kan bl.a. ses på de sociale medier, hvor der er skabt en platform for ydelsesmodtagere med henblik på deling af deres oplevelser med systemet og gensidig støtte. Disse grupper på de sociale medier arrangerer også demonstrationer og lignende, ligesom de løbende deltager i den offentlige debat. Facebook-gruppen Jobcentrets Ofre, der er en aktions- og protestgruppe for kronisk syge og handicappede borgere, er et eksempel på dette.[12] Et andet eksempel er Facebook-gruppen Næstehjælperne, der er et netværk for protest og praktisk hjælp til reformramte.

I 2016 fremlagde regeringen sammen med de øvrige borgerlige partier udspillet "Respekt for det fælles - Respektpakke I". Udspillet udmøntede sig bl.a. i en ny bestemmelse i straffeloven, der kriminaliserer fredskrænkelse af offentligt ansatte ved chikane[13] og en skærpelse af straffen for at overfalde offentligt ansatte med fornærmelig tiltale.[14] Det fremgår bl.a. af lovforslaget, at der hen over sommeren 2016 havde været en række episoder, hvor personer i offentlig tjeneste[15] havde været udsat for systematisk og grov chikane. Der var konstateret en stigning i antallet af episoder uden for tjenesten, eksempelvis havde der været eksempler på hjemmesider og Facebook-grupper, hvor personer i offentlig tjeneste var blevet udstillet med navn, billede, privat adresse og telefonnummer. Der havde også været eksempler på, at personer i offentlig tjeneste var blevet passet op ved bopælen eller var blevet forfulgt eller filmet på vej til og fra arbejde.[16]

I december 2018 blev der afsagt en byretsdom[17] om overtrædelse af den nye chikane-bestemmelse over for tre medarbejdere fra et jobcenter. Anklagepunkterne vedrørte bl.a. et skriftligt opslag på Facebook og i et internetforum, hvor der på nedsættende vis var kommenteret på sagsbehandlingen,

---

[10] Pressemeddelelse fra Beskæftigelsesministeriet af 7. december 2018 "Lufthavnstilsynet styrkes markant".

[11] "Aftale om finansloven for 2019" mellem regeringen og Dansk Folkeparti, s. 42. Der afsættes yderligere 2 mio. kr. årligt i perioden 2019-2022, og der sker således næsten en fordobling af midler afsat til lufthavnskontrollen i forhold til 2018. Hjemlen til gennemførelse af lufthavnstilsyn findes i arbejdsløshedsforsikringslovens § 91 b.

[12] Se hjemmesiden jobcentretsofre.dk (*Hjem* og *Om foreningen*) og Facebook-siden *Jobcentrets ofre.*

[13] Lov 2016-12-27 nr. 1728 § 1, nr. 6. Straffelovens § 119 a.

[14] Lov 2016-12-27 nr. 1728 § 1, nr. 7. Straffelovens § 121.

[15] Herunder politibetjente og fængselsbetjente.

[16] Lovforslag 2016-11-09 nr. L73, pkt. 252.

[17] Retten på Frederiksberg, dom nr. nr. 3972/2018 af 22. oktober 2018. Sagen har også været omtalt i pressen: Berlingske, den 25. oktober 2018 "*En mandag eftermiddag blev kontanthjælpsmodtager Kim Osbøl dømt for at chikanere sine sagsbehandlere: "Det er fandeme mig, der er den forurettede her"*" og Berlingske, den 26. oktober 2018: "*Sagsbehandler Henriette blev chikaneret: jeg blev kaldt so, luder, nazikælling*".

og hvor der var offentliggjort billede, stillingsbetegnelse, uddannelse, årsløn og pension på blandt andre de tre medarbejdere fra jobcentret.

HK Kommunal gennemførte i 2017 en rundspørge blandt de medlemmer, der arbejder med fejludbetalinger eller socialt bedrageri.[18] Ud af de respondenter, der arbejdede i en kontrolenhed eller som havde observationer/kontrol som en del af jobbet, svarede 30,5 procent, at de havde været udsat for trusler eller intimidering. 10 procent svarede, at de havde været udsat for trusler om vold.

Der er således tale om to meget markante og modsatrettede tendenser i samfundet. På den ene side er der blevet skabt et øget politisk fokus på bekæmpelse af snyd med sociale ydelser, som har givet anledning til et øget kontrolniveau i forvaltningen, og på den anden side ses en øget modstand fra de borgere, der bliver kontrolleret. Det giver både anledning til heftig debat og et højere konfliktniveau mellem borgere og myndigheder.

3. Rapportens fokus

I dag varetages kontrollen med udbetaling af sociale ydelser primært af Udbetaling Danmark og kommunerne. Kontrollen består både i at rette eventuelle fejl fra borgernes og myndighedernes side samt at finde og undersøge sager, hvor der er mistanke om bevidst snyd fra borgernes side.

De forskellige former for kontrol kan inddeles i tre kontroltrin.[19]

Kontroltrin 1	Den kontrol, der foretages, når en borger ansøger om en ydelse.[20] Her kontrolleres de oplysninger, som borgeren giver i ansøgningen.[21]
Kontroltrin 2	Løbende kontrol af, om borgere, der allerede modtager en ydelse, fortsat har ret til dette.[22] Her er fokus på ændringer i ydelsesmodtageres forhold,[23] f.eks. ændringer i indkomst eller adresse.[24]

[18] "Rundspørge om vilkår blandt medlemmer af HK Kommunal, som helt eller delvist arbejder med observationer og kontrol for at imødegå socialt bedrageri" af HK Kommunal (2017). 82 af respondenterne arbejdede i en kontrolenhed og 131 arbejdede ikke i en kontrolenhed, men havde observationer/kontrol med udbetaling af sociale ydelser som en del af jobbet. I de omtalte tal indgår besvarelser fra begge respondentgrupper, men ikke alle spørgsmål er besvaret af alle. I de øvrige kapitler i analysen, er der alene anvendt tal for de respondenter, der arbejder i en kontrolgruppe, når undersøgelsen er omtalt.

[19] Se eksempelvis "Effektrapport" af KL (2017), s. 6 og "Evalueringen af Den Fælles Dataenhed" af Deloitte (2017).

[20] "Effektrapport 2017"af KL (2018), s. 6.

[21] "Analyse af socialt snyd og fejludbetalinger" af Deloitte (2012), s. 6.

[22] "Effektrapport 2017"af KL (2018), s. 6.

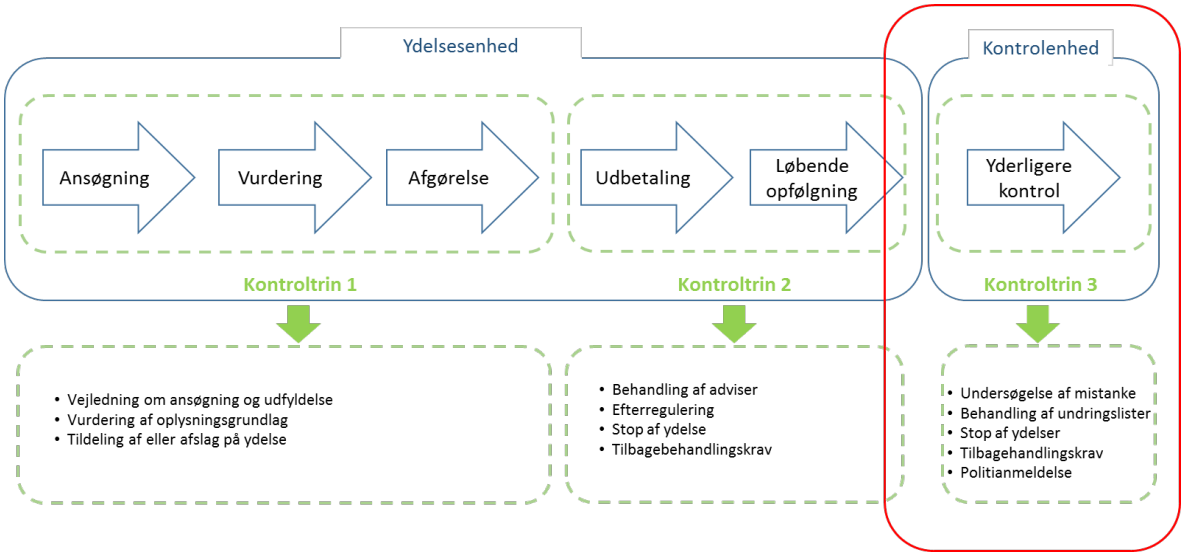
[23] "Evaluering af Den Fælles Dataenhed" af Deloitte (2017), s. 3 og "Effektrapport 2017"af KL (2018), s. 6.

[24] Der er flere steder konkret i ydelseslovgivningen fastsat nærmere regler om den løbende kontrol. Se eksempelvis bekendtgørelse 2014-11-12 nr. 1199 om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. §§ 3 og 4 og lovbekendtgørelse 2017-03-21 nr. 269 om aktiv socialpolitik § 10.

Kontroltrin 3	Sager, der udtages til særlig kontrol, fordi der er mistanke om fejludbetalinger eller forsøg på snyd.[25]

I kommunerne kan kontrolindsatsen være tilrettelagt på forskellig måde, men det vil typisk være kommunens ydelsesenhed, der foretager kontrollen på kontroltrin 1 og 2,[26] og særlige kontrolenheder der varetager kontrollen på kontroltrin 3.

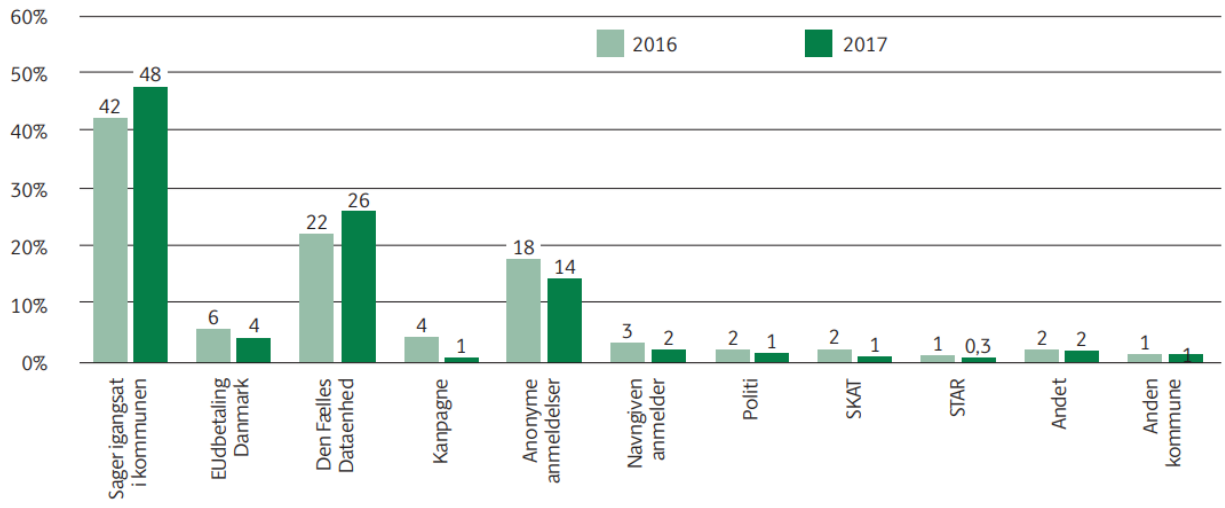
Figur 1: Eksempel på organisering af den kommunale kontrolindsats[27]



Sagerne på kontroltrin 3 opstår på baggrund af en undring vedrørende borgerens forhold.[28] Undringen kan opstå på flere måder, og nedenstående figur 2 viser de typiske kanaler, som kommunerne anvender.

[25] "Evaluering af Den Fælles Dataenhed" af Deloitte (2017), s. 3 og "Effektrapport 2017"af KL (2018), s. 6.
[26] "Analyse af socialt snyd og fejludbetalinger" af Deloitte (2012), s. 6 og Justitias kommunerundspørge.
[27] Figuren er fremsendt af Aarhus Kommune.
[28] "Effektrapport 2017"af KL (2018), s. 6.

Figur 2:[29] Kanaler der leverer sager til kommunerne (procent)



Som det fremgår af figur 2, var 48 procent af sagerne på kontroltrin 3 i 2017 igangsat internt i kommunen. Disse sager kan være påbegyndt af kontrolenheden selv, de kan stamme fra de andre forvaltninger i kommunen, fra projekter eller de kan være påbegyndt på baggrund af virksomhedsbesøg.[30] Eksempelvis vil et virksomhedsbesøg kunne give anledning til en undring, hvis en sygemeldt borger ses i arbejde.

Kommunerne har også mulighed for at trække prioriteringslister med et antal mulige kontrolsager fra Den Fælles Dataenhed i Udbetaling Danmark, hvor der foretages omfattende og systematisk databaseret kontrol. Kontrollen sker i vidt omfang ved maskinel samkøring af forskellige registres oplysninger og med elektroniske oplysninger indhentet fra andre myndigheder eller private virksomheder. Den Fælles Dataenhed var i 2017 den kanal, der leverede næstflest sager til kommunernes kontrolarbejde på kontroltrin 3, nemlig 26 procent.

Også anonyme anmeldelser er en væsentlig kilde i kommunernes kontrolarbejde, idet andelen i 2017 var 14 procent. Både Udbetaling Danmark og kommunerne har digitale anmeldelsesfunktioner, hvor borgere kan anmelde hinanden ved mistanke om snyd med sociale ydelser.[31]

Kommunerne får også sager fra andre myndigheder såsom politiet, SKAT og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR). For så vidt angår STAR kan dette eksempelvis være sager fra

[29] "Effektrapport 2017"af KL (2018), s. 7 og 12. Her indgår både sager der er oprettet som kontrolsager og sager, der er henlagt efter visitering. I december 2018 blev tallene fra 1. halvår af 2018 offentliggjort i Effektrapport 1. halvår 2018" af KL (2018), s. 11. Heraf fremgår det bl.a., at det var 52 procent af sagerne, der var igangsat internt i kommunen, 24 procent af sagerne stammede fra Den Fælles Dataenhed, og 13 procent af sagerne, der stammede fra anonyme anmeldelser. Den væsentligste ændring ses således i, hvor mange sager der opstår internt i kommunen.

[30] "Effektrapport 2017"af KL (2018), s. 11.

[31] Udbetaling Danmark har en sådan funktion på borger.dk. F.eks. Københavns Kommune har en digital anmeldelsesfunktion: Københavns Kommunes hjemmeside > selvbetjening > meld snyd med sociale ydelser (socialt bedrageri).

lufthavnstilsynet.[32] Her stoppes borgere i lufthavnen i forbindelse med kontrolaktioner, og det kontrolleres via opslag i relevante registre, om en borger ser ud til at have modtaget ydelser under rejsen. Hvis der er mistanke herom, og ydelserne er kommunale, sender STAR dokumentationen til borgerens kommune,[33] som eventuelt kan oprette en kontrolsag.

Denne rapport har alene fokus på den kontrol, der udøves af kommunerne på kontroltrin 3, hvor der foreligger mistanke om fejludbetalinger eller snyd med sociale ydelser. Sagerne kan være opstået på flere måder, men som det fremgår ovenfor, er de fleste sager enten igangsat af kommunen selv eller opstået på baggrund anonyme anmeldelser eller prioriteringslister fra datasamkøringer i Den Fælles Dataenhed.

Nedenfor i kapitel 4 ses der nærmere på retsgrundlaget for kommunernes kontrol, mens kapitel 5 omhandler den konkrete kontrol i form af fysiske observationer, kontrolbesøg og anvendelse af sociale medier mv. på internettet.

4. Kontrolarbejdets generelle retsgrundlag

Kommunernes kontrolindsats er baseret på et omfattende retsgrundlag, der groft set kan inddeles i to hovedkategorier om henholdsvis processuelle regler for kontrolarbejdet og regler om betingelserne for at opnå en ydelse. Nedenfor i kapitel 4.1 gives der et overblik over det retsgrundlag, som kontrolmedarbejderne skal navigere i, mens kapitel 4.2 indeholder en vurdering af retsgrundlaget.

4.1 Retsgrundlaget

Der findes først og fremmest en lang række love og administrative forskrifter med processuelle regler, der skal iagttages ved kontrolarbejdet. Der er både regler, som regulerer, hvilke beføjelser myndighederne har til at føre kontrol, og hvilke rettigheder borgerne har i den forbindelse. Her kan eksempelvis nævnes de generelle forvaltningsretlige love og love med processuelle regler særligt for det sociale område:

- *Forvaltningsloven*
  I forvaltningsloven findes bl.a. regler om myndighedernes generelle vejledningspligt, krav om partshøring, krav om begrundelse af afgørelser, klagevejledning, tavshedspligt samt visse regler om udveksling af oplysninger.[34]

- *Offentlighedsloven*
  I offentlighedsloven findes bl.a. myndighedernes notatpligt,[35] som pålægger myndigheden at notere visse oplysninger af betydning for sagens afgørelse samt væsentlige sagsbehandlingsskridt. Pligten er med til at sikre,

[32] Lovbekendtgørelse 2018-10-11 nr. 1213 om arbejdsløshedsforsikring mv. § 91 b.
[33] Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings hjemmeside: "Nyhed / 9-3-2018 Lufthavnstilsynet er på vingerne igen."
[34] Lovbekendtgørelse 2014-04-22 nr. 433 af forvaltningsloven m. senere ændringer §§ 7, 8, 19-32.
[35] Lov 2013-06-12 nr. 606 om offentlighed i forvaltningen m. senere ændringer (herefter offentlighedsloven) §§ 1, 2 og 13.

at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i sagen, ligesom den giver mulighed for efterfølgende kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt.

- *Databeskyttelsesforordningen*
  I databeskyttelsesforordningen findes bl.a. en række generelle principper, der skal overholdes, når myndigheder foretager automatisk databehandling af personoplysninger og anden ikke automatisk behandling, når oplysningerne er eller vil blive indeholdt i et register.[36] Det er principper om lovlighed, rimelighed og gennemsigtighed, formålsbegrænsning, dataminimering, rigtighed, opbevaringsbegrænsning samt integritet og fortrolighed. Der findes også række regler om, hvornår personoplysninger må indhentes og behandles samt mere konkrete regler om bl.a. oplysningspligt, når der indhentes oplysninger om en borger mv.[37]

- *Databeskyttelsesloven*
  Databeskyttelsesloven supplerer databeskyttelsesforordningen og fastsætter særlige nationale regler på visse områder.[38]

- *Den sociale retssikkerhedslov*
  Loven indeholder regler for kommunernes behandling af sager efter en række love om sociale ydelser.[39] I loven kodificeres eksempelvis officialprincippet på området. Der er også regler om borgerens medvirken til sagens oplysning, og regler om hvornår der kan indhentes oplysninger fra andre parter end borgeren henholdsvis med og uden borgerens samtykke. Der findes også regler om, hvornår der kan indhentes og behandles oplysninger til brug for generel kontrol af ydelsesmodtagere i form af sammenstilling og samkøring af oplysninger. Derudover findes der regler om, hvad borgeren skal orienteres om, når denne ansøger om hjælp.[40]

- *Tvangsindgrebsloven*
  Denne lov vedrører myndighedernes anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter uden for strafferetsplejen. Særligt relevant er borgerens ret til ikke at inkriminere sig selv, hvis der er konkret mistanke om, at denne har begået en strafbar lovovertrædelse. Der er også fastsat en pligt for kommunen til at oplyse borgeren herom.[41] Dette kan blive relevant i sager om kontrol med udbetaling af sociale ydelser, da der findes strafbestemmelser for socialt bedrageri.[42]

- *Lov om Udbetaling Danmark*
  I loven er der fastsat en række regler om Udbetaling Danmarks adgang til at indhente og behandle personoplysninger i kontroløjemed. Derudover er der fastsat en række særlige regler om udveksling af personoplysninger mellem Udbetaling Danmark og kommunerne i sager om ansøgning eller udbetaling af sociale ydelser.[43]

---

[36] Databeskyttelsesforordningen art. 2.

[37] Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 2016-04-27 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (2016/679) (herefter databeskyttelsesforordningen) art. 5.

[38] Lov 2018-05-23 nr. 502 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).

[39] De enkelte ydelseslove er oplistet i bekendtgørelse 2017-11-13 nr. 1249 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

[40] Lovbekendtgørelse 2018-08-21 nr. 1064 om retssikkerhed og administration på det sociale område (herefter den sociale retssikkerhedslov) §§ 10-12.

[41] Lov 2004-06-09 nr. 442 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter m. senere ændringer (herefter tvangsindgrebsloven) § 10.

[42] Den sociale retssikkerhedslovs § 12 a og lovbekendtgørelse 2018-09-20 nr. 1156 af straffeloven (herefter straffeloven) § 289 a.

[43] Lovbekendtgørelse 2016-12-06 nr. 1507 om Udbetaling Danmark med senere ændringer (herefter lov om Udbetaling Danmark) §§ 6-10 og 11 b.

- ***Den Europæiske Menneskerettighedskonvention***
  I Den Europæiske Menneskerettighedskonvention findes bl.a. bestemmelserne om borgernes ret til familie- og privatliv og forbuddet mod selvinkriminering.[44]

- ***EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder***
  I EU's Charter findes bl.a. bestemmelserne om borgernes ret til familie- og privatliv og ret til beskyttelse af personoplysninger.[45]

Der kan også i de enkelte ydelseslove og andre speciallove være regler, der vedrører processen i visse typer af sager, eksempelvis:

- ***Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen***
  I loven er der fastsat yderligere beføjelser for kommunen til i visse tilfælde at indhente og samkøre oplysninger i kontroløjemed i sager om borgere, der modtager ydelser efter lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om sygedagpenge eller integrationsloven.[46]

- ***CPR-loven***
  I CPR-loven findes også særlige regler om, hvilke oplysninger der kan indhentes.[47] Loven gælder alene i sager om korrekt bopælsregistrering, men de formelle regler om sagsoplysning kan blive relevante i sociale sager, hvor det eksempelvis undersøges, om en ydelsesmodtager er enlig. Her vil den formodede samlevers forhold i nogle tilfælde skulle undersøges efter CPR-loven, mens ydelsesmodtagerens vil skulle undersøges efter sociallovgivningen.[48]

Hertil kommer alle de administrative forskrifter udstedt i medfør af den nævnte lovgivning, eksempelvis:

- *Vejledning til den sociale retssikkerhedslov.*[49]
- *Vejledning til tvangsindgrebsloven.*[50]
- *Vejledning om folkeregistrering.*[51]
- *Datatilsynets vejledninger til databeskyttelseslovgivningen, herunder eksempelvis vejledningen om de registreredes rettigheder og vejledningen om samtykke.*[52]
- *Vejledninger til visse konkrete ydelseslove, eksempelvis vejledning til børnetilskudsloven.*[53]

Generelt gælder der også en række uskrevne almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og principper, der også skal iagttages i kontrolarbejdet. Her kan særligt nævnes:

---

[44] Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 8. Forbuddet mod selvinkriminering nævnes ikke direkte i konventionen, men det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedr. art. 6, jf. rapportens kapitel 6.
[45] EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder art. 7 og 8.
[46] Lov 2014-12-23 nr. 1482 med senere ændringer om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv. § 54.
[47] Lovbekendtgørelse 2017-06-02 nr. 646 om Det Centrale Personregister m. senere ændringer (herefter CPR-loven) § 10.
[48] Se eksempelvis Ankestyrelsens principafgørelse 10-13.
[49] Vejledning 2017-12-07 nr. 10283 om retssikkerhed og administration på det sociale område.
[50] Vejledning 2004-12-22 nr. 9686 om lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter.
[51] Vejledning 2013-06-14 nr. 9273 om folkeregistrering.
[52] Vejledningerne er tilgængelige på Datatilsynets hjemmeside.
[53] Vejledning 2007-10-11 nr. 10177 om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag (børnetilskudsvejledningen) pkt. 19.

- ***Officialprincippet/undersøgelsesprincippet***
  Det ligger i officialprincippet, at det er myndigheden, der har ansvaret for, at sager er tilstrækkeligt oplyste til, at der kan træffes en materielt korrekt afgørelse. Det indeholder samtidig den begrænsning, at myndigheden alene må indhente relevante oplysninger.[54]

- ***Proportionalitetsprincippet***
  Proportionalitetsprincippet indebærer bl.a., at forvaltningen er forpligtet til ikke at gå videre end nødvendigt – både med hensyn til mål og midler.

- ***God forvaltningsskik***
  God forvaltningsskik betegner en række normer og principper for myndighedernes ageren overfor borgerne. Hvad der er god forvaltningsskik på et område kan være beskrevet i vejledningerne til lovgivningen, eller Folketingets Ombudsmand kan konkret have udtalt sig om det. Det kan dog også på nogle områder være uskrevent.[55]

Foruden reglerne og principperne om de processuelle rammer for kontrolarbejdet, findes der en omfattende ydelseslovgivning, hvor de materielle betingelser for ydelserne er fastlagt. Hvilke oplysninger, der skal indhentes til en kontrolsag, afhænger af, hvilket ydelsesområde der er tale om. Det kan også fremgå af den pågældende ydelseslovgivning, hvilke oplysninger, der kan lægges vægt på i afgørelsen. Da kommunerne også kan have pligt til at forestå hele eller dele af sagsoplysningen i tilbagebetalingssager på Udbetaling Danmarks områder,[56] vil det som regel også være nødvendigt for kontrolmedarbejderne at være bekendt med ydelseslovgivningen på disse områder.

Eksempler på ydelseslovgivning:

- *Sygedagpengeloven*
- *Lov om socialpension*
- *Børnetilskudsloven*
- *Aktivloven*
- *Dagtilbudsloven*
- *Barselsloven*
- *Fleksydelsesloven*
- *Integrationsloven*
- *Kontantydelseslov*
- *Lov om individuel boligstøtte*[57]

---

[54] Folketingets Ombudsmands myndighedsguide om princippet: Ombudsmandens hjemmeside > myndighedsguiden > generel forvaltningsret > officialprincippet.
[55] Folketingets Ombudsmands myndighedsguide om begrebet: Ombudsmandens hjemmeside > myndighedsguiden > generel forvaltningsret > god forvaltningsskik.
[56] Lov om Udbetaling Danmark § 11.
[57] Lovbekendtgørelse 2018-06-20 nr. 809 om sygedagpenge med senere ændringer, lovbekendtgørelse 2017-11-17 nr. 1208 om social pension med senere ændringer, lovbekendtgørelse 2014-10-07 nr. 1095 om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag med senere ændringer, lovbekendtgørelse 2017-03-21 nr. 269 om aktiv socialpolitik med senere ændringer, lovbekendtgørelse 2018-10-11 nr. 1214 om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge med senere ændringer, lovbekendtgørelse 2018-06-20 nr. 822 om ret til orlov og dagpenge ved barsel med senere ændringer, lovbekendtgørelse 2015-09-17 nr. 1121 om fleksydelse med senere ændringer,

Til ydelseslovene gælder desuden en række administrative forskrifter i form af bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger, hvor yderligere regler og retningslinjer er fastsat.

Foruden lovgivningen kan myndighedernes kontrolbeføjelser og borgernes rettigheder også være nærmere udfoldet i *praksis fra myndigheder og domstole*.

Eksempelvis har Ankestyrelsen offentliggjort principafgørelser i sager om tilbagebetaling af sociale ydelser, hvor Ankestyrelsen har udtalt sig om bl.a. oplysningsgrundlaget, grænserne for myndighedernes observationer af borgere, og den bevismæssige værdi af forskellige oplysninger.[58] Også Folketingets Ombudsmand har udtalt sig om området, bl.a. om oplysningsgrundlaget, anvendelse af oplysninger fra sociale medier, gennemførelse af partshøringer og bevisværdien af forskellige oplysninger.[59] Ved domstolsprøvelse af en myndigheds afgørelse, kan domstolene også tage stilling til et indgrebs lovlighed.

4.2 Vurdering af retsgrundlaget

Retsgrundlaget for kommunernes kontrolarbejde er i meget vidt omfang præget af regelkompleksitet. Det gælder ikke mindst i forhold til det meget store antal love og administrative forskrifter samt afgørelserne fra Ankestyrelsen og domstolene samt udtalelserne fra Folketingets Ombudsmand, som kontrolmedarbejderne skal sætte sig ind i, ligesom de løbende skal holde sig orienteret om ændringer i regler og praksis. Samtidig er retsgrundlaget i vidt omfang præget af mangel på klarhed. I lovgivningen anvendes bl.a. udtryk som lovlighed, rimelighed, gennemsigtighed, formålsbegrænsning, dataminimering, rigtighed, integritet, fortrolighed, nødvendighed og legitime formål, som alle er vage begreber, der skal udfyldes i praksis. Det samme kan siges om de almindelige forvaltningsretlige principper som officialprincippet, proportionalitetsprincippet, god forvaltningsskik og saglighedsprincippet.

Regelkompleksiteten skaber uklare grænser for kontrolarbejdet, som øger muligheden for grænsesøgende og regeloverskridende adfærd i kontrolarbejdet. Dette kom f.eks. til udtryk i et interview fra 2013 med en fagkoordinator i en kontrolenhed, hvor den manglende klarhed i retsgrundlaget blev italesat som en mulighed for at udfordre rammerne for kontrolarbejdet.

---

lovbekendtgørelse 2017-10-11 nr. 1127 om integration af udlændinge i Danmark med senere ændringer, lov 2015-02-24 om kontantydelse med senere ændringer og lovbekendtgørelse 2016-02-24 nr. 174 om individuel boligstøtte med senere ændringer.

[58] Se principafgørelserne 9-13 og 10-13.

[59] Se eksempelvis FOB2012-8, FOB2011 15-1, FOB2013-4 og FOB2015-39 samt nyhederne på Folketingets Ombudsmands hjemmeside om "Folkepensionist undgår at betale godt 100.000 kr. tilbage" fra 2016 og "Enlig pensionist havde ret til fuld pension selv om hun husede syg ven" fra 2015.

CASE: Grænsesøgende kontrolarbejde eksempel 1 (observationer fra feltstudie i kontrolenhed) [60]

"I forbindelse med observation giver kontrolenhedens fagkoordinator flere gange udtryk for at opleve det nødvendigt at udfordre lovens utydeligt definerede rammer for at vide, hvor grænserne går. Fagkoordinatoren italesætter ikke konkret, hvilke(n) lov(e), han refererer til, men beskriver udfordringerne forbundet med observation: "Og hvis vi så ikke må, jamen hvordan skulle vi vide det, hvis ikke vi har fået noget at vide? Der er jo mange måder at tolke på, og når nogle jurister siger én ting, og nogle andre noget andet – jamen, hvem bestemmer så, hvad der er rigtigt? Der er jeg ikke så bange for at kaste mig ud i noget, jeg ikke har prøvet før." "

Desuden bagatelliseres regeloverskridelser med henvisning til juridiske uklarheder for kontrolindsatsen.

CASE: Grænsesøgende kontrolarbejde eksempel 2 (observationer fra feltstudie i kontrolenhed) [61]

"Fagkoordinatoren beskriver således at "trække den, til de får et rap over nallerne" (af Ankestyrelsen), at være "gået ud over dét, man må" ved eksempelvis at "lure" ind af brevsprækken hos en borger eller ved at gå ind i en opgang, selvom "man egentlig ikke må". Denne bevidste tilsidesættelse af lovgivningen bagatelliseres imidlertid af medarbejderne med henvisning til den juridiske uklarhed, som de oplever, omgærder kontrolindsatsen. (...) Medarbejderne understreger, at de indsamlede oplysninger ikke registreres eller formaliseres og ikke kan bruges til at rejse sagen, men blot er til "baggrundsviden" og til at "bestyrke sagen" for dem selv."

Regelkompleksiteten og de uklare grænser går også den anden vej. Det bliver meget vanskeligt for borgerne at få klarlagt deres rettigheder og pligter i kontrolfasen samt at vurdere, om kontrolmedarbejderne har overskredet grænserne for lovlig kontrol. Samtidig har uklarheden i ydelseslovgivningen betydning for borgernes mulighed for at overholde reglerne. Der findes Justitia bekendt flere sager, hvor borgere forgæves har forsøgt at få konkret vejledning fra myndighederne om grænserne i ydelseslovgivningen. Det kan eksempelvis være en borger, der modtager enligydelser, og som gerne vil vide, hvor ofte vedkommende kan mødes med sin kæreste uden at miste sin status som enlig.

[60] "Og hvis vi ikke må – jamen hvordan skulle vi vide det? – kommunalt kontrolarbejde med socialt bedrageri" af cand.soc. Line Britt Madsen og lektor ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet, Morten Frederiksen (2017), s. 19.
[61] "Og hvis vi ikke må – jamen hvordan skulle vi vide det? – kommunalt kontrolarbejde med socialt bedrageri" af cand.soc. Line Britt Madsen og lektor ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet, Morten Frederiksen (2017), s. 19.

CASE: Det ikke-samlevende par, som gerne ville være lovlydige[62]

Et kærestepar, der ikke boede sammen, men som sås og sov sammen, når de ikke havde deres børn, var blevet anmeldt anonymt til kommunen. Parret blev "frikendt", men beskrev bl.a. følgende om oplevelsen:

"- Det kan ikke lade sig gøre at få nogle konkrete regler/normer for, hvornår man kan betegnes som enlig forsørger og dermed få ret til nogle sociale ydelser!

- Der er alene tale om konkrete vurderinger, som tolkes vidt forskelligt rundt omkring i kommunerne.

- Hvor tit må man sove sammen, må man tage på ferie sammen, må min tandbørste stå ved min kæreste, må vi handle sammen osv. osv."

Det siger sig selv, at hvis borgerne ikke kan få konkret vejledning om, hvornår grænserne for at være ydelsesberettiget overskrides, så er det også svært at overholde lovgivningen. Det skaber en stor utryghed for borgerne, særligt når der samtidig iværksættes en omfattende og indgribende kontrolindsats overfor de borgere, der – set med kontrolmedarbejdernes øjne – overskrider grænserne.

Kontrolmedarbejderne oplever tilsyneladende ikke selv denne regelkompleksitet. HK Kommunal gennemførte i 2017 en rundspørge blandt de medlemmer, der arbejder med kontrol af socialt bedrageri.[63] I undersøgelsen blev der bl.a. spurgt til, i hvilket omfang kontrolmedarbejderne følte sig klædt på med hensyn til viden og redskaber i forbindelse med kontrol af, om ydelser tildeles på det rette grundlag. Her fremkom bl.a. følgende resultater:

- 81,8 procent af kontrolmedarbejderne følte sig godt eller meget godt klædt på med hensyn til ajourført indsigt i relevant lovgivning.
- 89,8 procent af kontrolmedarbejderne følte sig godt eller meget godt klædt på med hensyn til brug af it-systemer og registre i forbindelse med observationer og kontrol.
- 85,8 procent af de forespurgte kontrolmedarbejdere følte sig godt eller meget godt klædt på med hensyn til etiske regler i forbindelse med overvågning og kontrol.
- 88,5 procent af kontrolmedarbejdere følte sig godt eller meget godt klædt på med hensyn til regler for anvendelse af sociale medier. [64]

Set i lyset af den ovenfor beskrevne regelkompleksitet, der i høj grad påvirker borgernes retssikkerhed, er det noget overraskende, at kontrolmedarbejderne generelt føler sig godt klædt på

[62] Torsdag den 22. oktober 2015, Ekstrabladet, Nationen: Gitte og Torben meldt for socialfusk vi fandt stikkeren.

[63] "Rundspørge om vilkår blandt medlemmer af HK Kommunal, som helt eller delvist arbejder med observationer og kontrol for at imødegå socialt bedrageri" af HK Kommunal (2017). 82 af respondenterne arbejdede i en kontrolenhed, og det er disse besvarelser, der er medtaget som relevante i nærværende analyse.

[64] "Rundspørge om vilkår blandt medlemmer af HK Kommunal, som helt eller delvist arbejder med observationer og kontrol for at imødegå socialt bedrageri" af HK Kommunal (2017), s. 10-11.

til opgaven. Det kan muligvis skyldes, at de ikke selv er bevidste om, hvilke retssikkerhedsmæssige problemer der kan opstå, når retsgrundlaget er så omfattende og uklart samt med mange begreber og principper, der skal udmøntes i praksis. Det vil i givet fald også kunne afholde kontrolmedarbejderne fra at spørge jurister og andre til råds i forbindelse med det konkrete kontrolarbejde, hvilket kan forværre situationen.

I kapitel 5 nedenfor ser der nærmere på retsgrundlaget for udvalgte kontrolindsatser, og hvordan kontrollen udføres i praksis.

5. Kontrol i form af fysiske og elektroniske observationer

Myndigheders tvangsmæssige indgreb over for borgerne med henblik på at kontrollere, om de overholder lovgivningen, udgør et indgreb i borgernes ret til privatliv, som er beskyttet i bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU´s Charter om Grundlæggende Rettigheder. Denne beskyttelse omfatter bl.a. borgernes hjem, deres private kommunikation og deres personoplysninger. Beskyttelsen er dog ikke absolut F.eks. kan der ifølge Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8 foretages indgreb i borgernes ret til privatliv, hvis indgrebet har klar lovhjemmel, forfølger et legitimt formål og er nødvendigt i et demokratisk samfund (krav om proportionalitet). Også grundlovens § 72 indeholder en beskyttelse af hjemmet og den privat kommunikation med krav om særlig lovhjemmel eller retskendelse.

I Danmark har myndighederne i sociale sager ikke hjemmel i lovgivningen til at foretage systematisk overvågning af borgerne eller foretage husundersøgelser mod borgernes vilje. Der foregår dog andre former for overvågning gennem fysiske og elektroniske observationer.

I kapitel 5.1 ses der nærmere på kontrolmedarbejdernes overvågning af ydelsesmodtagere ved fysisk observation af borgernes færden og bolig. Bilobservationer og tilfældige observationer er udskilt til to selvstændige kapitler (kapitel 5.1.1 og 5.1.2). Herudover ses der i kapitel 5.2 på kontrolbesøg i ydelsesmodtagernes hjem og i kapitel 5.3 på anvendelsen af sociale medier mv. som led i kontrollen.

5.1 Observationer af borgernes færden og bolig

Den sociale retssikkerhedslov udgør de overordnede rammer for de sociale myndigheders kontrol af ydelsesmodtagere. Loven giver ikke myndighederne hjemmel til systematisk overvågning af ydelsesmodtagerne eller undersøgelser af deres hjem. Ifølge vejledningen til den sociale retssikkerhedslov kan myndighederne som udgangspunkt kun gøre brug af overvågning og uanmeldte besøg, hvis det er umuligt at tilvejebringe de nødvendige oplysninger på anden måde i den konkrete sag ud fra en vurdering af sagens karakter. Det fremgår ligeledes af vejledningen, at overvågning i det offentlige rum ikke er strafbart og derfor kan foretages under iagttagelse af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Det betyder, at myndigheden ved

vurderingen af, hvordan en sag skal oplyses, skal vælge det mindst indgribende middel, som er tilstrækkeligt til at opnå formålet. Midlet skal altså være nødvendigt og stå i rimeligt forhold til det mål, der forfølges.[65]

Ved vurderingen af, om en observation kan anses for at være proportional, kan der i nogle tilfælde være hjælp at hente i f.eks. vejledninger til ydelseslovene og i afgørelser fra myndighederne. Det gælder f.eks. sager om, hvorvidt en ydelsesmodtager reelt er enlig og derfor har ret til en række forskellige ydelser. Ifølge vejledningen til den sociale retssikkerhedslov vil overvågning i sager om reelt enlige ofte ikke være en proportional fremgangsmåde,[66] hvilket Ankestyrelsen også har tilkendegivet.[67]

Social- og Integrationsministeriets har også tidligere udarbejdet en pjece til borgerne, om denne vurdering for enlige pensionister og enlige forældre.[68] Ifølge disse pjecer må kommunen ikke jævnligt må tage forbi en borgers bopæl eller opholde sig ude foran bopælen for at se, hvor ofte borgeren har besøg.[69] Endvidere fremgår det af vejledningen om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag, at observationer af en borgers samlevers færden ofte vil være en uproportional reaktion i sager, hvor en borger formodes at leve i et ægteskabslignende forhold og samtidig modtager ordinært og ekstra børnetilskud.[70]

I vejledningen til CPR-loven er der taget konkret stilling til, i hvilket omfang der kan foretages fysiske observationer i sager om korrekt bopælsregistrering. Der er ikke hjemmel til systematisk observation af en borgers bopæl og færden, men der kan anvendes enkeltstående observationer i forbindelse med verifikation af faktiske oplysninger. F.eks. kan kommunen foretage en enkelt besigtigelse af en adresse udefra med henblik på at søge oplyst, hvilke personer der er anført på navneskiltet, samt vurdere adressens generelle karakter.[71] CPR-loven kan dog kun anvendes i sager om bopælsregistrering (og ikke i sociale sager), men loven kan være relevant, hvis der oprettes en bopælssag på den formodede samlever eller lignende.[72]

Kontrolmedarbejderne kan således finde sporadisk vejledning forskellige steder, men er i vidt omfang nødt til selv at foretage en konkret vurdering af, om en given observation af en

[65] Vejledning til den sociale retssikkerhedslov, pkt. 163.
[66] Vejledning til den sociale retssikkerhedslov pkt. 163.
[67] Temaartikel i Nyt fra Ankestyrelsen, marts 2013 (artiklen er gengivet i vejledningen til den sociale retssikkerhedslov pkt. 163).
[68] 'Enlig eller samlevende? Vejledning til enlige, der modtager folkepension og førtidspension' af Social- og Integrationsministeriet (2013), s. 4 og 'Enlig eller samlevende? Vejledning til enlige forsørgere, der modtager børnetilskud eller økonomisk fripladstilskud' af Social- og Integrationsministeriet (2013), s. 4.
[69] 'Enlig eller samlevende? Vejledning til enlige, der modtager folkepension og førtidspension' af Social- og Integrationsministeriet (2013), s. 4 og 'Enlig eller samlevende? Vejledning til enlige forsørgere, der modtager børnetilskud eller økonomisk fripladstilskud' af Social- og Integrationsministeriet (2013), s. 4
[70] Vejledning 2007-10-11 nr. 10177 om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag (børnetilskudsvejledningen) pkt. 19.
[71] Vejledning om folkeregistrering, pkt. 3.7.6.
[72] Vejledning til den sociale retssikkerhedslov pkt. 163.

ydelsesmodtagers færden og bolig kan anses for at være en proportional foranstaltning og dermed lovlig overvågning.

I et feltstudie fra en kontrolenhed i en større kommune fra 2013,[73] er det beskrevet, hvordan det opsøgende arbejde typisk igangsættes som en forundersøgelse, og at dette omfatter observationer af borgere, ofte i form af kontrolkørsler. I enligsager indebærer dette, at kontrolmedarbejderne kører forbi den eller de relevante bopæle.[74]

CASE: Kontrol af to bopæle (observationer fra feltstudie i kontrolenhed)[75]

"Vi kører i en mindre landsby, hvor Jesper og Kathrine (kontrolmedarbejdere) har været før. De undrer sig over en mand og en kvinde med fælles børn, som angiveligt ikke lever sammen. Kvinden har adresse en halv kilometer fra manden, og vi kører forbi for at se, om hun er hjemme på sin bopæl. Der er mørkt i huset, og Kathrine bemærker postkassen: "Prøv at se, den står helt åben og fuld af reklamer. Her har ikke været nogen i lang tid." Kontrolmedarbejderne beslutter at fortsætte turen forbi mandens bopæl. De taler om at køre ad en bagvej og gå det sidste stykke, da de har været der nogle gange på det seneste og helst ikke skulle opdages. [...] Der er mørkt og stille i huset, og Kathrine konkluderer, at de begge må være ude denne aften. "Men se, ungernes legetøj ligger ude foran", siger hun og peger."

CASE: Gentagen kontrol af bopæl (observationer fra feltstudie i kontrolenhed)[76]

"Vi er ude at køre og kigger efter en bestemt kvindes bil, da Jesper holder ind ved kvindens kærestes bopæl og siger, at vi "lige skal om og kigge". I går havde Jesper set et vindue i lejligheden stå åbent, og han vil se, om det stadig står åbent, da dette ifølge Jesper vil indikere, at der ikke er nogen hjemme. Ræsonnementet er, at det endnu er for koldt til at lade et vindue stå åbent hele døgnet. Vi går om bagved, og da der er tale om et stort, alment boligbyggeri, hvor alle lejligheder ligner hinanden, er det vanskeligt at vurdere hvilke vinduer, der hører til hvilke lejligheder. [...] Ud for den lejlighed, som Jesper vurderer til at være den rigtige, står vinduet på klem. "Præcis som i går", ifølge Jesper. Han tager et billede af vinduet og siger, at han ikke tror, der har været nogen hjemme siden i går."

[73] Studiet er gennemført i 2013, men nævnte case er gengivet i en forskningsartikel fra 2017, hvor det er anført, at der trods lovændringer ikke er sket ændringer af væsentlig betydning for den type praksis, der nævnes, jf. "Og hvis vi ikke må – jamen hvordan skulle vi vide det? – kommunalt kontrolarbejde med socialt bedrageri" af cand.soc. Line Britt Madsen og lektor ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet, Morten Frederiksen (2017), s. 13.
[74] "Og hvis vi ikke må – jamen hvordan skulle vi vide det? – kommunalt kontrolarbejde med socialt bedrageri" af cand.soc. Line Britt Madsen og lektor ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet, Morten Frederiksen (2017), s. 15-16.
[75] "Og hvis vi ikke må – jamen hvordan skulle vi vide det? – kommunalt kontrolarbejde med socialt bedrageri" af cand.soc. Line Britt Madsen og lektor ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet, Morten Frederiksen (2017), s. 16
[76] "Og hvis vi ikke må – jamen hvordan skulle vi vide det? – kommunalt kontrolarbejde med socialt bedrageri" af cand.soc. Line Britt Madsen og lektor ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet, Morten Frederiksen (2017), s. 16.

I Justitias kommunerundspørge er der også spurgt til kommunernes observation af borgeres færden i det offentlige rum og observation af deres bopæl. Flere kommuner har i den forbindelse påpeget, at de ikke overvåger borgerne. Der er dog nogle kommuner, som observerer borgernes færden i det offentlige rum, hvilket efter det oplyste sker sjældent, i begrænset omfang eller når det er nødvendigt for sagens oplysning. De fleste af disse kommuner oplyser samtidig, at der i så fald vil være tale om enkeltstående eller tilfældige observationer. Enkelte kommuner har også nævnt bilobservationer, som er nærmere omtalt i kapitel 5.1.1.

Overordnet set løses de fleste sager i kontakt med borgeren, hvorfor observation ikke er nødvendig. Nogle gange observeres borgeren dog, f.eks. foretages der observation af borgerens bil for at finde ud af, om den er parkeret et bestemt sted, hvilket kan give indikationer om, hvor borgeren reelt bor.

En kommune i Sydjylland

Hensynet til borgeren privatliv vægtes højt. Selv om der er mulighed for observation af privatpersoner, anvendes muligheden ikke.

En kommune på Fyn

For så vidt angår observationer af borgeres boliger, er der flere kommuner, som oplyser, at det ikke anvendes. Der er dog også kommuner, som benytter sig af sådanne observationer. De fleste af disse kommuner angiver, at det enten sker sjældent, i meget begrænset omfang, kun når det er yderst nødvendigt, eller at det kan ske som enkeltstående eller tilfældige observationer. Der peges eksempelvis på, at det kan ske ved mistanke om samliv eller om virksomhed på adressen og i sager om korrekt bopælsregistrering. I forhold til sidstnævnte peger nogle kommuner på muligheden for observationer af boliger og postkasser efter CPR-loven, som også er nævnt i kapitel 4.1.

Der er således stor forskel på, i hvilket omfang kommunerne anvender fysiske observationer af ydelsesmodtagernes færden og bopæl. Det kan der selvfølgelig være flere årsager til, herunder at der kan være tvivl om, hvad der er hjemmel til, eller hvad der kan tillægges vægt.

Det er juridisk tvivlsomt, om der er mulighed for at observere borgernes bolig i den sociale lovgivning eller i CPR-lovgivningen. Kommunens medarbejdere må gerne tilfældigt (f.eks. til/fra arbejde) køre forbi en bopæl for f.eks. at se, hvad der står på postkassen.

En kommune i Hovedstadsområdet

Observation af borgeres færden og bopæl skal som tidligere nævnt ske under iagttagelse af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Overvågning af borgere vil dog ofte være i strid med proportionalitetsprincippet. Det anses for at være en meget vidtgående måde at skaffe oplysninger om borgere på, og betragtes i almindelighed som en politiopgave.[77]

Som det fremgår ovenfor, anvendes observation af bolig og borgernes færden i det offentlige rum i varieret grad af kommunerne, og der gives udtryk for tvivl om retsgrundlaget. Det er meget forståeligt, når der ikke findes klare regler og retningslinjer, men kun enkelte sporadiske fortolkningsbidrag i vejledninger og tidligere praksis. Kontrolmedarbejderne skal således i hvert enkelt tilfælde – og ud fra sine egne forudsætninger – foretage en nærmere vurdering af, om indgrebet vil kunne anses for proportionalt. Herudover kan f.eks. opstå spørgsmål om, hvor mange gange kontrolmedarbejderne må køre forbi en bopæl, og hvor lang en periode observationerne må strække sig over, inden overvågningen mister sin enkeltstående karakter. Der kan også opstå spørgsmål om, hvad der konkret må ses efter på bopælen.

En sådan uklar retstilstand kan føre til grænsesøgende kontrolvirksomhed og ulovlig overvågning, ligesom det bliver helt uforudsigeligt for ydelsesmodtagerne, hvornår og hvordan de kan risikere at blive overvåget.

5.1.1 Særligt om bilobservationer

Ved Justitias kommunerundspørge har enkelte kommuner nævnt, at der i forbindelse med observationer af borgeres bopæl også observeres biler.

Der foretages sjældent bilobservationer, men vi kan for eksempel køre forbi 10 gange på tre måneder. Disse observationer vil dog ikke stå alene.

En kommune i Nordjylland

Andre kommuner anvender ikke bilobservationer.

Vi foretager ikke bilobservationer. Ankestyrelsen lægger ikke vægt på enkeltstående bilobservationer. De lægger alt ind under borgerens retssikkerhed.

En kommune på Sjælland

[77] Vejledning 2007-10-11 nr. 10177 om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag (børnetilskudsvejledningen) pkt. 19 og § 20-spørgsmål (2010-11, 1. samling) S 1414.

Ankestyrelsen har tidligere udtalt sig om anvendelsen af bilobservationer:

CASE: Ankestyrelsens principafgørelse 10-13

I sagen var den formodede samlevers bil inden for en periode på ca. 1 år blevet observeret seks gange ved ydelsesmodtagerens bopæl, og tre andre gange var bilen ikke blevet observeret ved bopælen. Ankestyrelsen udtalte, at bilobservationer ofte vil være en uproportional måde at indhente oplysninger på, navnlig på grund af deres ringe bevismæssige værdi. Bilobservationerne kan alene benyttes som anledning til at undersøge sagen nærmere, og da der allerede forelå en anonym anmeldelse og oplysninger om en fælles konto, hvilket var tilstrækkeligt til at indkalde parterne til en samtale om deres forhold, havde bilobservationerne været unødvendige.

I forlængelse af principafgørelsen har Ankestyrelsen en temaartikel om reelt enlige tilkendegivet, at da systematisk overvågning ofte vil være i strid med proportionalitetsprincippet, vil bilobservationer være få tilfældige observationer, som typisk strækker sig over en længere periode. Den bevismæssige betydning vil derfor være yderst ringe og vil kun kunne bruges som anledning til at undersøge en sag nærmere.[78]

Også Statsforvaltningen har udtalt sig om anvendelse af bilobservationer.

CASE: Statsforvaltningens tilsynsudtalelse om kontrol af muligt socialt bedrageri i Aarhus Kommune af 22. august 2013[79]

Efter det oplyste havde en kvinde i løbet 3 måneder været udsat for 45 bilobservationer af en kontrolgruppe. Kommunen kunne ikke identificere den konkrete sag til brug for tilsynets behandling, men kommunen havde oplyst, at den anvendte tilfældige observationer fra offentlig vej, og at kommunen ikke anså det for overvågning, hvis kommunen blot kørte forbi en adresse og observerede, hvor en bil holdt parkeret, hvorefter man straks kørte videre. Statsforvaltningen udtalte i den forbindelse, at systematiseret observation fra kommunens side af borgeres bopæl og færden med henblik på at afsløre socialt bedrageri som udgangspunkt må forudsætte udtrykkelig lovhjemmel. Endvidere angav Statsforvaltningen, at kommunen, også uden udtrykkelig lovhjemmel, har mulighed for at foretage enkeltstående og tilfældige observationer og lade resultatet heraf indgå i kommunens sagsbehandling, men at det kun kunne ske inden for rammer svarende til dem, der beskrives i vejledningen til CPR-lovgivningen. Da den konkrete sag ikke kunne identificeres, var der efter Statsforvaltningens opfattelse ikke grund til at antage, at kommunen havde overtrådt lovgivningen.

[78] Temaartikel i Nyt fra Ankestyrelsen, marts 2013 (artiklen er gengivet i vejledning til den sociale retssikkerhedslov pkt. 163).
[79] Statsforvaltningens udtalelse fremkom i anledning af en henvendelse fra en journalist, om den konkrete sag, jf. https://www.statsforvaltningen.dk/Tilsynsafgørelser/Files/VedhaeftetFil/1147.pdf

Efter de ovenstående udtalelser fra Ankestyrelsen og Statsforvaltningen er det slået fast, at bilobservationer ofte vil være uproportionale og af ringe bevismæssig værdi. Retsgrundlaget for bilobservationer er således noget mere klart end ved observationer af borgernes færden og bopæl. Alligevel er der fortsat kommuner, der i et uvist omfang anvender bilobservationer. Det kan muligvis skyldes, at afgørelserne ikke er blevet fulgt op med mere konkret vejledning. At bilobservationer *ofte* vil være uproportionale, betyder ikke, at de slet ikke kan anvendes, men det er uklart hvornår og i hvilket omfang kommunerne kan benytte sig af denne "kattelem", som praksis har efterladt.

5.1.2 Særligt om tilfældige observationer

I Justitias kommunerundspørge har flere kommuner angivet, at de benytter sig af *tilfældige observationer* af borgere. I vejledningen til CPR-loven nævnes som eksempel på en tilfældig observation, at en kommunalt ansat besøger familie eller venner og under et sådant besøg ikke kan undgå at bemærke, at der i nabohuset bor en person, som er bopælsregistreret et andet sted.[80] Tilsvarende gives som eksempel i Social- og Integrationsministeriets pjece til enlige, at en kommunalt ansat ser en kendt borger handle ind sammen med den person, som kommunen tror bor på borgerens adresse, eller hvis vedkommendes bil ses på borgerens adresse.[81]

Ifølge vejledningen til den sociale retssikkerhedslov kan kommunalt ansattes tilfældige observationer indgå som dokumentation i en sag om tilbagebetaling efter den sociale lovgivning,[82] og ifølge Social- og Integrationsministeriets pjecer til enlige kan tilfældige observationer bruges som anledning til at undersøge en sag nærmere.[83]

Tilfældige observationer kan således anvendes i kontrolarbejdet, men der synes i praksis at være nogen usikkerhed i forhold til, hvad der kan anses for tilfældigt. Det er f.eks. tilfældet i nedenstående case.

CASE: Tilfældige observationer fem forskellige datoer i løbet af en måned[84]

En borger havde en diskusprolaps samt et ødelagt knæ og kunne derfor ikke arbejde. En dag blev han indkaldt til en opfølgningssamtale hos kommunen. Ifølge en oversigt over kontrolenhedens observationer var borgeren blevet anmeldt for sort arbejde med biler og både/bådmotorer. Kommunen havde bl.a. foretaget "tilfældige" observationer på borgerens bopæl. Her var noteret observationer fra 5 forskellige datoer over en periode på ca. 1 måned. Der var noteret

[80] Vejledning om folkeregistrering pkt. 3.7.6.
[81] 'Enlig eller samlevende? Vejledning til enlige, der modtager folkepension og førtidspension' af Social- og Integrationsministeriet (2013), s. 4 og 'Enlig eller samlevende? Vejledning til enlige forsørgere, der modtager børnetilskud eller økonomisk fripladstilskud' af Social- og Integrationsministeriet (2013), s. 4.
[82] Vejledning til den sociale retssikkerhedslov pkt. 165.
[83] 'Enlig eller samlevende? Vejledning til enlige, der modtager folkepension og førtidspension' af Social- og Integrationsministeriet (2013), s. 4 og 'Enlig eller samlevende? Vejledning til enlige forsørgere, der modtager børnetilskud eller økonomisk fripladstilskud' af Social- og Integrationsministeriet (2013), s. 4.
[84] Fredag d. 29. maj. 2015, Ekstrabladet: Allan rystet over overvågningsprotokol: Kommunen spionerer. Casen er også omtalt i kapitel 5.3

observationer såsom "[dato] 2 trailere med både. Garagen er åben, og der står 1 påhængsmotor (14.00)." Kommunen udtalte til pressen, at de havde overholdt gældende regler.

Også i Justitias kommunerundspørge ses der forskellige forståelser af begrebet "tilfældige observationer" i kommunernes eksempler. En kommune peger på et eksempel, hvor en i forvejen kendt borger ses tilfældigt i supermarkedet. En anden peger på situationer, hvor der køres tilfældigt forbi en bolig til eller fra arbejde for at se, hvad der står på postkassen, og en tredje kommune angiver, at man bestræber sig på, at de tilfældige observationer sker om natten.

Det er helt forståeligt, at begrebet tilfældigt giver anledning til problemer i praksis. Det er ikke helt let at definere. Planlagte observationer kan dog ikke anses for tilfældige, og i disse tilfælde skal kontrolmedarbejderne derfor som nævnt i kapitel 5.1 foretage en proportionalitetsvurdering, inden kontrollen iværksættes.

Det er derfor også et problem, hvis kontrolmedarbejdere anser f.eks. planlagte kørsler forbi en borges bopæl om natten eller bevidste omveje forbi en borgers bopæl for at være tilfældige. Det kan nemlig betyde, at der ikke foretages den nødvendige afvejning af, om det vil være proportionalt i den konkrete situation.

Hertil kommer, at observationer af borgernes gøren og færden kan være unøjagtige og sætte borgeren i en situation, hvor observationen nærmest skal modbevises.

CASE: Uenighed om indkøb[85]

En sygemeldt kvinde på sygedagpenge havde været en tur i Rema 1000. I butikken så hun teamchefen fra hendes kommune, der også handlede ind. Ved et møde på kommunen med hendes sagsbehandler, blev hun opmærksom på, at det i hendes sagsmappe var noteret, at hun havde været overvåget. Hun søgte herefter aktindsigt, hvor det bl.a. fremgik, at teamchefen havde skrevet et notat om deres møde i Rema. Her redegjorde han for, at han syntes det var underligt, at hun kunne handle ind alene og uden hjælp, og at hun havde handlet så meget ind, at indkøbsvognen var fyldt op. Kvitteringen fra den pågældende dag viste dog, at der ikke var handlet så meget ind, som teamchefen havde skrevet. Kvinden havde heller aldrig påstået, at hun ikke kunne skubbe en indkøbsvogn på grund af sit helbred.

[85] Den 18. februar 2015, Fredericiaavisen: Er borger-overvågning gået for vidt?

5.2 Kontrolbesøg i private hjem

Som nævnt indledningsvist i kapitel 5 har de sociale myndigheder ikke hjemmel i lovgivningen til at foretage husundersøgelser mod borgernes vilje. Det vil ifølge grundlovens § 72 kræve særlig lovhjemmel eller retskendelse. Denne beskyttelse omfatter dog kun adgang til boligen ved overskridelse af boligens dør.[86]

Ifølge pjecer fra Social- og Integrationsministeriet kan myndighederne imidlertid besøge borgeren efter aftale med denne, hvis det er klart, hvornår kommunen kommer på besøg, og hvad besøget vedrører. [87]

Ifølge forskelligt vejledende materiale vedrørende sager om reelt enlige, har kommunen også mulighed for at komme på uanmeldt besøg hos borgere, hvis det ikke er muligt at tilvejebringe de nødvendige oplysninger på anden måde i den konkrete sag ud fra en vurdering af sagens karakter. I så fald skal borgeren oplyses om, at myndighederne ikke har ret til at foretage kontrolbesøg i boligen. [88]

Uanmeldte kontrolbesøg er således mulige, men i sager om reelt enlige, vil det ifølge vejledningen til den sociale retssikkerhedslov ofte vil være et uproportionalt indgreb.[89]

Nina Von Hielmcrone, ekstern lektor ved Juridisk Institut på Aalborg Universitet, har oplyst[90], at flere kommuner, herunder Aarhus Kommune, forsøger at få borgerne til at give samtykke til uanmeldte besøg. Det sker i forbindelse med møder mellem kommunen og borgeren, hvor kommunen oplyser borgeren om, at de ikke har ret til at kræve, at de kan komme på uanmeldt besøg, men hvor borgeren samtidig anmodes om samtykke hertil. Samtykket kan til enhver tid trækkes tilbage, men mangel på samarbejdsvillighed hos borgeren fører i praksis til en kraftig øget mistænkeliggørelse.

Der kan således være sager, hvor borgere føler sig presset til at give samtykke til uanmeldte kontrolbesøg for at undgå at komme under mistanke om socialt bedrageri.

Samtidig kan kontrolbesøget – på trods af samtykket – føles som et voldsomt indgreb, der kan give anledning til yderligere mistænkeliggørelse.

---

[86] Lovforslag 2018-11-14 nr. L 98 om ændring af lov om midlertidig regulering af boligforholdene, bem. til pkt. 2.1.2.2.

[87] 'Enlig eller samlevende? Vejledning til enlige, der modtager folkepension og førtidspension' af Social- og Integrationsministeriet (2013), s. 4 og 'Enlig eller samlevende? Vejledning til enlige forsørgere, der modtager børnetilskud eller økonomisk fripladstilskud' af Social- og Integrationsministeriet (2013), s. 4.

[88] Vejledning til den sociale retssikkerhedslov pkt. 163, "Enlig eller samlevende? Vejledning til enlige, der modtager folkepension og førtidspension" af Social- og Integrationsministeriet (2013), s. 4 og "Enlig eller samlevende? Vejledning til enlige forsørgere, der modtager børnetilskud eller økonomisk fripladstilskud" af Social- og Integrationsministeriet (2013), s. 4.

[89] Vejledning til den sociale retssikkerhedslov pkt. 163.

[90] Interview med Nina von Hielmcrone den 20. juni 2018 og 14. januar 2019.

Uanmeldte kontrolbesøg kommer til at ligne ransagninger, hvor kontrolmedarbejderne går rundt i hjemmet, tjekker skabe og stiller spørgsmål, og hvor kontrolmedarbejderne bliver mistænksomme, hvis borgeren f.eks. modsætter sig åbning af et skab.

Nina Von Hielmcrone

Hertil kommer, at observationer i hjemmet – afhængig af sagens konkrete omstændigheder – kan have en ringe bevisværdi. Der kan f.eks. ikke lægges vægt på, at der er en dobbeltseng, og at kæresten har en tandbørste stående, når borgeren har forklaret, at denne har en kæreste.[91]

5.3 Anvendelsen af sociale medier mv. som led i kontrollen:

Kommunernes anvendelse af sociale medier i kontrolarbejdet er reguleret i databeskyttelseslovgivningen, ligesom de forvaltningsretlige principper om bl.a. saglighed og proportionalitet skal iagttages. Der findes enkelte udtalelser fra Folketingets Ombudsmand og enkelte afgørelser fra Ankestyrelsen, ligesom der er forskelligt vejledningsmateriale.

CASE: Udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (FOB 2011 15-1) [92]

Ifølge udtalelsen fra Folketingets Ombudsmand må myndighederne gerne indhente oplysninger fra en borgers åbne Facebook-profil, hvis vedkommende selv har lagt oplysningerne op på profilen, da oplysningerne i så fald er offentligt tilgængelige i henhold til persondatareglerne. Ifølge Ombudsmanden kan omstændighederne blive de samme, hvis en person ikke har en offentlig profil, men til gengæld et meget stort antal "venner", herunder også særligt "venners venner" uden at have et personligt kendskab til disse. Disse tilfælde vil kræve en konkret vurdering, og jo mere tilgængelig profilen er, jo mere taler det i retning af en egentlig offentliggørelse. Derimod vil det være ulovligt, hvis en sagsbehandler benytter en falsk Facebook-profil til at blive "venner" med en borger, som har en lukket Facebook-profil.[93] Adgangen til at bruge offentliggjorte oplysninger fra åbne Facebook-profiler begrænses i øvrigt af den dagældende persondatalovs § 5 om god databehandlingsskik. Ombudsmanden udtalte endvidere, at underretningspligten efter de dagældende §§ 28 og 29 i persondataloven i almindelighed skulle være opfyldt inden for 10 dage efter oplysningernes indsamling.

[91] Temaartikel i Nyt fra Ankestyrelsen, marts 2013 (Gengivet i vejledning til den sociale retssikkerhedslov pkt. 163.)
[92] Udtalelsen vedrører kontrol på skatteområdet og er baseret på den gamle persondatalov og ikke de nye databehandlingsregler. Den tidligere persondatalovs § 7, stk. 2, nr. 3 korresponderer imidlertid med databeskyttelsesforordningens artikel 9 (2) (a), og princippet om god databehandlingsskik er fortolket indeholdt i forordningen artikel 5, stk. 1, litra a, jf. betænkning nr. 1565 pkt. 3.1.3.1. Underretningspligten fremgår i dag af Databeskyttelsesforordningens art. 13-14, og underretning skal ifølge Datatilsynet normalt gives inden for 10 dage og i nogle tilfælde tidligere, jf. "Vejledning om de registreredes rettigheder" af Datatilsynet (2018), s. 15.
93 Se også 'Myndigheder må tjekke Facebook-profiler' af Folketingets Ombudsmand, 14. november 2011.

Ankestyrelsen har sidenhen afgjort en principafgørelse på samme måde ved at henvise til Ombudsmandens udtalelse, dog således at kommunen ifølge Ankestyrelsens afgørelse også kunne anvende oplysninger fra ydelsesmodtagerens mulige samlevers Facebook-profil.[94] Ankestyrelsen forholdt sig også til bevisværdien af oplysningerne og fandt det ikke tilstrækkeligt godtgjort, at de to borgere boede på samme bopæl eller levede i et ægteskabslignende forhold. Ankestyrelsen lagde herved vægt på, at alle relevante forhold ikke var undersøgt, og at oplysningerne i sagen indikerede, at det ikke ville kunne godtgøres, at de levede i et ægteskabslignende forhold. Oplysningerne fra Facebook og de under partshøringen fremkomne oplysninger understøttede alene, at de to borgere havde et forhold til hinanden, og at de havde handlet ind sammen. Det understøttede ikke oplysningen fra den anonyme anmeldelse om, at de havde boet på samme bopæl.[95]

Social- og Integrationsministeriets har i to pjecer til borgerne tilsvarende angivet, at der ikke må indhentes oplysninger fra lukkede profiler, men at relevante oplysninger fra lukkede profiler efter omstændighederne må bruges, hvis myndigheden uopfordret har modtaget kopi af oplysningerne fra en borger.[96]

Ifølge HKs kommunerundspørge fra 2017 oplever 47,4 procent af kontrolmedarbejderne en stigende brug af Facebook eller andre sociale medier til observation. Derudover svarede 93,6 procent af kontrolmedarbejderne, at de selv anvender Facebook eller andre sociale medier i arbejdet med at kontrollere borgere og virksomheder.[97]

I Justitias kommunerundspørge har alle de medvirkende kommuner angivet, at de anvender sociale medier i kontrollen.[98] En enkelt kommune angiver dog, at de alene anvender opslag fra sociale medier, hvis de kan findes via en søgemaskine. Særligt Facebook fremhæves af mange. Her angiver nogle kommuner at have en egentlig kontrolteam-profil. Nogle kommunerne fremhæver også Instagram. Én kommune angiver dog eksplicit, at man ikke benytter sig af eksempelvis Instagram og Twitter. Der peges også på søgemaskiner, herunder Google. Flere af kommunerne fremhæver, at oplysninger fra de sociale medier ikke vil stå alene i forbindelse med afgørelsen.

Der findes flere eksempler på, at borgere i forbindelse med myndighedernes kontrol har fået deres offentlige profiler på sociale medier gennemgået i meget stort omfang og/eller langt tilbage i tiden. Eksempelvis kan nævnes:

---

[94] Principafgørelse 9-13.

[95] I forlængelse af principafgørelsen har Ankestyrelsen i en temaartikel om reelt enlige anført, at oplysninger fra relevante profiler på sociale medier kan indhentes, når disse er åbne.: Temaartikel i Nyt fra Ankestyrelsen, marts 2013 (Gengivet i vejledning til den sociale retssikkerhedslov pkt. 163).

[96] 'Enlig eller samlevende? Vejledning til enlige, der modtager folkepension og førtidspension' af Social- og Integrationsministeriet (2013), s. 4 og 'Enlig eller samlevende? Vejledning til enlige forsørgere, der modtager børnetilskud eller økonomisk fripladstilskud' af Social- og Integrationsministeriet (2013), s. 4.

[97] "Rundspørge om vilkår blandt medlemmer af HK Kommunal, som helt eller delvist arbejder med observationer og kontrol for at imødegå socialt bedrageri" af HK Kommunal (2017), s. 15.

[98] Dog har 2 ud af de 23 kommuner ikke svaret på spørgsmålet.

CASE: 51 siders print fra Facebook over en periode på 2 år[99]

Til et møde med kommunens sagsbehandler fik en borger fremvist 51 udprintede sider af sin egen Facebook-profil fra to år tilbage. Kommunens kontrolgruppe havde efter en anonym henvendelse fra en anden borger været inde og observere hende og hendes kæreste gennem hendes Facebook-profil. Det var således også hendes kæreste, som kontrolgruppen ville observere, men da han ikke havde Facebook, observerede de begge parter gennem hendes profil. Kommunen ville bl.a. vide hvordan hun kunne bage boller og cykle, når hun nu var syg og havde svage arme, samt hvordan hun kunne gå tur med sine hunde – som hun havde lagt et billede op af. Borgeren beskrev, at hun følte sig overvåget, forfulgt og mistænkt uden grund. Kommunens granskning fik ingen økonomiske konsekvenser for parret.

CASE: 23 observationer fra forskellige Facebook-grupper over 5 måneder[100]

En borger havde en diskusprolaps og et ødelagt knæ og kunne derfor ikke arbejde. En dag blev han kaldt ind til en opfølgningssamtale hos kommunen. Det fremgik af en oversigt over kontrolenhedens observationer, at borgeren var blevet anmeldt for at lave sort arbejde. Der var bl.a. noteret 23 observationer af borgerens aktiviteter i forskellige Facebook-grupper over en periode på ca. 5 måneder.

Der er også eksempler på andre anvendelser af internettet i kontrolsager:

CASE: Den googlede billardspiller[101]

En borger spillede billard i en klub. Kommunen fandt ud af, at hun havde deltaget i en turnering og undersøgte klubbens hjemmeside for at finde ud af, hvor mange kampe hun havde deltaget i. Til det efterfølgende møde med kontrolenheden deltog også en socialrådgiver fra borgerens fagforening, og denne påpegede, at man skal 9 trin ind på hjemmesiden for at finde turneringsplanen, samt at man betragtede det som unødvendig snagen i den sygemeldte borgers privatliv. Dette var sagsbehandleren helt uforstående overfor.

Det følger af den ovennævnte udtalelse fra Folketingets Ombudsmand og afgørelsen fra Ankestyrelsen, at myndighederne efter databeskyttelseslovgivningen kan indsamle offentligt tilgængelige oplysninger fra eksempelvis Facebook til kontrolformål. Der er dog også grænser.

[99] Den 6. september 2013, BT: Kolding Kommune tjekkede Karinas Facebook-profil i to år.
[100] Fredag d. 29. maj. 2015, Ekstrabladet: Allan rystet over overvågningsprotokol: Kommunen spionerer. Casen er også omtalt i kapitel 5.1.2.
[101] Casen er fra en fagforening.

Indsamlingen skal for det første være saglig og relevant for sagen.[102] Endvidere må det antages, at en meget omfattende og/eller længerevarende overvågning af borgerne via internettet, herunder de sociale medier, kan få en sådan karakter, at den samlede overvågning må anses for at være i strid med borgernes ret til privatliv – særligt ud fra en proportionalitetsbetragtning. Desuden skal myndighederne underrette borgerne om en sådan dataindsamling, ligesom myndigheden efter en konkret vurdering kan være forpligtet til også at oplyse den registrerede om dennes ret til at anmode om indsigt i oplysningerne.[103] Denne underretning skal ifølge Datatilsynet normalt gives inden for 10 dage.[104] Der findes dog visse undtagelser fra underretningspligten, herunder bl.a. af hensyn til myndighedens kontrolfunktioner.[105]

Henset til, at bare et enkelt opslag på de sociale medier giver mulighed for at finde væsentlig flere oplysninger om en borger, end man på nogen måde kan opnå ved en fysisk observation, savnes der nærmere vejledning om, hvornår dette ikke kan anses for sagligt og relevant i en kontrolsag. Endvidere savnes der vejledning om, hvor ofte og hvor længe overvågning via internettet kan anses for proportionalt, og i hvilket omfang det vil være proportionalt tillige at overvåge borgerens familie, venner og bekendte via internettet.

Det er i den forbindelse også vigtigt at være opmærksom på, at bevisværdien af oplysninger på sociale medier og lignende ikke nødvendigvis vil være særlig høj, da mange borgere prøver at tegne et mere positivt billede af sig selv.

CASE: Den hemmeligt syge kvinde[106]

En sygemeldt kvinde blev tjekket på Facebook af en medarbejder på jobcenteret. Det viste sig at være en ikke-retvisende profil, idet hun lavede opslag, der ikke helt matchede virkeligheden. Hun ønskede at skjule for sin familie og venner, at hun var syg.

[102] Dette følger både af de almindelige forvaltningsretlige principper og af princippet om god databehandlingsskik efter databeskyttelsesforordningen art. 5.
[103] Databeskyttelsesforordningen art. 14, jf. også "Vejledning om de registreredes rettigheder" af Datatilsynet (2018), s. 17 og 19.
[104] Vejledning om de registreredes rettigheder" af Datatilsynet (2018), s. 15.
[105] Databeskyttelseslovens § 22, stk. 2, nr. 8. Se derudover databeskyttelsesforordningen art. 14, stk. 5 og databeskyttelseslovens § 22.
[106] Casen er fra en borgerrådgiver i Jylland.

6. Borgerens oplysningspligt og ret til ikke at inkriminere sig selv

De sociale myndigheder har en meget vid adgang til i kontroløjemed at indhente, samkøre og sammenstille oplysninger om ydelsesmodtagere og deres nærmeste, både med og uden deres samtykke.[107] Myndigheden kan naturligvis også anmode borgeren selv om at fremkomme med oplysninger til brug for sagsbehandlingen, f.eks. ved at sagsbehandleren spørger ind til vedkommendes forhold og anmoder om lønsedler, kontoudtog mv.[108] Hvis borgeren ikke vil medvirke til sagens oplysning eller ikke giver samtykke til, at myndigheden kan indhente de ønskede oplysninger, vil det kunne tillægges processuel skadevirkning.[109] Derimod har borgere, der allerede modtager sociale ydelser, en egentlig pligt til at oplyse myndighederne om ændringer, der kan have betydning for modtagelsen af ydelsen.[110]

Ved en ydelsesmodtagers møder med kommunens kontrolenhed kan vedkommende således blive konfronteret med mange forskellige oplysninger om sig selv, som borgeren bliver nød til at forholde sig til.

CASE: Ydelsesmodtager bliver konfronteret med kommunens oplysninger[111]

En 23-årig mand havde fået et alvorligt piskesmæld. Han var flyttet hjemmefra og fik derfor ressourceforløbsydelse som udeboende. Kommunen mente, at der var tale om en teknisk fraflytning for at få en højere social ydelse. Borgeren blev indkaldt til møde i kontrolenheden, hvor også hans forældre, en socialrådgiver fra borgerens fagforening samt en afdelingsformand fra fagforeningen deltog. Inden mødet var borgeren blevet anmodet om kontoudtog og lejekontrakt, som han frivilligt havde afleveret.

Til mødet blev borgeren konfronteret med, at man havde oplysninger om hans brug af Netflix, Viaplay og playstation. Der blev stillet spørgsmålstegn ved, om han overhovedet var syg pga. af piskesmældet, da de jo kunne se, at han kunne se en hel film (her er muligvis tale om fortolkninger af de kontoudtog, borgeren har afleveret.) Borgeren blev også på mødet konfronteret med oplysninger om elforbrug hos både ham selv og hans forældre. Oplysningerne om elforbrug var blevet indhentet uden borgerens, forældrenes eller udlejers viden, da kontrolenheden mente at kunne dokumentere, at forbruget ikke var faldet nok hos forældrene til, at borgeren reelt kunne anses for flyttet. Det kom også frem på mødet, at kontrolenheden havde kigget på borgerens

[107] Se særligt den sociale retssikkerhedslov § 11 a og § 11 c og "Eksponeret – grænser for privatliv i en digital tid, 2018, red. af Rikke Frank Jørgensen og Birgitte Kofoed Olsen: Social digital kontrol er på kant med borgernes ret til privatliv af Birgitte Arent Eiriksson, s. 29-32.
[108] Den sociale retssikkerhedslov § 11, stk. 1.
[109] Den sociale retssikkerhedslov § 11 b.
[110] Den sociale retssikkerhedslov § 11, stk. 1. Der findes også regler i ydelseslovgivningen, se eksempelvis lov om social pension § 41.
[111] Case fra en fagforening.

kørselsforbrug, og hans indkøb på tankstationer. Kontrolenheden mente ikke, at man kunne køre så meget med piskesmæld. Han blev også spurgt ind til, at hans dankort var blevet anvendt i Tyskland. Ligeledes blev der spurgt ind til et beløb på 49.000 kr., som han havde afdraget til sine forældre på trods af, at han var på en ydelsestype, hvor der ikke er formueregler. Foruden mødet med borgeren selv, var også borgerens udlejer blevet indkaldt til samtale.

En sag om ændring, ophør eller tilbagebetaling af en ydelse er en forvaltningsretlig sag, men der kan også opstå spørgsmål om en efterfølgende strafferetlig forfølgelse af borgeren. Derfor skal myndigheden være særlig opmærksom på borgerens ret til ikke at inkriminere sig selv.

Selvinkrimineringsforbuddet følger bl.a. af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 6.[112] Herefter gælder det bl.a., at administrative myndigheder ikke må anvende strafsanktionerede oplysningspligter over for borgere, der er anklaget for en forbrydelse, med henblik på at få borgeren til selv at oplyse den formodede forbrydelse.[113] Det er ikke nødvendigt, at vedkommende formelt er sigtet eller tiltalt, før retten træder i kraft, men der skal dog være tale om en anklage i konventionens forstand.[114] På det strafferetlige område fremgår det direkte af retsplejeloven, at en sigtet person ikke er forpligtet til at udtale sig hverken under en afhøring eller i retten,[115] men også på det forvaltningsretlige område er der fastsat en bestemmelse om selvinkriminering.

Tvangsindgrebslovens § 10, stk. 1

Hvis der er konkret mistanke om, at en enkeltperson eller juridisk person har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf, gælder bestemmelser i lovgivningen m.v. om pligt til at meddele oplysninger til myndigheden ikke i forhold til den mistænkte, medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.[116]

Bestemmelsen indebærer, at i de tilfælde, hvor kommunen har en konkret mistanke om, at en ydelsesmodtager har handlet på en måde, der kan medføre straf, har borgeren ikke pligt til at afgive oplysninger, medmindre det kan udelukkes, at oplysningerne kan have betydning for bedømmelsen af lovovertrædelsen. Det antages i juridisk teori, at det ikke i sig selv kan tillægges procesuel

[112] Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 6, jf. eksempelvis dommen Funke mod Frankrig af 25. februar 1993, pr. 44.
[113] Se Retssikkerhedskommisionens betænkning nr. 1428/2003, kapitel 6.3.
[114] 'Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere' af Jon Fridrik Kjølbro (2017), 4. udgave, s. 638 og 641-644, og eksempelvis dom Serves mod Frankrig af 20. oktober 1997, pr. 42.
[115] Retsplejelovens §§ 752, stk. 1 og 754, stk. 1.
[116] Tvangsindgrebslovens § 10. Bestemmelse bygger på EMDs praksis og på hensynet til at imødegå de regler, der gælder inden for strafferetsplejen. Bestemmelsen finder anvendelse i alle sager, hvor der er pligt for borgeren til at give oplysninger til offentlige forvaltningsmyndigheder, jf. tvangsindgrebslovens § 1, stk. 3.

skadevirkning, at ydelsesmodtageren ikke vil afgive oplysninger med henvisning til forbuddet mod selvinkriminering.[117] I så fald må afgørelsen bygges på sagens øvrige oplysninger.

Der er tale om en "konkret mistanke", hvis mistanken er så stærk, at der ville være grundlag for inden for strafferetsplejen at rejse sigtelse eller tillægge borgeren en sigtedes rettigheder.[118] Det fremgår endvidere af lovbestemmelsens forarbejder, at der skal foreligge omstændigheder, spor mv., som på objektivt grundlag og med rimelighed kan tale for borgerens mulige skyld.[119] Derimod behøver myndigheden ikke at have foretaget en politianmeldelse.[120]

Når myndigheden har en konkret mistanke, skal den ifølge tvangsindgrebslovens § 10, stk. 3, vejlede borgeren om, at vedkommende ikke har pligt til at give oplysninger, der kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.[121] Hvis myndigheden anmoder borgeren om frivilligt at afgive oplysningerne, skal borgeren vejledes om, at der ikke er pligt til det. Hvis der gælder en løbende oplysningspligt for borgeren, skal myndigheden selv være opmærksom på i fornødent omfang at meddele borgeren, at oplysningspligten ikke længere består i forhold til oplysninger, som kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.[122] Borgeren kan naturligvis give samtykke til at afgive oplysninger, men i så fald, skal samtykket være skriftligt og meddeles på et frivilligt, specifikt og informeret grundlag.[123] Samtykket kan til en enhver tid tilbagekaldes.

I praksis kan det være svært at vurdere, hvornår borgeren skal vejledes om retten til ikke at inkriminere sig selv. Alle kontrolsager kan potentielt udvikle sig på en sådan måde, at kommunen får konkret mistanke om, at der er begået en strafbar lovovertrædelse. Mistanken kan foreligge ved sagens opstart - afhængig af, hvilke oplysninger kommunen har modtaget og ligger inde med. Mistanken kan også opstå senere under sagen, eventuelt midt under en borgersamtale.

I praksis ses der eksempler på problemer med reglens overholdelse.

CASE: Udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (FOB 2012-8)

En kommune havde modtaget en anonym henvendelse om, at en kvinde ikke var reelt enlig. Anmeldelsen havde været meget detaljeret, og oplysningerne i anmeldelsen blev senere tillagt selvstændig vægt i afgørelsen. Kommunen indkaldte på baggrund af anmeldelsen kvinden til et

[117] Retssikkerhedsloven med kommentarer af Ole Hasselgaard, Jens Møller og Jørgen Steen Sørensen (2015) s. 125 ff. Se også "Socialforvaltningsret" af Jon Andersen (2016), 6. udgave, s. 212.
[118] Folketingets Ombudsmands beretning 2012 i artiklen "Retssikkerhed i sager om socialt bedrageri", se også lovforslag 2003-11-26 nr. L96 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, pkt. 4.2.2.
[119] Lovforslag 2003-11-26 nr. L93, pkt. 4.2.2.
[120] Folketingets Ombudsmands beretning 2012 i artiklen "Retssikkerhed i sager om socialt bedrageri". Vejledningen til tvangsindgrebsloven pkt. 115 indeholder også nærmere vejledning om vurderingen af "konkret mistanke".

[121] Se også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere" af Jon Fridrik Kjølbro (2017), 4. udgave, s. 638 og 641.
[122] Lovforslag 2003-11-26 nr. L96, bem. til § 10, stk. 3.
[123] Tvangsindgrebslovens § 10, stk. 3, jf. § 9, stk. 4, 2. og 3. pkt.

møde. Det fremgik ikke af indkaldelsen, at kommunen havde modtaget en anonym henvendelse om kvindens forhold, eller at kommunen havde mistanke om, at hun uberettiget modtog forskellige sociale ydelser. Bl.a. på grund af karakteren af den anonyme anmeldelse, den betydning kommunen tillagde denne, og kommunens tilrettelæggelse af mødet, lagde ombudsmanden til grund, at kommunen havde en "mistanke" som omhandlet i tvangsindgrebslovens § 10. Det var derfor en fejl, at kommunen ikke havde vejledt borgeren om sin ret til ikke at inkriminere sig selv.

CASE: Udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (FOB 2013-4)

En kommune havde modtaget en anonym anmeldelse om, at en kvinde ikke reelt var enlig. Kommunen undersøgte kvindens forhold nærmere og traf afgørelse om, at kvinden skulle tilbagebetale forskellige ydelser. På baggrund af anmeldelsen havde kommunen indkaldt kvinden til et møde, og ombudsmanden fandt, at kommunen forud for dette møde havde haft en sådan "mistanke" om, at borgeren havde begået en strafbar lovovertrædelse, at dette var omfattet af tvangsindgrebslovens § 10. Dette skyldtes navnlig den betydning, som kommunen havde tillagt den anonyme henvendelse, og at kommunen ca. et halvt år tidligere havde besluttet ikke at rejse en sag om, hvorvidt de to personer boede sammen. Ombudsmanden anså det derfor for en fejl, at kommunen ikke havde været opmærksom på at overholde pligten til at vejlede borgeren om dennes rettigheder efter tvangsindgrebslovens § 10.

CASE: Dom af sagt af retten i Kolding den 4. december 2018 i sag nr. BS-9-809/2017

I en sag fra december 2018 vurderede byretten gyldigheden af to afgørelser vedrørende samme borger fra Ankestyrelsen. Byretten kom bl.a. frem til, at kommunen ikke havde overholdt sin vejledningspligt i tvangsindgrebslovens § 10, stk. 3. Borgeren var blevet indkaldt til et møde til partshøring den 11. december 2012, og af indkaldelsen havde det fremgået, at en af kommunens mødedeltagere havde socialt bedrageri som sit arbejdsområde, og det fremgik i øvrigt af sagens omstændigheder, at kommunen havde været af den opfattelse, at borgeren havde givet indbyrdes modstridende oplysninger. Retten fandt, at under disse omstændigheder burde borgeren være blevet oplyst om retten til ikke at udtale sig på et tidligere tidspunkt end på et senere møde den 10. april 2013. Dette medførte imidlertid ikke, at Ankestyrelsens afgørelser var ugyldige, idet der ikke var blevet rejst sigtelse mod borgeren, og da fejlen ikke kunne antages at have haft nogen betydning for sagen.

Selv om det kan være svært at vurdere, hvornår retten til ikke at inkriminere sig selv bliver relevant, er det helt afgørende for borgerens retssikkerhed, at vedkommende får rettidig vejledning, når det er aktuelt. Ellers risikerer borgeren at afgive inkriminerende oplysninger, som led i sin oplysningspligt, der senere kan indgå i en straffesag. Herefter vil det bero på en konkret vurdering, om borgerens

oplysninger vil kunne indgå i straffesagen.[124] Det vil i givet fald kunne medføre en alvorlig underminering af den retssikkerhed, som borgeren er garanteret i strafferetsplejen, og vil således stille borgeren væsentligt ringere, end hvis det var politiet og ikke kommunen, som havde efterforsket sagen.

7. Konklusion

Som indledningsvist anført er det i lande med velfærdssystemer nødvendigt med en vis form for kontrol, hvis man vil forhindre misbrug af offentlige ydelser. Det er et samfundsmæssigt problem og stødende for den kollektive retsfølelse, hvis borgerne får udbetalt ydelser, som de ikke er berettigede til. Det må imidlertid kræves, at kontrollen udøves på en retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde, og at kontrollen ikke udhuler borgernes rettigheder.

I de seneste år har der været et betydeligt øget politisk fokus på bekæmpelse af snyd med sociale ydelser, som har givet anledning til et øget kontrolniveau i forvaltningen. Det har sammen med skrappere betingelser for at modtage ydelser mv. ført til en øget modstand fra borgene, som bl.a. er kommet til udtryk i den offentlige debat, ved demonstrationer og lignende samt et øget konfliktniveau mellem borgere og forvaltning. Det hænger naturligvis også sammen med, at afgørelser om nedsættelse, standsning eller tilbagebetaling af sociale ydelser ofte vil være ganske indgribende og velfærdstruende for den enkelte borger.

Denne rapport viser, at retsgrundlaget for kommunernes kontrolarbejde i sociale sager i meget vidt omfang er præget af regelkompleksitet. Kontrolmedarbejderne skal navigere i et meget store antal love, administrative forskrifter og forvaltningsretlige principper mv., som i vidt omfang er præget af uklarhed og begreber, der skal udfyldes konkret i praksis. Samtidig skal kontrolmedarbejderne løbende følge med i principielle afgørelser fra Ankestyrelsen og domstolene samt udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

Regelkompleksiteten skaber uklare grænser, som øger muligheden for grænsesøgende og regeloverskridende adfærd i kontrolarbejdet. Samtidig er det meget vanskeligt for borgerne at få klarlagt deres rettigheder og pligter i kontrolfasen samt at vurdere, om kontrolmedarbejderne har overskredet grænserne for lovlig kontrol.

I Danmark har myndighederne i sociale sager ikke hjemmel i lovgivningen til at foretage systematisk overvågning af borgerne eller foretage husundersøgelser mod borgernes vilje. Der kan dog foretages andre former for overvågning, bl.a. ved enkeltstående og tilfældige fysiske observationer af borgeres færden, bopæl og bil. Det er imidlertid meget vanskeligt for kontrolmedarbejderne at vurdere, hvornår fysiske observationer lovligt kan finde sted, og hvad observationerne må omfatte. Det betyder, at der i dag foretages observationer, som ikke er lovlige, hvilket både skyldes misforståelser

[124] Se Retssikkerhedskommissionens betænkning nr. 1428/2003, kapitel 6.8 og 7.6.4.8.

i forhold til retsgrundlaget og bevidst grænsesøgende kontroladfærd på grund af retsgrundlagets uklarhed.

Lovgivningen indeholder ikke mulighed for husundersøgelser, men i nogle kommuner forsøger kontrolmedarbejdere at få borgerne til at give samtykke til uanmeldte kontrolbesøg med undersøgelser af hjemmet. Da dette sker ved borgersamtaler, hvor borgeren i forvejen føler sig presset og mistænkeliggjort, opstår der risiko for, at borgerne også føler sig nødsaget til at give et samtykke, som der reelt ikke er opbakning til.

Langt de fleste kommunale kontrolenheder anvender også sociale medier mv. til at undersøge borgerens forhold. Her kan bare et enkelt opslag give mulighed for at finde væsentlig flere oplysninger om en borger, end man på nogen måde vil kunne opnå ved fysisk observation. Det er fuldt ud lovligt, når der er tale om åbne (eller nærmest åbne) profiler, og indhentelsen af oplysninger er saglig og relevant for sagen. Det må dog antages, at en meget omfattende og/eller længerevarende overvågning af borgerne via internettet og de sociale medier kan få en sådan karakter, at den samlede overvågning må anses for at være i strid med borgernes ret til privatliv – særligt ud fra en proportionalitetsbetragtning. Dette er dog uomtalt i retsgrundlaget, og spørgsmålet indgår derfor heller ikke i det daglige kontrolarbejde.

Borgere, der modtager ydelser, har også selv pligt til at meddele kommunen oplysninger af relevans for ydelsens berettigelse. Her skal kommunen dog være særligt opmærksom på, at borgeren har ret til ikke at udtale sig, når der foreligger en konkret mistanke om socialt bedrageri. Det kan imidlertid være vanskeligt for kontrolmedarbejderne at vurdere, hvornår borgerens ret til ikke at inkriminere sig selv bliver relevant, og derfor ses der også flere eksempler fra praksis, hvor borgeren ikke får den nødvendige og lovpligtige vejledning. Når kommunen ikke er tilstrækkelig opmærksom på disse regler, risikerer borgeren at give inkriminerende oplysninger, der senere muligvis kan indgå i en straffesag. Det vil i givet fald medføre en alvorlig underminering af den retssikkerhed, som borgeren er garanteret i strafferetsplejen. Borgeren vil således blive stillet væsentligt ringere, end hvis det var politiet og ikke kommunen, som havde efterforsket sagen.

Det er naturligvis afgørende for borgernes retssikkerhed, at kontrolarbejdet sker inden for lovens rammer og med respekt for borgernes ret til privatliv og deres ret til ikke at inkriminere sig selv. Det vil imidlertid kræve et langt mere enkelt og klart regelsæt, som det er let for kontrolmedarbejderne at anvende i praksis.

Derfor anbefales det, at der udarbejdes en generel vejledning for myndighedernes kontrolindsats, som kan anvendes på tværs af de enkelte ydelsesområder, og hvor også eventuelle særregler for nogle områder indskrives.

Vejledningen bør omfatte alle former for indhentelse og anvendelse af oplysninger om borgeren og dennes nærmeste til brug for kontrol. Dette gælder bl.a. indhentelse og anvendelse af personoplysninger fra andre dele af kommunen, fra borgeren selv samt fra andre personer, myndigheder og virksomheder mv. Det gælder også indhentelse af offentligt tilgængelige oplysninger på internettet, herunder ikke mindst sociale medier mv. I den forbindelse bør det bl.a.

præciseres, hvornår anvendelsen ikke vil være saglig, relevant og proportional, samt hvornår myndigheden skal underrette borgeren om indhentelsen af oplysningerne.

Endvidere bør vejledningen omfatte fysisk observation af borgeren og dennes bopæl og bil mv. og anvendelse af kontrolbesøg i borgerens hjem. Overvågning må i almindelighed betragtes som en politimæssig opgave,[125] og derfor bør det bl.a. præciseres i vejledningen, hvornår og i hvilket omfang kommunens egne observationer vil være proportionale, og hvad observationerne må omfatte. Desuden bør det præciseres, hvornår og hvordan der kan indhentes samtykke til kontrolbesøg i borgerens hjem.

Også den praktiske anvendelse af selvinkrimineringsforbuddet bør være omfattet af vejledningen, herunder hvornår og ved hvilke sagsskridt det er relevant at vejlede borgeren om retten til ikke at udtale sig.

Samtidig bør der udarbejdes en særlig pjece eller lignende om selvinkrimineringsreglerne, som skal udleveres til alle borgere, som har en kontrolsag på kontroltrin 3, således at borgerne er bekendte med disse regler allerede inden, der måtte opstå en konkret mistanke om socialt bedrageri.

[125] Svar på § 20-spørgsmål (2010-11, 1. samling) S 1414.

8. Metode

Justitia har pr. mail af to omgange stillet spørgsmål til en række kommuner vedrørende praksis for undersøgelse af socialt bedrageri, og hvordan kontrollen er organiseret i kommunen. Der er gennemført interviews med nogle kommuner på baggrund af spørgsmålene, mens andre kommuner har besvaret spørgsmålene skriftligt. I alt har 22 kommuner besvaret spørgsmål fra Justitia, men ikke alle kommuner har svaret på alle spørgsmål. Antallet af besvarelser er ikke tilstrækkelig til at være repræsentativt, hvorfor besvarelserne alene er anvendt til at give eksempler på, hvordan kontrollen kan foregå. Besvarelser skal endvidere ses i det lys, at mange har besvaret spørgsmålene skriftligt, og at der derfor kan være forskellige forståelser af spørgsmålet, dog således at besvarelser ikke er anvendt, hvis der har været en formodning om, at spørgsmålet er misforstået.

Kommunernes besvarelser er fortrinsvist anvendt til baggrundsviden, herunder generelle beskrivelser. Derudover er enkelte udsagn fra Justitias referater fra visse af de mundtlige interviews og enkelte udsagn fra visse af de skriftlige besvarelser anvendt mere direkte i rapporten, dog med mindre redaktionelle ændringer. Der er således ikke tale om egentlige citater, og de er derfor heller ikke sendt til godkendelse ved de pågældende kommuner, men er alene tilsendt kommunerne til orientering.

Cases er indsamlet fra fagforeninger, retshjælpskontorer, borgerrådgivere, retspraksis, pressen mv., ligesom der er anvendt afgørelser fra Ankestyrelsen og Statsforvaltningen og udtalelser fra Folketingets Ombudsmand. Nogle af de anvendte cases kan muligvis være jobcentersager, der ikke er endt som en kontrolsag på kontrolniveau 3, men problemstillingen er den samme.

Feltstudiet er gennemført i 2013, og de anvendte cases herfra er gengivet i en forskningsartikel fra 2017, hvor det er anført, at der trods lovændringer ikke er sket ændringer af væsentlig betydning for den type praksis, der nævnes, jf. "Og hvis vi ikke må – jamen hvordan skulle vi vide det? – kommunalt kontrolarbejde med socialt bedrageri" af cand.soc. Line Britt Madsen og lektor ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet, Morten Frederiksen (2017), s. 13.

JUSTITIA

DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK

e-ISBN: 978-87-970849-3-9