

- 13 Det Ethiske Råd, Forskning i sundhedsdata og biologisk materiale i Danmark, København 2015.
- 14 FN Konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder.
- 15 § 2 i lovbekendtgørelse nr. 1820 af 23. december 2015. Forældreansvarsloven og Børnekonventionens artikel 3.
- 16 Feinberg J. 1980. "The Child's Right to an Open Future". I: LaFollette H. og Aiken W. (eds.), *Whose Child? Children's Rights, Parental Authority and State Power*. Littlefield: Adams & Co, s. 124-153.
- 17 Dette bidrag er udformet i forbindelse med forskningsprojektet Policy Aid, som har modtaget støtte fra European Research Council under EU's Horizon 2020 forsknings- og innovationsprogram og forskningsprojektet MelnWe, som er støttet af Carlsbergfondet.

## Social digital kontrol er på kant med borgernes ret til privatliv

*Birgitte Arent Eiriksson*

*Teknologien har givet forvaltningen hidtil usete muligheder for at kontrollere borgere, der modtager offentlige ydelser. Kontrollen må imidlertid ikke være så vidtgående, at den reelt underminerer borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger. Men hensynet til effektivitet i den offentlige sektor sker på bekostning af borgernes retssikkerhed.*

I lande med offentlige velfærdssystemer er det nødvendigt med en vis form for kontrol, hvis man skal forhindre misbrug af offentlige ydelser og dermed borgernes skattekrone. Det er et samfundsmæssigt problem og stødende for den kollektive retsfølelse, hvis borgere får udbetalt ydelser, som de ikke er berettigede til. Det gælder særligt, hvis der er tale om bevidst snyd. I Danmark varetages kontrollen med udbetaling af offentlige ydelser primært af Udbetaling Danmark og kommunerne. Formålet er at afdække eventuelle uretmæssige udbetalinger af ydelser og tilskud, hvad enten det er til borgere, der bevidst begår socialt bedrageri, eller til borgere, som i god tro modtager ydelser på et fejlagtigt grundlag.

I et retssamfund som det danske skal forvaltningens kontrol dog udøves på en retssikkerhedsmæssigt forsvarlig måde. Samtidig må kontrollen ikke udhule borgernes rettigheder.

De sociale myndigheder, og særligt Udbetaling Danmark, har gennem de seneste år fået en meget vid adgang til bl.a. at indhente, samkøre og videregive oplysninger om borgere uden deres samtykke. Det gælder ikke kun i forhold til borgere, der ansøger om eller allerede modtager ydelser, men også deres samlever, ægtefæller og andre husstandsmedlemmer samt deres formodede samlever og husstandsmedlemmer.

Ud over de almindelige regler om behandling af oplysninger i persondatalovgivningen findes der særlige beføjelser i retssikkerhedsloven til brug for myndighedernes kontrol med udbetaling af sociale ydelser. En del af disse beføjelser blev overført til Udbetaling Danmark<sup>1</sup>, som blev oprettet i 2010 med henblik på at samle og effektivisere en stor del af kommunernes administration af sociale ydelser. Efter en toårig etableringsfase blev Udbetaling Danmark funktionsdygtig i 2012 og overtog en række sagsområder fra kommunerne, herunder bl.a. folkepension og boligstøtte. Ved overførslen af sagsområderne blev myndighedsansvaret delt mellem Udbetaling Danmark og kommunerne, og der blev fastsat regler om Udbetaling Danmarks kompetence og beføjelser m.v. Hensigten var, at Udbetaling Danmark skulle have de samme muligheder som kommunerne for at foretage løbende kontrol af, om udbetalingen af ydelser og tilskud skete på et korrekt grundlag.<sup>2</sup> Samtidig skulle Udbetaling Danmark have nye kontrolbeføjelser, som bl.a. gav mulighed for at indhente, videregive og samkøre oplysninger om borgerne og deres nærmeste uden samtykke.<sup>3</sup>

Herefter kunne Udbetaling Danmark – ligesom kommunerne – uden borgerens samtykke kræve oplysninger om økonomiske forhold og ferieforhold vedrørende ydelsesansøgeren/-modtageren samt dennes ægtefælle, samlever og andre husstandsmedlemmer fra andre offentlige myndigheder og arbejdsløsheds-kasser til brug for behandlingen af en konkret sag eller til brug for generel kontrol. Der kunne også uden borgerens samtykke kræves oplysninger om økonomiske forhold fra pengeinstitutter og arbejdsgivere med henblik på stikprøvekontrol i visse sager.<sup>4</sup>

I sager om tilbagebetaling af sociale ydelser kunne der, når det var nødvendigt for sagens behandling, uden borgerens samtykke kræves oplysninger fra andre offentlige myndigheder, uddannelsesinstitutioner, sygehuse, læger, psykologer, øvrige autoriserede sundhedspersoner og personer, der handler på disses ansvar, arbejdsløsheds-kasser, pengeinstitutter, arbejdsgivere samt private, som udfører opgaver for det offentlige. Denne beføjelse gjaldt også oplysninger om borgernes rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, ligesom der kunne indhentes lægejournaler, sygehusjournaler eller udskrifter heraf.<sup>5</sup>

Udbetaling Danmark fik endvidere – ligesom kommunerne – adgang til at sammenstille og elektronisk samkøre indhentede oplysninger med oplysninger fra egne, andre myndigheders og arbejdsløsheds-kassers it-systemer med henblik på kontrol.<sup>6</sup> På den måde kunne oplysninger om den enkelte borger sammenholdes på tværs af forskellige registre og myndigheder med henblik på at finde uoverensstemmelser, som indikerer, at en person ikke (længere) har ret til en ydelse eller skal have ændret det udbetalte beløb.

Udbetaling Danmark fik mulighed for yderligere samkøring af oplysninger fra egne registre i kontroløjemed, herunder af ikke-følsomme personoplysninger indhentet fra andre offentlige myndigheder og arbejdsløsheds-kasser.<sup>7</sup> Herved kunne Udbetaling Danmark fx uden borgerens samtykke samkøre oplysninger fra bl.a. CPR-registret og BBR-registret med henblik på at kontrollere udbetalinger af familieydelse.<sup>8</sup>

Der var samtidig forudsat et tæt samarbejde mellem kommunerne og Udbetaling Danmark. Der blev indsat bestemmelser i lovgivningen om videregivelse af oplysninger om ydelsesansøgere/-modtagere uden deres samtykke, herunder også oplysninger om rent private forhold. Endvidere blev der indsat bestemmelser om gensidig underrettningspligt med henblik på kontrol og om videregivelse af oplysninger efter anmodning til brug for tilbagebetalingssager. Sidstnævnte bestemmelser omfattede både oplysninger om ydelsesansøgeren og om dennes ægtefælle, samlever og andre husstandsmedlemmer. Oplysninger om personernes rent private forhold var også omfattet, og videregivelsen kunne ske uden samtykke.<sup>9</sup>

I 2015, hvor der blev overført en række yderligere områder til Udbetaling Danmark, skete der en væsentlig udvidelse af de sociale myndigheders beføjelser.<sup>10</sup> Udbetaling Danmarks og kommunernes adgang til at videregive oplysninger uden samtykke, herunder også oplysninger om rent private forhold, kom til at omfatte ydelsesmodtagerens formodede samlever og andre formodede husstandsmedlemmer.<sup>11</sup> Kommunerne og Udbetaling Danmark fik tillige adgang til uden borgerens samtykke at udveksle oplysninger fra afgørelser i sager, hvor de samme faktiske forhold havde betydning for en afgørelse, som den anden myndighed skulle træffe vedrørende samme borger.<sup>12</sup> Samtidig blev kommunerne og

Udbetaling Danmark sikret terminaladgang til hinandens it-systemer til brug for udveksling af oplysninger i de situationer, hvor der ikke var krav om samtykke fra borgeren.<sup>13</sup>

Udbetaling Danmark fik også adgang til at indhente ikke-følsomme oplysninger fra udenlandske myndigheder med henblik på samkøring i kontroløjemed uden borgerens samtykke, ligesom Udbetaling Danmark i visse situationer fik adgang til at udvide sine samkøringer med oplysninger fra virksomheder pålagt befordringspligt efter postloven – igen uden samtykke fra borgeren.

Herudover fik Udbetaling Danmark mulighed for at indhente, samkøre og sammenstille oplysninger på en række andre myndigheds sagsområder, herunder kommunerne, Styrelsen for Videregående Uddannelser og Arbejdsmarkedets Tillægspension, til brug for myndighedernes administration af de pågældende lovgivningsområder.<sup>14</sup>

Det er ikke fuldt ud muligt at gennemskue konsekvenserne af de mange beføjelser til Udbetaling Danmark. Hertil kommer, at den dagældende bestemmelse i persondataloven<sup>15</sup>, som indeholdt en særlig indskrænkning i myndighedernes adgang til at videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold på det sociale område, i vidt omfang var blevet fraveget.<sup>16</sup> Datatilsynet havde flere gange udtalt sig kritisk herom.<sup>17</sup> Der var også i andre sammenhænge blevet sat spørgsmålstegn ved myndighedernes vide kontrolbeføjelser, som alligevel blev udvidet i takt med, at Udbetaling Danmark overtog flere sagsområder.

Udviklingen må ses som et tegn på, at hensynet til en effektiv kontrol og bekæmpelse af snyd med sociale ydelser generelt er blevet tillagt højere vægt end hensynet om borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger.

### **Kontrolsager på baggrund af registersamkøring**

Udbetaling Danmark foretager omfattende samkøringer af personoplysninger med henblik på kontrol af borgerne. Selvom samkøringerne ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, kan der i forbindelse med selve samkøringen opstå nye oplysninger af denne karakter, fx oplysninger vedrørende mistanke om socialt bedrageri. Borgerne har ikke kendskab til, at disse kontroller finder sted, og de får hel-

ler ikke at vide, at de optræder på prioriteringslister, som er resultatet af samkøringerne på kommunernes områder. Samtidig må resultatet af de mange samkøringer anses for noget beskedent i forhold til kontrollens meget vide omfang.

Kommunerne og Udbetaling Danmark har som tidligere nævnt et tæt samarbejde med henblik på kontrol af borgere, som modtager sociale ydelser. Samarbejdet blev intensiveret, da der i maj 2015 blev etableret en særlig kontrolenhed under Udbetaling Danmark, "Den Fælles Dataenhed". Enheden skulle bidrage til at styrke kontrollen med sociale ydelser og tilskud i kommunerne og Udbetaling Danmark gennem en databaseret kontrol. Dette sker i vidt omfang ved maskinel samkøring af forskellige registres oplysninger og med elektroniske oplysninger indhentet fra andre myndigheder eller private virksomheder. Ved samkøringen sammenholdes oplysninger om ydelsesmodtagere og deres nærmeste, som kan indikere, at ydelser muligvis modtages med urette.

Som eksempel på en samkøring kan nævnes, at oplysninger fra CPR-registret, BBR-registret samt Udbetaling Danmarks KMD-sagssystem samkøres for at kontrollere, om ikke-enlige forældre med urette modtager familieydelse, som om de var enlige. Et andet eksempel er samkøring af oplysninger fra CPR-registret, CVR-registret, e-Indkomstregistret og de interne sagssystemer for at kontrollere, om en borger uberettiget modtager barselsdagpenge.

Ved samkøring i kontroløjemed blev der efter dagældende praksis stillet krav om, at samkøringen skulle have direkte lovhjemmel. Endvidere skulle de berørte personer have meddelelse om kontrollen, inden de afgav oplysningerne til myndigheden.<sup>18</sup>

De samkøringer, som Den Fælles Dataenhed foretager, omfatter ikke oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold.<sup>19</sup> Behandlingen har hjemmel i retssikkerhedsloven og lov om Udbetaling Danmark, men kriterierne for samkøring fremstår dog ikke klare. Hertil kommer, at samkøringen i kontroløjemed fortrinsvis er bagudrettet og således vedrører borgere, der allerede modtager ydelser.

Desuden er borgerne ikke vidende om, at de konkrete samkøringer finder sted. Borgerne kan dog på et tidligere tidspunkt have fået en generel information om, at samkøring vil kunne ske. Kommunerne og Udbe-

taling Danmark har nemlig pligt til at give borgeren skriftlig meddelelse om deres adgang til at udveksle oplysninger og foretage kontrol.<sup>20</sup>

Samkøringerne i Den Fælles Dataenhed sker på baggrund af en række fastsatte kriterier, som er en slags anvisninger på, hvilke oplysninger i de enkelte registre der skal sammenholdes for at kontrollere berettigelsen af en given ydelse. Kriterierne er erfaringsskabte og justeres løbende. Tidligere var kriterierne blevet hemmeligholdt,<sup>21</sup> men i marts 2015 blev Udbetaling Danmarks daværende kriterier offentliggjort i forbindelse med den tidligere minister for børn, ligestilling, integration og sociale forhold Manu Sareens besvarelse af et folketingssspørgsmål.<sup>22</sup> Det blev i den forbindelse oplyst, at der var fastsat 38 kriterier til kontrol af borgerens modtagelse af familieydelse, boligstøtte, pension og barseldagpenge.<sup>23</sup>

På Udbetaling Danmarks områder resulterer samkøringen i automatisk oprettelse af et på forhånd aftalt antal sager, som visiteres i Udbetaling Danmarks kontrolafdeling, "Helhedsorienteret Kontrol". I de første 8 måneder af 2017 havde Udbetaling Danmark udbetalt ydelser til knap 2,7 millioner modtagere i form af barseldagpenge, boligstøtte, familieydelse og pension.<sup>24</sup> I samme periode var 4.662 sager blevet visiteret hos Helhedsorienteret Kontrol, hvilket førte til oprettelse af 2.026 kontrolsager, hvor der skulle foretages videre undersøgelser. På årsbasis svarer dette til ca. 6.993 visiterede sager og 3.039 egentlige kontrolsager.<sup>25</sup>

Der er på tilsvarende vis fastsat kriterier for samkøring af oplysninger på kommunernes sagsområder. Resultatet af disse samkøring er bestillingslister med sager, som den enkelte kommune kan trække til en prioriteringsliste til brug for kommunens kontrol. Hyppigt vælger kommunerne at behandle sagerne tematisk, så der i hver omgang kun udtrækkes sager vedrørende bestemte ydelser. Sagerne visiteres med henblik på eventuel oprettelse af kontrolsager. I de første 8 måneder af 2017 havde kommunerne udbetalt ydelser til ca. 290.000 modtagere i form af sygedagpenge, kontanthjælp og økonomisk friplads.<sup>26</sup> 6.604 sager blev overført til prioriteringslister, og der blev oprettet 1.689 kontrolsager. På årsbasis svarer dette til ca. 9.906 sager på prioriteringslister og oprettelse af ca. 2.533 kontrolsager.<sup>27</sup>

Henset til samkøringernes omfattende og systematiske karakter

forekommer resultatet (i form af kontrolsager) noget lavt. Dette skal ovenikøbet ses i lyset af, at det kun er en del af kontrolsagerne, som i sidste ende fører til ændring, standsning og/eller tilbagebetaling af sociale ydelser. På Udbetaling Danmarks områder sker dette i 22 % af kontrolsagerne, svarende til ca. 668 sager årligt.<sup>28</sup>

I kommunerne bliver borgerne ikke underrettet om, at de optræder på en prioriteringsliste. Dette sker først, hvis og når der oprettes en kontrolsag.<sup>29</sup> Det betyder, at borgere på en sådan liste ikke har mulighed for at berigtige oplysningerne eller lignende, før myndigheder igangsætter yderligere undersøgelser. På Udbetaling Danmarks områder bliver borgere derimod underrettet i alle visiterede sager.<sup>30</sup>

### Kontrolsager på baggrund af anonyme anmeldelser

Der er ikke noget til hinder for, at myndigheder opretter elektroniske "sladderhankeordninger", hvor borgere anonymt kan anmelde andre borgere, som de mistænker for snyd med sociale ydelser. Anmeldelserne må dog alene anvendes som en anledning til at foretage yderligere undersøgelser og kan ikke tillægges egentlig bevisvægt ved myndighedens afgørelse.

På borger.dk er der oprettet en digital postkasse, hvor man både anonymt og ikke-anonymt kan anmelde borgere til Udbetaling Danmark, som man mistænker for at have begået socialt bedrageri. Når Udbetaling Danmark modtager en sådan anmeldelse, bliver den anmeldte borger orienteret, og der indledes en kontrolundersøgelse, hvor anmelderens oplysninger sammenholdes med relevante registeroplysninger om den pågældende.<sup>31</sup> Kommunerne har lignende digitale anmeldelsesfunktioner.<sup>32</sup>

Folketingets Ombudsmand har i flere tilfælde forholdt sig til anvendelsen af anonyme anmeldelser. I FOB 2013-4 havde en kommune fået en anonym anmeldelse om, at en kvinde, der modtog ydelser forbeholdt enlige, reelt levede i et ægteskabslignende forhold. Efter at have undersøgt kvindens forhold nærmere traf kommunen afgørelse om, at kvinden skulle tilbagebetale ordinært og ekstra børnetilskud samt boligydelse for en periode. Senere traf kommunen også afgørelse om, at kvinden skulle tilbagebetale for meget modtaget pension. Det Sociale Nævn stadfæ-

stede afgørelserne. Ved afgørelserne lagde myndighederne selvstændig vægt på den anonyme anmeldelse. Folketingets Ombudsmand udtalte i den anledning, at selvom en anonym anmeldelse kan give anledning til at undersøge borgere med henblik på en afgørelse om fx frakendelse af sociale ydelser, kan den anonyme anmeldelse ikke indgå i selve grundlaget for en indgribende afgørelse.<sup>33</sup>

I 2015 oplyste Udbetaling Danmark, at de modtog ca. 200 anmeldelser om måneden, hvoraf langt de fleste var anonyme. 20-30 % af anmeldelserne førte til videre undersøgelser.<sup>34</sup> Det vil sige, at Udbetaling Danmark årligt opretter ca. 480-720 kontrolsager på baggrund af anmeldelser. Selvom tallet er noget lavere end antallet af kontrolsager på baggrund af samkøringer, skal det ses i lyset af, at disse sager alene startes op på baggrund af henvendelser fra borgere, hvis motiv for anmeldelsen er ukendt og muligvis skyldes personlig uvilje mod den pågældende. Der er således borgere, som kan få gransket deres personlige forhold, selvom der ikke forelå nogen objektiv årsag til, at de kom i myndighedernes søgelys.

### Anden digital kontrol

De sociale myndigheder anvender også på anden måde internettet i deres undersøgelser af, om sociale ydelser udbetales med urette. Der findes bl.a. eksempler på, at kommuner har besøgt ydelsesmodtageres facebookprofiler for at vurdere, om de reelt har de helbredsmæssige lidelser, som de har oplyst om, og som gør dem berettigede til at modtage en given ydelse. I en medieomtalt sag havde en kommune fx printet 51 sider fra en sygemeldt borgers facebookprofil, herunder billeder af borgerens forskellige aktiviteter. På et efterfølgende møde på jobcentret blev borgeren spurgt om, hvordan vedkommende kunne være i stand til at bage boller med så svage arme, og hvordan vedkommende kunne holde til at gå og cykle. I andre medieomtalte sager ses der også eksempler på kommuner, som via falske profiler er blevet venner med ydelsesmodtagere på Facebook med henblik på at indsamle materiale på deres profiler.<sup>35</sup>

Folketingets Ombudsmand har i 2011 behandlet en sag, hvor en medarbejder ved SKAT via sin private facebookprofil havde indsamlet oplysninger om en borger på dennes åbne profil.<sup>36</sup> I den konkrete sag fandt

Ombudsmanden ikke anledning til at kritisere fremgangsmåden, idet medarbejderen ikke havde anvendt en falsk profil og derfor ikke behøvede give sig til kende over for borgeren for at få oplysningerne. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at offentligt tilgængelige personoplysninger som udgangspunkt frit kan behandles af myndighederne, så længe persondatalovens krav til god databehandlingsskik bliver overholdt. Myndigheder må således kun behandle personoplysninger, hvis det er sagligt, og oplysningerne er relevante for sagen.

Situationen havde derfor været en anden, hvis borgeren havde haft en lukket profil, og medarbejderen havde brugt en falsk profil til at blive "ven" med den pågældende på Facebook for at indsamle oplysninger. Det ville ifølge Ombudsmandens efterfølgende udtalelse have været ulovligt.<sup>37</sup>

### Sagsbehandlingsfejl og forkerte afgørelser

De sociale myndigheders meget vide kontrolbeføjelser, herunder de mange muligheder for – uden borgerens viden og samtykke – at indsamle, dele og samkøre personoplysninger, bør ses i sammenhæng med sagsbehandlingens generelle kvalitet. Siden 2013 har Ankestyrelsen, der er klagemyndighed for kommunernes og Udbetaling Danmarks afgørelser, afgivet årlige rapporter om myndighedernes sagsbehandling på baggrund af de klagesager, der er indbragt for Ankestyrelsen i årets løb.

Ifølge Ankestyrelsens årsopgørelser er andelen af sager fra Udbetaling Danmark, der er blevet ændret af Ankestyrelsen, eller som er blevet hjemvist med henblik på fornyet behandling, steget fra 22 % i 2014 og 21 % i 2015 til 31 % i 2016.<sup>38</sup> Ankestyrelsens tal skal ses i lyset af, at det kun er sager, hvor Udbetaling Danmark har fastholdt sin afgørelse, som er talt med. Udbetaling Danmark får nemlig mulighed for at genvurdere sagerne, inden de videresendes til Ankestyrelsen. Det reelle antal forkerte afgørelser kan derfor være noget højere. Hertil kommer, at der også er blevet udtalt kritik i en stor del af de sager, som ikke blev ændret eller hjemvist. I 2016 skete dette fx i 52 % af de stadfæstede afgørelser.<sup>39</sup>

I en redegørelse fra 2016 kritiserede Ankestyrelsen Udbetaling Danmark for at begå mange af de samme fejl, som styrelsen også tidligere havde kritiseret. Det drejede sig navnlig om mangelfulde begrundelser

i afgørelserne, der ofte bar præg af at være standardtekster. Det var ikke muligt at se, hvilke konkrete forhold der var lagt vægt på i afgørelserne, det var vanskeligt at forstå beregningerne, og der var ikke henvist korrekt til retsregler. En anden tendens, som Ankestyrelsen påpegede både i 2015 og 2016, var, at Udbetaling Danmark ikke oversendte alle klager til Ankestyrelsen. Udbetaling Danmark havde tilsyneladende haft en procedure, hvor man kontaktede den pågældende borger og forklarede lidt om afgørelsen, hvorefter man bad borgeren om at klage på ny, hvis borgeren ville fastholde sin klage. Samtidig blev borgeren oplyst om, hvorvidt det efter Udbetaling Danmarks opfattelse overhovedet kunne betale sig at klage i den konkrete sag. Der var også eksempler på, at klare klager slet ikke var blevet opfattet som klager af Udbetaling Danmark. En anden typisk sagsbehandlingsfejl var manglende partshøring. Det betyder, at borgerne i disse sager ikke har haft mulighed for at bidrage med egne oplysninger i sagen, inden afgørelsen blev truffet.<sup>40</sup>

Ankestyrelsens omgørelsesprocent for kommunernes afgørelser (ændring og hjemvisning af kommunens afgørelser) steg fra 24 % i 2014 til 27 % i 2015 og til yderligere 29 % i 2016.<sup>41</sup> Også disse tal skal ses i lyset af, at det kun er sager, hvor kommunerne har fastholdt deres afgørelse, som er talt med, idet kommunerne får mulighed for at genvurdere sagerne, inden de videresendes til Ankestyrelsen.

Det er således ca. hver tredje af de sager, som Udbetaling Danmark og kommunerne behandler i første instans, som efterfølgende bliver omgjort af Ankestyrelsen. Udviklingen er også gået i den forkerte retning, idet flere og flere sager omgøres. Hertil kommer de mange sagsbehandlingsfejl, som giver anledning til kritik uden at føre til en omgørelse af afgørelsen. Samlet set tegner der sig således et billede af manglende kvalitet i den generelle sagsbehandling hos de sociale myndigheder. Dette er særlig problematisk set i lyset af myndighedernes meget vide beføjelser til at behandle borgernes personoplysninger uden deres vidende og samtykke.

### **Effektivitet og overvågning frem for rettigheder og retssikkerhed**

Sociale myndigheders afgørelser om ændring, standsning og/eller tilbagebetaling af ydelser kan få meget store konsekvenser for de enkelte

borgere, herunder borgere, som på grund af manglende ressourcer har svært ved at deltage i processen og gøre deres ret gældende. Alligevel accepteres det, at det sociale område er karakteriseret ved en omfattende og kompleks lovgivning samt en myndighedsudøvelse, der resulterer i mange sagsbehandlingsfejl og forkerte afgørelser. Endvidere har myndighederne løbende fået flere kontrolbeføjelser, ligesom den teknologiske udvikling har betydet, at myndighederne i videre omfang også har fået nye metoder til at indsamle oplysninger om borgere til brug for kontrol. Dette er sket uden en samtidig styrkelse af borgernes retsgarantier.

Udviklingen må anses som et tegn på, at effektivitetshensyn og hensynet til at bekæmpe snyd med sociale ydelser generelt er blevet vægtet højere end hensynet til borgernes rettigheder og retssikkerhed.

Den meget omfattende indsamling, opbevaring, samkøring og videregivelse af oplysninger uden borgernes samtykke må anses for at være et indgreb i borgerens ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger, som er beskyttet i både Menneskerettighedskonventionen og EU's charter.<sup>42</sup> Formålet med indgrebene er at bekæmpe fejl og snyd med sociale ydelser, hvilket i sig selv må anses for at være et legitimt formål. Spørgsmålet er dog, om lovgrundlaget kan anses for at være af en sådan kvalitet, at de enkelte indgreb kan anses for tilstrækkeligt afgrænsede og forudsigelige, og om indgrebene lever op til kravet om proportionalitet.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og EU-Domstolen har i en række afgørelser behandlet sager om systematisk indsamling, opbevaring og videregivelse af personoplysninger.<sup>43</sup> Justitia har i 2015 foretaget en gennemgang af den daværende praksis<sup>44</sup>, som viste, at der ved vurderingen af, om denne type indgreb lever op til kravene til lovgrundlaget, bl.a. lægges vægt på følgende forhold: (i) om lovgivningen er klar og forudsigelig, (ii) om de personer, der bliver udsat for indgreb, oplyses herom, og (iii) om der er det fornødne tilsyn og retssikkerhedsgarantier, der beskytter mod vilkårlige indgreb.

Justitias gennemgang af praksis viste også, at der ved vurderingen af, om denne type indgreb lever op til kravet om proportionalitet, lægges vægt på: (i) om indgrebet omfatter sensitive persondata, der giver myndighederne mulighed for at danne sig et præcist og indgående indblik i borgernes liv, (ii) om indgrebet omfatter potentielt alle borgere, uanset

om der består en mistanke om kriminalitet, socialt snyd eller lignende, (iii) om indgrebet omfatter persondata fra næsten alle offentlige myndigheder, og (iv) omfanget og effektiviteten af retssikkerhedsgarantier såsom forudgående retskendelse og domstolsprøvelse.<sup>45</sup>

Det er ikke muligt at foretage en fyldestgørende vurdering af, om de danske myndigheders behandling af personoplysninger i kontroløjemed lever op til kravene til lovgrundlaget og proportionalitet. Denne vurdering vil kræve en dybere indsigt i bl.a. myndighedernes udøvelse af kontrolbeføjelserne, de omfattede oplysningers karakter og oprindelse, omfanget af de forskellige behandlinger samt oplysninger om den efterfølgende sagsbehandling.

Efter en umiddelbar vurdering må det dog antages, at der kan være indgreb, som er svært forenelige med kravene. Dette skyldes de uklare kriterier for indsamling og efterfølgende behandling af personoplysninger, og at der indsamles, samkøres og deles rigtig mange oplysninger om en meget stor del af befolkningen uden deres samtykke eller nogen særlig anledning. Hertil kommer, at kontrollen kun har et meget beskedent resultat, og at der derfor kan sættes spørgsmålstejn ved dens nødvendighed. Dette gælder ikke mindst i forhold til den systematiske og meget omfattende samkøring af oplysninger, der finder sted i Den Fælles Dataenhed under Udbetaling Danmark. Her giver samkøringerne på Udbetaling Danmarks egne områder med ca. 2,7 millioner ydelsesmodtagere alene anledning til ca. 668 sager årligt om ændring, standsning og/eller tilbagebetaling af ydelser.

Der ses også en tendens til øget digital overvågning, i takt med at der opstår nye teknologiske muligheder. Folketingets Ombudsmand har allerede udstukket retningslinjer for så vidt angår myndigheders anvendelse af oplysninger om borgere på sociale medier. På Facebook er det tilladt at indsamle oplysninger om borgere på deres profiler, hvis adgangen hertil er åben for alle eller et meget stort antal brugere, og indsamlingen er saglig og af relevans for sagen. Det må dog antages, at en meget omfattende og/eller længerevarende overvågning af borgere, som foretages af sociale myndigheder, efter omstændighederne kan få en sådan karakter, at den samlede overvågning må anses for at være i strid med borgerens ret til privatliv. Det vil også kunne anses for stridende mod de

grundlæggende principper for behandling af personoplysninger, herunder særligt proportionalitetskravet.

De kommende regler om behandling af personoplysninger ser ikke umiddelbart ud til at forbedre borgernes retssikkerhed i forbindelse med myndighedernes udøvelse af deres kontrolbeføjelser. I forslaget til den nye databeskyttelseslov<sup>46</sup>, der skal supplere databeskyttelsesforordningen, foreslås det bl.a., at den udvidede nationale beskyttelse af særlige oplysningstyper skal indskrænkes væsentligt. Det betyder, at behandling af oplysninger om fx væsentlige sociale problemer fremover skal være omfattet af de almindelige og mere lempelige behandlingsregler.

Det foreslås også, at de enkelte ministre (efter forhandling med justitsministeren) skal have en meget vid adgang til at udstede regler om viderebehandling af indsamlede oplysninger til nye formål, uanset om dette er uforeneligt med det oprindelige formål med indsamlingen. Bestemmelsen er navnlig tænkt anvendt i forbindelse med behandling af personoplysninger i kontroløjemed. Samtidig skal myndighedernes oplysningspligt over for de registrerede borgere ikke finde anvendelse i disse situationer.<sup>47</sup>

Samkøring af personoplysninger i kontroløjemed skal således ikke længere have særskilt lovhjemmel. Endvidere vil den gældende bestemmelse i persondataloven<sup>48</sup>, som begrænser myndighedernes adgang til at videregive oplysninger om borgernes rent private forhold på det sociale område, ikke blive videreført.

De foreslåede ændringer i databeskyttelsesloven skal ses i lyset af aftalen om digitaliseringsklar lovgivning, som regeringen indgik sammen med de øvrige partier den 16. januar 2018. Aftalen indebærer bl.a., at der fremover vil være mange sagsområder, som er undergivet digital sagsbehandling med genbrug af borgernes oplysninger på tværs af myndigheder. Samtidig er der lagt op til en øget digital kontrol af borgerne. En række af borgerens mest grundlæggende rettigheder i forvaltningsloven om bl.a. partshøring, medvirken til sagsoplysning og krav om vejledning kan imidlertid være vanskelige at iagttage i en rent digital sagsbehandlingsproces (se Hanne Marie Motzfeldts kapitel om *Retssikkerheden bør følge med den automatiserede forvaltning*). Derfor er et stående udvalg i regi af Digitaliseringsstyrelsen ved at se nærmere på, hvordan dette kan løses.

Ovenstående viser med al tydelighed, at hensynet til en effektiv offentlig sektor prioriteres meget højt. Det er helt forståeligt, men i et retssamfund som det danske er det uhyre vigtigt, at dette ikke sker på bekostning af borgernes rettigheder og retssikkerhed. Den digitale kontrol af borgerne er i forvejen på kant med borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger. Derfor bør fremtidig lovgivning indeholde mere klare kriterier for indsamling og efterfølgende behandling af personoplysninger i kontroløjemed, ligesom det bør overvejes, om der kan opstilles objektive kriterier for en mere målrettet kontrol, der ikke omfatter en så stor del af befolkningen. Samtidig bør det nøje overvejes, hvordan man bedst muligt sikrer borgernes retssikkerhed i de kommende digitale sagsbehandlingsprocesser, herunder ikke mindst i forbindelse med oplysning af sagen og vejledning af borgerne. Der er sagsområder, som ud fra en generel betragtning vil være uegnede til digitalisering, fordi der fortsat er behov for et fagprofessionelt skøn. Det mest udfordrende vil dog formentlig være at få identificeret de sager, som ud fra en konkret vurdering bør undtages digital sagsbehandling på grund af borgerens særlige situation eller sagens særlige karakter. Forhåbentlig vil digitaliseringen kunne frigive midler, som kan anvendes til en mere grundig sagsbehandling i de sager, som fortsat vil kræve personlig kontakt mellem borger og sagsbehandler. De sociale myndigheders nuværende fejlprocenter i sagsbehandlingen ligger ikke på et acceptabelt niveau.

- 1 Udbetaling Danmark er ikke en traditionel offentlig myndighed, men en offentligt reguleret, selvejende institution med myndighedsansvar. Det betyder bl.a., at de almindelige regler om myndigheders sagsbehandling også finder anvendelse for Udbetaling Danmark.
- 2 Lovforslag nr. L 86 af 9. februar 2012 om sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark, alm. bem. pkt. 2.6.2.
- 3 Lovforslag nr. L 86 af 9. februar 2012 om sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark, alm. bem. pkt. 2.7.2.2 og 2.8.1.2.
- 4 Retssikkerhedsloven § 11 a, stk. 2 og 3, jf. lov nr. 324 af 11. april 2012 om Udbetaling Danmark § 5.
- 5 Retssikkerhedsloven § 11 c, stk. 1, nr. 4, jf. § 11 a, stk. 1, jf. lov nr. 324 af 11. april 2012 om Udbetaling Danmark § 5.
- 6 Retssikkerhedslovens § 11 a, stk. 2, jf. lov 2012-04-11 nr. 324 om Udbetaling Danmark § 5.

- 7 Lov nr. 324 af 11. april 2012 om Udbetaling Danmark § 12, stk. 2.
- 8 Lovforslag nr. L 86 af 9. februar 2012, alm. bem. pkt. 2.8.2.2.
- 9 Lov nr. 324 af 11. april 2012 om Udbetaling Danmark, §§ 6-7 og §§ 9-10.
- 10 Lov nr. 523 af 29. april 2015 om ændring af lov om Udbetaling Danmark, kapitel 3.
- 11 Lov nr. 523 af 29. april 2015 om ændring af lov om Udbetaling Danmark § 1, nr. 3-5.
- 12 Lov nr. 523 af 29. april 2015 om ændring af lov om Udbetaling Danmark § 1, nr. 7 (§ 11 b).
- 13 Lov nr. 523 af 29. april 2015 om ændring af lov om Udbetaling Danmark § 1, nr. 7 (§ 11 a).
- 14 Lov nr. 523 af 29. april 2015 om ændring af lov om Udbetaling Danmark kapitel 3 a.
- 15 Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger § 8, stk. 3.
- 16 Dette kunne lade sig gøre, fordi den særlige beskyttelse ikke fulgte af Databeskyttelsesdirektivet (direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995).
- 17 Fx Datatilsynets hørings svar af 14. december 2011 til Social- og Integrationsministeriet og Datatilsynets hørings svar af 13. januar 2015 til Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold i forbindelse med påtænkte ændringer i bl.a. lov om Udbetaling Danmark.
- 18 Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer af Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, 3. udg., s. 228-229, betænkning 1565/2017 om databeskyttelsesforordningen s. 86-87 og Datatilsynets hjemmeside: <https://www.datatilsynet.dk/borger/kort-om-persondataloven/samkoering-i-kontroløjemed>. Om forudgående meddelelse, jf. også persondatalovens § 5, stk. 1, om god databehandlingsskik. Samkøring i kontroløjemed skulle endvidere anmeldes til Datatilsynet, der skulle afgive en udtalelse, før behandlingen kunne påbegyndes, jf. persondatalovens § 45, stk. 1, nr. 4.
- 19 Social- og Integrationsministeriets høringsnotat af 9. februar 2012 om lovforslag vedr. Udbetaling Danmark, vedr. nr. 8. Dette er bekræftet ved et møde mellem Udbetaling Danmark og Justitia den 25. oktober 2017.
- 20 Retssikkerhedslovens § 12. Der skal informeres om adgangen til at udføre kontrol efter kapitel 3 i lov om Udbetaling Danmark, som også indeholder bestemmelser om samkøring.
- 21 Jyllands-Posten: "End ikke Folketinget ved, hvorfor borgere ender på "undringslisten"", 2. februar 2015.
- 22 SOU 2014-15 alm. del, endeligt svar på spørgsmål 191.
- 23 Ifølge borger.dk er det fortsat disse kriterier, som anvendes til kontrol på Udbetaling Danmarks sagsområder (<https://www.borger.dk/oekonomi-skat-su/Kontrol-sociale-ydelser-oversigt/Kontrol-sociale-ydelser-oplysninger>).
- 24 Også her er borgere, der modtager forskellige ydelser, talt med flere gange.



- 25 Udbetaling Danmarks brev til Justitia af 29. september 2017 i forbindelse med en anmodning om aktindsigt.
- 26 Borgere, der modtager forskellige ydelser, er talt med flere gange.
- 27 Udbetaling Danmarks brev til Justitia af 29. september 2017 i forbindelse med en anmodning om aktindsigt.
- 28 Oplyst på møde mellem Udbetaling Danmark og Justitia 25. oktober 2017.
- 29 Underretningen sker iht. persondatalovens regler, og i praksis anvendes en underretningsfrist på 10 dage jf. KL's mail til Justitia af 13. oktober 2017 og Rigsrevisionens beretning om samarbejdet mellem kommuner og Udbetaling Danmark, maj 2015, s. 9.
- 30 Oplyst på møde mellem Udbetaling Danmark og Justitia den 25. oktober 2017. Også her sker underretningen inden 10 dage. Det sker typisk i forbindelse med en høring af borgerne eller en orientering om, at sagen er henlagt.
- 31 <https://www.borger.dk/oekonomi-skat-su/Kontrol-sociale-ydelser-oversigt/Kontrol-sociale-ydelser-anmeld>.
- 32 Fx Københavns Kommune <https://www.kk.dk/snyd>.
- 33 Socialministeriets vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område er i overensstemmelse med Ombudsmandens opfattelse om anvendelsen af anonyme anmeldelser, jf. pkt. 164, s. 101.
- 34 <https://www.tvsyd.dk/artikel/udbetaling-danmark-vi-skal-undersoege-anonyme-anmeldelser>.
- 35 BT: "Kommunen tjekkede Karinas Facebook-profil i to år: Jeg føler mig overvåget og mistænkt", 6. september 2013, Information: "Kommuner bruger ulovligt indsamlede beviser", 30. marts 2011, og Information: "Falske facebook-profiler bruges til at fange bedragere", 30. marts 2011.
- 36 Folketingets Ombudsmand: Myndigheder må bruge oplysninger fra åbne Facebook-profiler, 15. januar 2011.
- 37 Folketingets Ombudsmand: Myndigheder må tjekke Facebook-profiler, 14. november 2011.
- 38 Ankestyrelsen årsopgørelser for sagsbehandlingen 2014, 2015 og 2016. Opgørelserne i årsopgørelserne afviger lidt fra opgørelserne i Ankestyrelsens redegørelser om behandling af klagesager i Udbetaling Danmark 2014, 2015 og 2016.
- 39 Ankestyrelsens redegørelser om behandling af klagesager i Udbetaling Danmark 2014, 2015 og 2016.
- 40 Ankestyrelsens redegørelser om behandling af klagesager i Udbetaling Danmark 2016.
- 41 Ankestyrelsen årsopgørelser for sagsbehandlingen 2014, 2015 og 2016.
- 42 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 1-9 kommenteret af Peer Lorenzeen m.fl., 3. udg., s. 671-672 (videregivelse og udveksling af personoplysninger mellem myndigheder), og s. 652-653 (myndigheders opbevaring af oplysninger om borgeres privatliv).
- 43 Se afgørelserne i Uzun mod Tyskland den 2. september 2010, Antunes Rocha mod Portugal den 31. maj 2005, S. og Marper mod Storbritannien den 4. december 2008, M.K. mod Frankrig fra 2013, Bernh Larsen Holding and Others mod Norge og EU-Domstolens domme af 8. april 2014 i Digital Rights and others mod Irland og 21. december 2016 i Tele2 og Watson m.fl.
- 44 Gennemgangen er fra Justitias analyse "Udbetaling Danmark: En trussel mod privatlivets fred og retten til databeskyttelse" af 4. februar 2015.
- 45 Ibid.
- 46 Lovforslag nr. L 68 af 25. oktober 2017 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).
- 47 Lovforslag nr. L 68 af 25. oktober 2017 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven) § 5, stk. 3, og § 21.
- 48 Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger § 8, stk. 3.