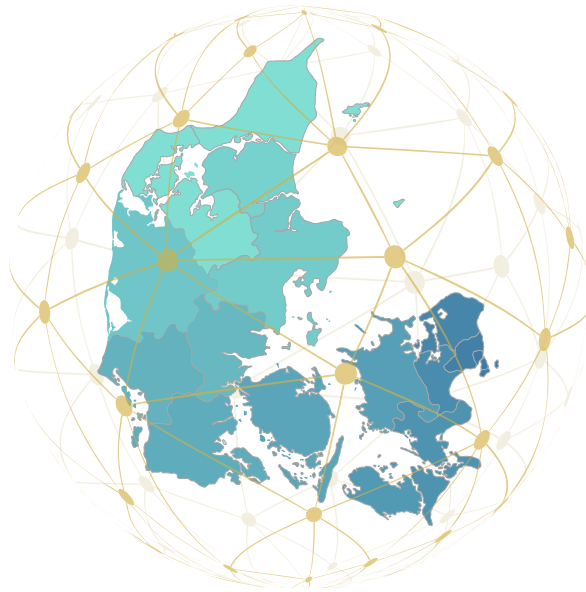




**DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK**



Analyse:

UDBETALING DANMARKS SYSTEMATISKE OVERVÅGNING

Af Birgitte Arent Eiriksson, vicedirektør i Justitia



Udebetaling Danmarks systematiske overvågning

© Justitia og forfatteren, 2019

e-ISBN: 978-87-970849-4-6

Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank

Lautrupsgade 13, 3. 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:



Herudover støttes projekterne yderligere af:



Indholdsfortegnelse

1. Resumé	2
2. Indledning	4
3. Socialt bedrageri og fejludbetalinger	6
4. Udbetaling Danmarks beføjelser	7
5. Udbetaling Danmarks databaserede overvågning	10
5.1. Datasamkøringer i Den Fælles Dataenhed	10
5.2. Kommunernes kontrol	11
5.3. Udbetaling Danmarks kontrol	14
5.4. Hvor mange borgere bliver der reelt behandlet oplysninger om?	16
6. Menneskeretlige begrænsninger i adgangen til databaseret overvågning	18
6.1. Reglerne i EMRK og EU's Charter om grundlæggende rettigheder	18
6.2. Vurdering	19
7. Myndighedernes sagsbehandlingskvalitet	21
8. Konklusion	23
9. Bilag	27
Bilag 1	27
Bilag 2	28

1. Resumé

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, særligt når der er tale om bevidst snyd.

Selvom der således er gode grunde til at føre kontrol med udbetaling af sociale ydelser, må det være en forudsætning, at kontrollen udøves på en retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde, og at kontrollen ikke udhuler borgernes fundamentale rettigheder, herunder borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger.

Siden sin oprettelse i 2012 har Udbetaling Danmark løbende fået udvidet sin adgang til at indhente og behandle oplysninger om borgerne uden deres samtykke eller nogen konkret anledning. 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.

Allerede nu har Udbetaling Danmark således meget vide beføjelser til – uden borgernes kendskab – at indsamle, opbevare, samkøre og videregive personoplysninger. Samtidig viser nye oplysninger, at Udbetaling Danmark i praksis behandler oplysninger om stort set hele Danmarks befolkning. En stor del af databehandlingen omfatter løbende elektroniske datasamkøringer af omfattende mængder oplysninger om en meget stor del af befolkningen fra forskellige offentlige og private registre, hvorved der dannes nye oplysninger om borgerne, som er af privat karakter, ligesom resultatet af samkøringerne kan give anledning til mistanke om strafbare forhold i form af socialt bedrageri.

Det er ikke muligt at lave en fyldestgørende vurdering af Udbetaling Danmarks databaserede overvågning, men meget taler for at anse overvågningen for at være i strid med borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger. Dette skyldes særligt, at de løbende datasamkøringer om en meget stor del af befolkningen uden deres samtykke eller nogen konkret anledning må anses for at overskride de grænser, som overholdelsen af proportionalitetsprincippet kræver. Data viser, at Udbetaling Danmarks løbende datasamkøringer på egne områder omfatter op til 2,7 mio. ikke unikke ydelsesmodtagere. Alligevel lykkedes det alene Udbetaling Danmark at finde 705 sager i 2017 og 1.094 sager i 2018, som førte til standsning, ændring eller tilbagebetaling af ydelser på grund af fejl eller snyd. Endvidere foretog Udbetaling i 2017 alene politianmeldelse i ca. 25 tilfælde.

Rapporten peger desuden på, at der fortsat er behov for at værne om borgernes grundlæggende ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger. Det gælder ikke mindst i denne tid, hvor nye teknologier løbende byder sig til med effektive digitale kontrolforanstaltninger og anvendelse af kunstig intelligens, som via datasamkøringer kan lave intense profileringer af borgerne med henblik på at forudsige deres adfærd.

Samtidig taler hensynet til borgernes retssikkerhed for en ændring af fokus i kontrolindsatsen. Det gælder både en generel sikring af sagsbehandlingens kvalitet på ydelsesområderne og en

omlægning af kontrollen fra at være bagudrettet med fokus på fejl og snyd til at have fokus på ydelsens berettigelse på ansøgningstidspunktet og ved efterfølgende ændringer af ydelsesmodtagerens forhold.

Rapporten anbefaler:

- At Udbetaling Danmarks eksisterende beføjelser til at indsamle, opbevare, samkøre og videregive oplysninger til brug for den bagudrettede kontrol (kontroltrin 3) nøje gennemgås med henblik på en vurdering af, om kravene til at foretage indgreb i borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger er opfyldt. Det gælder særligt kravene om et klart og forudsigeligt lovgrundlag, og at indgrebet skal kunne anses for nødvendigt og proportionalt.
- At Udbetaling Danmark ikke får flere beføjelser til at indsamle, opbevare, samkøre og videregive oplysninger til brug for den bagudrettede kontrol af ydelsesmodtagere (kontroltrin 3).
- At eventuelle forslag om anvendelse af ny teknologi til brug for kontrol, herunder kunstig intelligens, nøje overvejes i forhold til borgernes grundlæggende rettigheder, samfundsmæssige værdier og etiske grænser for databehandling.
- At den databaserede kontrol på ydelsesområderne generelt omlægges fra at være en bagudrettet kontrol med henblik på at identificere sager med fejludbetalinger og snyd (kontroltrin 3) til at være en kontrol af, om borgeren opfylder betingelserne på ansøgningstidspunktet og ved eventuelle senere ændringer i borgerens forhold af betydning for ydelsens berettigelse (kontroltrin 1 og 2).
- At den bagudrettede kontrol (kontroltrin 3) herefter afvikles eller som minimum i højere grad målrettes, så den fremover omfatter langt færre borgere.
- At den generelle sagsbehandlingskvalitet på ydelsesområderne hos både kommunerne og Udbetaling Danmark styrkes med henblik på at sikre bedre afgørelser fra sagernes start.
- At der sikres en højere grad af transparens i Udbetaling Danmarks databehandlinger, herunder særligt datasamkøringerne, således at offentligheden løbende kan få et bedre indblik i de enkelte kontrolmetoders omfang og resultat.

2. Indledning

I Danmark har det traditionelt været kommunerne, som havde det primære ansvar for udbetaling af sociale ydelser. Det ændrede sig dog, da **Udbetaling Danmark** blev oprettet i 2010 med henblik på at samle og effektivisere en stor del af kommunernes administration af sociale ydelser. Efter en to-årig etableringsfase blev Udbetaling Danmark funktionsdygtig i 2012 og overtog en række sagsområder fra kommunerne, ligesom der senere blev overført en række yderligere sagsområder til Udbetaling Danmark.

Udbetaling Danmark er ikke en traditionel offentlig myndighed, men en offentligt reguleret, selvejende institution med myndighedsansvar, hvilket bl.a. betyder, at også forvaltningsloven og offentlighedsloven gælder for Udbetaling Danmark.¹

Udbetaling Danmark udfører ligesom andre sociale myndigheder **kontrol med udbetalingen af ydelser**. Kontrollen kan inddeles i tre trin:²

Kontroltrin 1	Den kontrol, der foretages, når en borger ansøger om en ydelse. ³ Her kontrolleres de oplysninger, som borgeren giver i ansøgningen. ⁴
Kontroltrin 2	Løbende kontrol af, om borgere, der allerede modtager en ydelse, fortsat har ret til dette. ⁵ Her er fokus på ændringer i ydelsesmodtageres forhold, ⁶ f.eks. ændringer i indkomst eller adresse. ⁷
Kontroltrin 3	Sager, der udtages til særlig kontrol, fordi der er mistanke om fejludbetalinger eller forsøg på snyd. ⁸

Denne rapport omhandler den del af Udbetaling Danmarks kontrol på kontroltrin 3, som er databaseret. Det vil sige sager, der på baggrund af **omfattende systematiske datasamkøringer** udtages til særlig kontrol, fordi der er mistanke om fejludbetalinger eller forsøg på snyd. Disse datasamkøringer foretager Udbetaling Danmark ikke kun på de ydelsesområder, som Udbetaling Danmark selv er ansvarlig for, men også på vegne af andre myndigheder, herunder ikke mindst kommunerne, som herefter selv undersøger de konkrete sager nærmere. Som noget relativt nyt er Udbetaling Danmark også begyndt at anvende datasamkøring til kontrol af visse ydelsestyper på

¹ Lovbekendtgørelse 2016-12-06 nr. 1506 om etablering af den selvejende institution Udbetaling Danmark § 1 (herefter lov om etablering af Udbetaling Danmark), lovforslag 2010-11-11 nr. L 57 om etablering af den selvejende institution Udbetaling Danmark, bem. til § 1 og lovforslag 2012-02-09 nr. L 86 om sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark, alm. bem. pkt. 1.

² Se eksempelvis "Effektrapport hele 2018" af KL (2019), s. 6 og "Evalueringen af Den Fælles Dataenhed" af Deloitte (2017).

³ "Effektrapport hele 2018" af KL (2019), s. 6.

⁴ "Analyse af socialt snyd og fejludbetalinger" af Deloitte (2012), s. 6.

⁵ "Effektrapport hele 2018" af KL (2019), s. 6.

⁶ "Evaluering af Den Fælles Dataenhed" af Deloitte (2017), s. 3 og "Effektrapport hele 2018" af KL (2019), s. 6.

⁷ Der er flere steder konkret i ydelseslovgivningen fastsat nærmere regler om den løbende kontrol. Se eksempelvis bekendtgørelse 2018-12-13 nr. 1635 om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. §§ 3 og 4 og lovbekendtgørelse 2019-03-13 nr. 247 om aktiv socialpolitik § 10.

⁸ "Evaluering af Den Fælles Dataenhed" af Deloitte (2017), s. 3 og "Effektrapport hele 2018" af KL (2019), s. 6.

kontroltrin 1 og 2. Her sker kontrollen altså allerede, når borgerne ansøger om ydelser, og som led i den løbende kontrol af, om der sker ændringer i borgernes forhold, som kan have betydning for udbetalingen af ydelser.⁹ Denne udvikling er ikke overraskende, da det ifølge evalueringen af Den Fælles Dataenhed fra 2017 hele tiden har været hensigten, at kontrollen skulle rykkes frem, således at datasamkøring også anvendes til at *forhindre* fejludbetalinger og ikke kun til at opdage sager med fejludbetalinger eller snyd efter udbetaling har fundet sted.¹⁰

Den databaserede kontrol forstås af **Den Fælles Dataenhed** i Udbetaling Danmark. De lovgivningsmæssige rammer for Den Fælles Dataenhed blev skabt i 2015¹¹ og udmøntede en aftale mellem Kommunernes Landsforening (KL) og regeringen om kommunernes økonomi.¹² Enheden blev oprettet med henblik på at styrke kontrollen med sociale ydelser og tilskud i både kommunerne og Udbetaling Danmark. Dette sker i vidt omfang ved jævnlige elektroniske samkøringer af omfattende mængder personoplysninger på tværs af en lang række offentlige og private registre med henblik på at identificere sager, der bør undersøges for fejludbetalinger og snyd.

Justitia har **tidligere kritiseret** denne omfattende og systematiske databehandling, der anses for at indebære en intens overvågning af borgerne. Justitia offentliggjorde i februar 2015 en analyse om Udbetaling Danmarks beføjelser og datasamkøringspraksis,¹³ og i 2018 blev Udbetaling Danmarks databehandling tillige behandlet i et bogkapitel om social digital kontrol.¹⁴

Denne rapport omhandler ligeledes Udbetaling Danmarks overvågning af borgerne gennem indsamling, opbevaring deling og samkøring af personoplysninger, men inddrager helt nye oplysninger om databehandlingernes omfang og nye kvantitative data om omfanget og resultaterne af de omfattende og systematiske datasamkøringer, som er fundamentet for en stor del af kontrollen med udbetaling af sociale ydelser. Desuden indeholder rapporten anbefalinger om de overvejelser, der bør indgå ved eventuelle forslag om yderligere beføjelser til Udbetaling Danmark, og hvordan kontrollen fremover bør tilrettelægges, hvis man i højere grad vil varetage hensynet til borgernes retssikkerhed samt borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger. Det er håbet, at den nye regering og de øvrige partier i Folketinget vil lade sig inspirere heraf.

⁹ På kommunernes områder foretog Den Fælles Dataenhed pr. marts 2019 datasamkøring på kontroltrin 1 og 2 på kontanthjælp. Ifølge KL har der også i 4. kvartal af 2018 og 1. kvartal af 2019 været gennemført et pilotprojekt med datasamkøring på sygedagpenge på kontroltrin 2. Bl.a. pga. meget begrænset effekt arbejdes der dog ifølge KL pt. på med en model, hvor kriterierne på sygedagpenge i stedet skal anvendes som kriterier på kontroltrin 3, "Effektrapport hele 2018" af KL (2019), s. 8. På Udbetaling Danmarks områder foretog Den Fælles Dataenhed pr. marts 2019 datasamkøring på kontroltrin 2 på familiedelse og pension, og det forventes, at der i fremtiden skal registersamkøres på kontroltrin 1 på familiedelser, jf. Udbetaling Danmarks afgørelse om aktindsigt af 15. marts 2019.

¹⁰ "Evaluering af Den Fælles Dataenhed" af Deloitte (2017), s. 3-5.

¹¹ Lov 2015-04-29 nr. 523 og lovforslag 2015-02-25 nr. L148, pkt. 1 og 5.2.

¹² 'Aftale om kommunernes økonomi for 2015' aftale mellem regeringen og KL (2014), s. 17.

¹³ "Udbetaling Danmark: En trussel mod privatlivets fred og retten til databeskyttelse" af Jacob Mchangama (2015). Analysen er tilgængelig på Justitias hjemmeside

¹⁴ 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. Bogkapitlet er offentliggjort på Justitias hjemmeside.

3. Socialt bedrageri og fejludbetalinger

Der findes ingen sikre tal på det samlede omfang af socialt bedrageri og fejludbetalinger af sociale ydelser i Danmark. Tidligere beskæftigelsesminister Troels Lund Poulsen har i et folketingsvar fra 2018 oplyst, at KL på daværende tidspunkt senest havde opgjort den samlede (forventede) effekt af kommunernes samlede kontrolindsat¹⁵ for 2017 til 407 mio. kr., mens Udbetaling Danmark i 2017 havde opgjort resultatet af sin samlede kontrolindsats til 144 mio. kr.¹⁶ De af beskæftigelsesministeren oplyste 407 mio. kr. på kommunernes områder var dog udtryk for den forventede helårseffekt på baggrund af resultaterne fra 1. halvår af 2017.¹⁷ Kommunernes endelige resultat for hele 2017 endte på 333 mio. kr.¹⁸

Resultatet af kommunernes og Udbetaling Danmarks samlede kontrolindsats (herunder datasamkøringerne) lå således i **2017** på **477 mio. kr.**, som omfatter både tilbagebetalinger og fremtidige besparelser i en periode.

I 2018 har KL opgjort effekten af sine kontrolsager for 2018 til 435 mio. kr.¹⁹ Der er således sket en stigning i kommunernes resultat i forhold 2017, hvilket ifølge KL indikerer, at indsatsen løbende forbedres. Resultatet for Udbetaling Danmark i 2018 var ca. 117 mio. kr.²⁰

Resultatet af kommunernes og Udbetaling Danmarks samlede kontrolindsats (herunder datasamkøringerne) lå således i **2018** på ca. **552 mio. kr.**, som igen omfatter både tilbagebetalinger og fremtidige besparelser i en periode.

Andre tidligere undersøgelser peger på, at der udbetales flere uberettigede ydelser. I det ovenfor nævnte folketingsvar henviste tidligere beskæftigelsesminister Troels Lund Poulsen også til en undersøgelse fra SFI fra 2011, hvor det med betydelig usikkerhed var skønnet, at det danske omfang af fejludbetalinger som følge af socialt bedrageri, borgerfejl og myndighedsfejl udgjorde 2-4 procent af udgifterne til sociale ydelser. Ifølge SFIs undersøgelse svarede det til, at der årligt blev overudbetalt sociale ydelser for 5-10 mia. kr.²¹

Til sammenligning kan det nævnes, at der i 2017 blev opdaget forsikringssvindler i 3.943 sager for i alt 594 mio. kroner. Forsikringselskaberne har imidlertid ikke de samme kontrolmuligheder som Udbetaling Danmark og kommunerne, og derfor må antallet af uopdagede sager også anslås til at være væsentlig højere. Internationale undersøgelser peger på, at op mod 10 procent af

¹⁵ Ved den samlede kontrolindsats er datasamkøringerne kun en del af kontrollen.

¹⁶ BEU, Alm.del (2017/18) Endeligt svar på spørgsmål 261.

¹⁷ "Effektrapport 2017 første halvår" af KL (2017), s. 10

¹⁸ "Effektrapport 2017" af KL (2018), s. 9

¹⁹ "Effektrapport hele 2018" af KL (2019), s. 9. Tallene er opregnet til landstal og inkluderer både tilbagebetalingskrav og fremadrettede besparelser.

²⁰ Oplyst på møde med Udbetaling Danmark den 10. juli 2019.

²¹ "Socialt bedrageri. Et litteraturstudie" af Mikkel Bo Madsen m.fl. (2011), s. 8-9.

erstatningsudbetalingerne skyldes forsikringssvindler.²² Omregnet til danske forhold vil det svare til, at der blev svindlet for 4,3 mia. kr. af de i alt 43 mia. kr., der i 2017 blev ubetalt i erstatninger.²³

Fejludbetalinger og snyd på det sociale område udgør således et væsentligt mindre problem end eksempelvis forsikringssvindler. Alligevel har de sociale myndigheder meget vide kontrolbeføjelser, hvilket – særligt for Udbetaling Danmarks vedkommende – er behandlet i kapitel 4 nedenfor.

4. Udbetaling Danmarks beføjelser

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 borgerne uden deres samtykke eller nogen konkret anledning. Det gælder ikke kun i forhold til de borgere, der ansøger om eller allerede modtager sociale ydelser, men også deres samlever, ægtefæller og andre husstandsmedlemmer samt deres formodede samlever og husstandsmedlemmer.

Ud over de almindelige regler om behandling af personoplysninger i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven, er der særlige beføjelser i retssikkerhedsloven til brug for myndighedernes kontrol med udbetaling af sociale ydelser. En del af disse beføjelser blev i sin tid overført til Udbetaling Danmark, ligesom Udbetaling Danmark fik nye kontrolbeføjelser, som bl.a. giver mulighed for at indhente, videregive og samkøre oplysninger om borgerne og deres nærmeste familie uden samtykke.²⁴

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.²⁵

I sager om tilbagebetaling af sociale ydelser kunne der desuden, når det er 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 omfatter også oplysninger om

²² "Opdaget forsikringssvindler i Danmark – Rapport 2018" af Forsikring og Pension s. 9.

²³ "Resultatopgørelsen for forsikringsbranchen – 2005-2017" af Forsikring og Pension.

²⁴ Lovforslag 2012-02-09, nr. L 86 om sagsbehandling og administration i Udbetaling Danmark, alm. bem. 2.6.2, 2.7.2.2 og 2.8.1.2.

²⁵ Bekendtgørelse 2018-08-21 nr. 1064 af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område med senere ændringer (Retssikkerhedsloven) § 11 a, stk. 2 og 3, jf. lov 2012-04-11 nr. 324 om Udbetaling Danmark § 5.

borgernes rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, ligesom der kan indhentes lægejournaler, sygehusjournaler eller udskrifter heraf.²⁶

Udbetaling Danmark fik endvidere – ligesom kommunerne – adgang til at sammenstille og elektronisk samkøre indhentede oplysninger med oplysninger fra egne, andre myndigheders og arbejdsløshedskassers it-systemer med henblik på kontrol.²⁷ På den måde kan oplysninger om den enkelte borger sammenholdes på tværs af forskellige registre og myndigheder mv. 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 også mulighed for yderligere samkøring af oplysninger fra egne registre i kontroløjemed, herunder af ikke-følsomme personoplysninger indhentet fra andre offentlige myndigheder og arbejdsløshedskasser.²⁸ Herefter kunne Udbetaling Danmark uden borgerens samtykke f.eks. samkøre oplysninger fra bl.a. CPR-registret og BBR-registret med henblik på at kontrollere udbetalinger af familieydelse.²⁹

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 underretningspligt med henblik på kontrol og om videregivelse af oplysninger efter anmodning til brug for tilbagebetalingssager. Sidstnævnte bestemmelser omfatter både oplysninger om ydelsesansøgeren og dennes ægtefælle, samlever og andre husstandsmedlemmer. Oplysninger om personernes rent private forhold er også omfattet, og videregivelsen kan ske uden samtykke.³⁰

I 2015, hvor der blev overført en række yderligere områder til Udbetaling Danmark, skete der en væsentlig udvidelse af de sociale myndigheders beføjelser.³¹ 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.³² Kommunerne og Udbetaling Danmark fik tillige adgang til uden borgerens samtykke at udveksle oplysninger fra afgørelser i sager, hvor de samme faktiske forhold har betydning for en afgørelse, som den anden myndighed skal træffe vedrørende samme borger.³³ Samtidig blev kommunerne og Udbetaling Danmark sikret terminaladgang til hinandens it-systemer

²⁶ Retssikkerhedsloven § 11 c, stk. 1, nr. 4, jf. § 11 a, stk. 1, jf. lov 2012-04-11 nr. 324 om Udbetaling Danmark § 5.

²⁷ Retssikkerhedslovens § 11 a, stk. 2, jf. lov 2012-04-11 nr. 324 om Udbetaling Danmark § 5.

²⁸ Lov 2012-04-11, nr. 324 om Udbetaling Danmark § 12, stk. 2.

²⁹ Lovforslag 2012-02-09, nr. L 86, alm. bem. pkt. 2.8.2.2.

³⁰ Lov 2012-04-11, nr. 324 om Udbetaling Danmark, §§ 6-7 og §§ 9-10.

³¹ Lov 2015-04-29 nr. 523 om ændring af lov om Udbetaling Danmark, kapitel 3

³² Lov 2015-04-29 nr. 523 om ændring af lov om Udbetaling Danmark § 1, nr. 3-5.

³³ Lov 2015-04-29 nr. 523 om ændring af lov om Udbetaling Danmark § 1, nr. 7 (§ 11 b).

til brug for udveksling af oplysninger i de situationer, hvor der ikke er krav om samtykke fra borgeren.³⁴

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.³⁵

Herudover fik Udbetaling Danmark mulighed for at indhente, samkøre og sammenstille oplysninger på en række andre myndigheders sagsområder, herunder kommunerne, Styrelsen for Videregående Uddannelser og Arbejdsmarkedets Tillægspension, til brug for disse myndigheders administration af de pågældende lovgivningsområder.³⁶ Disse beføjelser er senere blevet udvidet,³⁷ ligesom Udbetaling Danmark senere har fået beføjelse til i visse tilfælde at udsøge kunder for pensionsinstitutterne, som kan have behov for rådgivning af sit pensionsinstitut.³⁸

Udbetaling Danmark har således fået en meget vid adgang til at indhente, opbevare, dele og samkøre personoplysninger uden borgernes samtykke eller nogen konkret anledning.

Det har dog ikke afholdt den tidligere regering (V, LA og K) fra at foreslå yderligere beføjelser til brug for Udbetaling Danmarks databaserede kontrol.³⁹ I forbindelse med de politiske forhandlinger i 2018 om sanktioner over for borgere, der får udbetalt ydelser, de ikke har ret til, foreslog den tidligere beskæftigelsesminister Troels Lund Poulsen (V), at Udbetaling Danmark tillige skulle have adgang til at inddrage oplysninger om borgernes elforbrug i deres datasamkøringer. Formålet var at identificere borgere, der angiver falsk adresse for at opnå sociale ydelser, som de reelt ikke er berettiget til.

Efter en massiv kritik fra flere eksperter, herunder Justitia, som rejste spørgsmål om både lovgrundlagets klarhed, manglende proportionalitet og samfundsmæssige værdier, valgte Troels Lund Poulsen ikke at gå videre med forslaget.

”

”Indsatsen mod snyd med sociale ydelser må ikke betyde, at alle landets borgere skal overvåges.”

Tidligere beskæftigelsesminister Troels Lund Poulsen (V)⁴⁰

³⁴ Lov 2015-04-29 nr. 523 om ændring af lov om Udbetaling Danmark § 1, nr. 7 (§ 11 a).

³⁵ Lov 2015-04-29 nr. 523 om ændring af lov om Udbetaling Danmark, § 1, nr. 8 og 9.

³⁶ Lov 2015-04-29 nr. 523 om ændring af lov om Udbetaling Danmark kapitel 3 a.

³⁷ Lov 2017-06-08 nr. 674 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love § 16 og lov 2018-12-18 nr. 1526 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og forskellige andre love § 10.

³⁸ Lov 2018-12-11 nr. 1463 om ændring af lov om Udbetaling Danmark og pensionsbeskatningsloven § 1.

³⁹ Se eksempelvis: <https://www.berlingske.dk/politik/minister-opgiver-at-overvaage-borgeres-elforbrug>, <https://www.berlingske.dk/samfund/eksperter-advarer-regeringen-vil-overvaage-hvornaar-du-rister-broed-og-ser-tv> og <https://arbejderen.dk/indland/flere-bef%C3%B8jelser-til-udbetaling-danmark>

⁴⁰ <https://www.berlingske.dk/politik/minister-opgiver-at-overvaage-borgeres-elforbrug>

5. Udbetaling Danmarks databaserede overvågning

5.1. Datasamkøringer i Den Fælles Dataenhed

I praksis sker datasamkøringerne i Den Fælles Dataenhed. Resultaterne anvendes både til kontrol hos Udbetaling Danmark selv og hos andre myndigheder, som herefter selv undersøger de sager, som datasamkøringerne udpeger som mulige sager med fejludbetalinger og snyd.

Datasamkøringerne 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 udvikles løbende.⁴¹ De oplysninger, som indgår i datasamkøringerne, stammer både fra Udbetaling Danmarks egne registre og fra registre hos en lang række andre offentlige myndigheder og private virksomheder.⁴² Oplysningerne er således oprindeligt indsamlet til helt andre formål, inden de anvendes af Den Fælles Dataenhed i kontroløjemed.

I 2018 overgik Den Fælles Dataenhed fra at anvende simple enkeltstående kriterier til at anvende modulære kriterier, der består af en række underliggende moduler/betingelser.⁴³ F.eks. omhandler et kriterie fiktive ansættelser, som anvendes til kontrol af barselsdagpengemodtagere. Her ses der i et af de underliggende moduler på, om ydelsesmodtagerens løn er steget markant i optjeningsperioden ved at samkøre oplysninger fra en række registre. I et andet underliggende modul ses der på manglende indbetaling af feriepenge ved at samkøre oplysninger fra de samme registre. Udbetaling Danmark har oplyst, at modulerne i sig selv er konkrete og præcise i deres udsøgning, men at de ikke står alene i udsøgningen af potentielle kontrolsager. Udfaldet af datasamkøringen betinges af, hvor mange og hvilke moduler ydelsesmodtageren opfylder inden for et konkret kriterie, og enkelte moduler kan indbyrdes forstærke eller eliminere hinanden.⁴⁴

De datasamkøringer, som Den Fælles Dataenhed udfører for kommunerne, foregår i øjeblikket efter de tidligere retningslinjer, men er også under omlægning til anvendelse af modulære kriterier.⁴⁵

Datasamkøringerne foregår én gang om ugen⁴⁶ og indeholder alene ikke-følsomme personoplysninger.⁴⁷ Samkøringerne kan dog danne nye oplysninger borgerne, som er af privat karakter, ligesom resultatet af samkøringen kan give anledning til mistanke om strafbart forhold i form af socialt bedrageri.

⁴¹ Oplyst af Udbetaling Danmark i mail af 20. november 2018.

⁴² Jf. rapportens kapitel 4.

⁴³ Udbetaling Danmarks afgørelse om aktindsigt af 15. marts 2019.

⁴⁴ Udbetaling Danmarks afgørelse om aktindsigt af 15. marts 2019.

⁴⁵ Udbetaling Danmarks brev til Justitia af 14. juni 2019.

⁴⁶ Oplyst af Udbetaling Danmark i mail af 20. november 2018.

⁴⁷ <https://www.borger.dk/oekonomi-skat-su/Kontrol-sociale-ydelser-oversigt/Kontrol-sociale-ydelser-oplysninger>

Det er kun de sager, der identificeres som mulige sager med fejludbetalinger og snyd, som gennemgås nærmere af sagsbehandlere hos kommunerne eller Udbetaling Danmark. Resultaterne fra de øvrige datasamkøringer overskrives ved næste samkøring.⁴⁸

Der har tidligere været drøftelser om begrebet "overvågning", hvor det bl.a. har været anført, at databehandling i sager, der ikke gennemgås med menneskeøjne, ikke kan anses for overvågning. I denne rapport anses Udbetaling Danmarks omfattende og systematiske indsamling og behandling af oplysninger om borgerne, herunder ikke mindst de løbende datasamkøringer på tværs af offentlige og private registre, i sig selv for at være et indgreb i borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger, jf. kapitel 6.⁴⁹ Derfor anvender rapporten begrebet overvågning om Udbetaling Danmarks databehandling. Det anses i den forbindelse ikke for at have nogen betydning, i hvilket omfang Udbetaling Danmark vælger at gennemgå og anvende resultaterne af den databaserede overvågning, ligesom tv-overvågning anses for overvågning, uanset om den efterfølgende anvendes eller ej. Overvågningen er under alle omstændigheder adfærdsregulerende.

Nedenfor i kapitel 5.2 og 5.3 ses der nærmere på, hvor mange ydelser der samkøres oplysninger om på henholdsvis kommunernes og Udbetaling Danmarks ydelsesområder samt resultatet af disse samkøringer.

5.2. Kommunernes kontrol

På kommunernes ydelsesområder bliver resultaterne af datasamkøringerne i Den Fælles Dataenhed anvendt af de enkelte kommuner i deres kontrolindsats. Her er resultatet af samkøringerne såkaldte *bestillingslister*, der indeholder sager med indikatorer på, at der foregår fejludbetalinger. Den enkelte kommune får udstillet bestillingslisterne via en brugergrænseflade den dag samkøringen foretages. Herfra kan de kommunale sagsbehandlere trække et ønsket antal sager til en *prioriteringsliste*. Borgeren kan først identificeres af sagsbehandleren, når sagen er trukket til prioriteringslisten.⁵⁰ Herefter visiteres sagerne med henblik på eventuel oprettelse af kontrolsager.

⁴⁸ Oplyst ved møde med Udbetaling Danmark den 10. juli 2019.

⁴⁹ Jf. også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer af Peer Lorenzen m.fl., art. 1-9, 3. udg., s. 666 og 671, hvor det fremgår, at den systematiske indsamling og opbevaring af personoplysninger i offentlige myndigheders registre i sig selv kan være tilstrækkeligt til at aktualisere privatlivsbeskyttelsen og gøre artikel 8 anvendelig, og det samme gælder udveksling af personlige oplysninger mellem offentlige myndigheder uden samtykke fra den berørte person. Endvidere henvises til EU-domstolens dom i Digital Rights Ireland Ltd (sag C-293/12), hvor et EU-direktiv, som pålagde udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester og offentligt kommunikationsnet i et nærmere bestemt tidsrum at lagre trafik- og lokaliseringsdata i sig selv blev anset for at udgøre et indgreb i EU's Charter art. 7 og 8, ligesom direktivet blev anset for at overskride de grænser, som overholdelsen af proportionalitetsprincippet kræver jf. præmis 34-37 og 69.

⁵⁰ Udbetaling Danmarks afgørelse om aktindsigt af 15. marts 2019.

Tabel 1: Omfanget af datasamkøringerne på kommunernes områder (øjebliksbillede)⁵¹

Kommunerne	2017	2018
Områder	Antal modtagere	Antal modtagere
Sygedagpenge	48.000	54.000
Kontanthjælp	130.000	118.000
Økonomisk Friplads	110.000	114.000
I alt	288.000	286.000
Antal ydelsesmodtagere, der opfylder et eller flere kriterier	8.400	7.500

Tabel 1 viser, at der på kommunernes områder samkøres data om modtagere af sygedagpenge, kontanthjælp og økonomisk friplads.

Som det også fremgår, blev der i 2018 samkørt oplysninger om ca. 286.000 ydelsesmodtagere, mens dette tal i 2017 lå på 288.000. Tallene er dog udtryk for øjebliksbilleder, som stammer fra de sidste datasamkøring de pågældende år. Tallene kan variere og viser ikke det samlede antal ydelsesmodtagere, som der er samkørt oplysninger om i 2017 og 2018. Der er heller ikke tale om unikke ydelsesmodtagere, idet borgere, som modtager flere ydelser, kan indgå i opgørelserne på flere af de enkelte ydelsesområder. Tallene giver dog en god indikation af omfanget af de løbende samkøring på kommunernes ydelsesområder.⁵²

Antallet af unikke ydelsesmodtagere, som der samkøres oplysninger om i løbet af et år, afhænger af, om der samkøres oplysninger om samtlige ydelser, men vil i sagens natur nærme sig det samlede antal unikke ydelsesmodtagere på kommunernes områder. Hertil kommer datasamkøringerne om ydelsesmodtagerens nærmeste familie, når dette er relevant for ydelsen, og at samkøringerne finder sted regelmæssigt over hele året.

“Antal ydelsesmodtagere, der opfylder et eller flere kriterier” er udtryk for, hvor mange ydelsesmodtagere der overføres til bestillingslisterne, som kommunerne kan trække sager fra. Dette tal var lidt højere ved den sidste samkøring i 2017 (8.400 ydelsesmodtagere) end i 2018 (7.500 ydelsesmodtagere).

⁵¹ Tallene fra tabellen stammer fra Udbetaling Danmarks afgørelser om aktindsigt af 16. juni 2018 og 15. marts 2019.

⁵² Oplyst på møde med Udbetaling Danmark den 10. juli 2019.

Tabel 2: Resultatet af datasamkøringerne på kommunernes områder (akkumulerede tal)⁵³

Kommunerne	2017	2018
Resultatet af visiteringen	Antal modtagere	Antal modtagere
Antal ydelsesmodtagere overført til prioriteringsliste	10.466	15.453
Antal ydelsesmodtagere henlagt efter visitering	7.585	10.666
Antal ydelsesmodtagere med oprettet kontrolsag	2.718	4.045
Antal ydelsesmodtagere, der ikke er visiteret	163	742
<i>Andel undersøgelsesegnede sager</i>	<i>26%</i>	<i>27%</i>

Tabel 2 viser, at kommunerne i 2018 har overført 15.453 ydelsesmodtagere fra bestillingslisterne til prioriteringslister. Ud af disse er der oprettet 4.045 kontrolsager. Dette svarer til, at der i 27 procent af de visiterede sager blev oprettet kontrolsager. I 2017 var 10.466 ydelsesmodtagere blevet overført til en prioriteringsliste, og der var oprettet 2.718 kontrolsager, hvilket svarer til, at der var oprettet kontrolsager i 26 procent af de visiterede sager.

Selvom kommunerne i 2018 overførte langt flere borgere til prioriteringslister med henblik på en nærmere gennemgang af deres personligere oplysninger hos de kommunale sagsbehandlere, og der samtidig blev oprettet væsentligt flere kontrolsager, ligger andelen af undersøgelsesegnede sager på cirka samme niveau som i 2017. Det vil sige, at det både i 2017 og 2018 kun var ca. en fjerdedel af de gennemgåede sager, som var undersøgelsesegnede.

Antallet af kontrolsager på henholdsvis 2.718 i 2017 og 4.045 i 2018 er samtidig noget lavt i forhold til, at der ved de seneste datasamkøring i 2017 og 2018, jf. tabel 1, blev samkørt oplysninger om op til knap 300.000 ikke unikke ydelsesmodtagere, og at disse tal ikke engang omfatter ydelsesmodtagernes nærmeste familie.

Det har desværre ikke været muligt at få oplyst, hvor stor en andel af kontrolsagerne på kommunernes område, der har ført til en ændring, standsning og/eller tilbagebetalingskrav.⁵⁴ Provenuet af samkøringerne fremgår dog af rapportens kapitel 3.

⁵³ Tallene fra tabellen stammer fra Udbetaling Danmarks afgørelse om aktindsigt af 15. marts 2019.

⁵⁴ KL har dog beregnet, at ud af de datasamkøringssager, der blev vurderet af kommunerne i 2018, var der 17 procent af sagerne, der havde effekt, i form af et tilbagebetalingskrav og/eller en fremadrettet besparelse, jf. Effektrapport hele 2018" af KL (2019), s. 7 og 11. De 17 procent er dog vurderet i forhold til både sager, som kommunerne havde vurderet, visiteret og henlagt samt sager, der førte til egentlige kontrolsager, og derfor kan tallet ikke sammenlignes med tallene på Udbetaling Danmarks områder i kapitel 5.3.

5.3. Udbetaling Danmarks kontrol

På Udbetaling Danmarks ydelsesområder er det deres egen enhed Helhedsorienteret Kontrol, der anvender resultaterne af datasamkøringerne til efterfølgende kontrol. Her oprettes sagerne fra datasamkøringerne automatisk i deres sagsbehandlingssystem.⁵⁵ Antallet af sager aftales på forhånd mellem Den Fælles Dataenhed og Helhedsorienteret Kontrol ud fra kapacitetsvurderinger.⁵⁶ Herefter visiteres sagerne med henblik på en vurdering af, hvilke sager der skal oprettes som kontrolsager, og hvilke sager der skal lukkes med en orientering af og vejledning til borgeren.⁵⁷

Tabel 3: Omfanget af datasamkøringerne på Udbetaling Danmarks områder (øjebliksbillede)⁵⁸

Udbetaling Danmark	2017	2018
Områder	Antal	Antal
Barselsdagpenge	50.000	65.000
Boligstøtte	600.000	600.000
Familieydelse	150.000	680.000
Pension	1.300.000	1.350.000
I alt	2.100.000	2.695.000

Tabel 3 viser, at der på Udbetaling Danmarks områder samkøres data om modtagere af barselsdagpenge, boligstøtte, familieydelse og pension.

Som det også fremgår, blev der i 2018 samkørt oplysninger om ca. 2,7 mio. ydelsesmodtagere, mens dette tal i 2017 lå på 2,1 mio.⁵⁹ Tallene er dog udtryk for øjebliksbilleder, som stammer fra de sidste datasamkøring de pågældende år. Tallene kan variere og viser ikke det samlede antal ydelsesmodtagere, som der er samkørt oplysninger om i 2017 og 2018. Der er heller ikke tale om unikke ydelsesmodtagere, idet borgere, som modtager flere ydelser, kan indgå i opgørelserne på flere af de enkelte ydelsesområder. Tallene giver dog en god indikation af omfanget af de løbende datasamkøring på Udbetaling Danmarks ydelsesområder.⁶⁰

⁵⁵ Udbetaling Danmarks afgørelse om aktindsigt af 15. marts 2019.

⁵⁶ Udbetaling Danmarks afgørelse om aktindsigt af 15. marts 2019.

⁵⁷ Udbetaling Danmarks afgørelse om aktindsigt af 15. marts 2019. For sager, der vurderes at være åbenbart grundløse, sendes der et brev til borgeren om, at denne har været del af en registersamkørsel, og at der ikke er fundet grund til at gøre yderligere., jf. Udbetaling Danmarks mail til Justitia af 20. november 2018.

⁵⁸ Tallene fra tabellen stammer fra Udbetaling Danmarks afgørelser om aktindsigt af 16. juni 2018 og 15. marts 2019.

⁵⁹ De tidligere anvendte tal i bogen "Eksponeret" fra 2018 anvender et andet øjebliksbillede fra 2017, hvor antallet af ikke unikke ydelsesmodtagere dette år lå på ca. 2,7 mio. ydelsesmodtagere.

⁶⁰ Oplyst på møde med Udbetaling Danmark den 10. juli 2019. Antallet af unikke ydelsesmodtagere i 2017 og 2018 (hvor hver person kun er talt med én gang uanset antallet af ydelser) er noget lavere og ligger på ca. 2,4 mio.

Antallet af unikke ydelsesmodtagere, som der samkøres oplysninger om i løbet af et år, afhænger af, om der samkøres oplysninger om samtlige ydelser, men vil i sagens natur nærme sig det samlede antal unikke ydelsesmodtagere på Udbetaling Danmarks områder, som både i 2017 og 2018 var ca. 2,4 mio. borgere.⁶¹ Hertil kommer datasamkøringerne om ydelsesmodtagerens nærmeste familie, når dette er relevant for ydelsen, og at samkøringerne finder sted regelmæssigt over hele året.

Tabel 4: Resultatet af datasamkøringerne på Udbetaling Danmarks områder (akkumulerede tal)⁶²

Udbetaling Danmark	2017	2018
Resultatet af visiteringen		
Antal ydelsesmodtagere overført til prioriteringsliste	7.319	4.081
Antal ydelsesmodtagere henlagt efter visitering	4.350	1.756
Antal ydelsesmodtagere med oprettet kontrolsag	2.969	2.325
Antal ydelsesmodtagere, der ikke er visiteret	0	-
<i>Andel undersøgelsesegnede sager</i>	<i>41%</i>	<i>57%</i>

Som det fremgår af tabel 4 var der i 2018 4.081 ydelsesmodtagere, der blev overført til en prioriteringsliste og dermed visiteret hos Helhedsorienteret Kontrol. Ud af de visiterede sager blev der oprettet 2.325 kontrolsager, hvor der skulle foretages videre undersøgelser. Dette svarer til, at der blev oprettet kontrolsager i 57 procent af de visiterede sager. I 2017 var 7.319 ydelsesmodtagere blevet overført til en prioriteringsliste, og der var oprettet 2.969 kontrolsager, hvilket svarer til, at der blev oprettet kontrolsager i ca. 41 procent af de visiterede sager.

Det er positivt, at andelen af undersøgelsesegnede sager er steget, hvilket formentlig skyldes, at kriterierne for datasamkøringerne og dermed udvælgelsen af sager med indikatorer for fejludbetalinger er blevet bedre. Det betyder, at det er en lavere andel af borgerne på kontrollisterne, som unødvendigt får gennemgået deres personlige oplysninger af en sagsbehandler.

Antallet af kontrolsager på henholdsvis 2.969 i 2017 og 2.325 i 2018 er dog meget lavt i forhold til, at der ved de seneste datasamkøring i 2017 og 2018, jf. tabel 3, blev samkørt oplysninger om op til 2,1 og 2,7 mio. ikke unikke ydelsesmodtagere, og at disse tal ikke engang omfatter ydelsesmodtagernes nærmeste familie.

⁶¹ Udbetaling Danmarks afgørelser om aktsigt af 16. juni 2018 og 19. oktober 2018 (vedrørende år 2017) og Udbetaling Danmarks mails til Justitia af 3. og 9. juli 2019 (vedrørende år 2018).

⁶² Tallene fra tabellen stammer fra Udbetaling Danmarks afgørelse om aktindsigt af 15. marts 2019.

Hertil kommer, at det ikke er alle kontrolysager, der ender med standsning, ændring eller tilbagebetaling af ydelser. I 2018 var dette tilfældet i 44 procent af kontrolysagerne, mens det i 2017 var i 29 procent af kontrolysagerne.⁶³ Da der ifølge Udbetaling Danmark blev afsluttet 2.431 kontrolysager i 2017 og 2.486 kontrolysager i 2018⁶⁴, kan det konkluderes, at der i 2017 var 705 sager, som førte til standsning, ændring eller tilbagebetaling af ydelser, mens det tilsvarende tal i 2018 var 1.094 sager.

Det årlige resultat af den databaserede overvågning i form af antal sager med standsning, ændring eller tilbagebetaling af ydelser må siges at være meget lavt i forhold til, at de løbende datasamkøringer kan omfatte op til 2,7 mio. ikke unikke ydelsesmodtagere. Som det fremgik af kapitel 3 lå provenuet fra den samlede kontrolindsats på Udbetaling Danmarks områder (herunder datasamkøringerne) også kun på 144 mio. kr. i 2017 og 117 mio. kr. i 2018.

De op til 2,4 mio. borgere, som Udbetaling Danmark udbetaler ydelser til, og for nogle af ydelsesområdernes vedkommende tillige deres nærmeste familie, får således løbende samkørt deres personoplysninger med henblik på, at Udbetaling Danmark kan identificere 700-1.100 sager årligt med fejl eller snyd.

5.4. Hvor mange borgere bliver der reelt behandlet oplysninger om?

Som det fremgår ovenfor behandler, herunder samkører, Udbetaling Danmark jævnligt oplysninger om et meget stort antal ydelsesmodtagere. Hertil kommer behandlingen af oplysninger om ydelsesmodtagernes nærmeste familie i form af deres samlevende, ægtefæller og andre husstandsmedlemmer samt deres formodede samlevende og husstandsmedlemmer.

Der kan derfor rejses spørgsmål om, hvorvidt Udbetaling Danmark reelt behandler oplysninger om hele Danmarks befolkning. Det ser umiddelbart ud til, at Udbetaling Danmark selv er af den opfattelse. Dette kom frem i en sag fra Datatilsynet, som Justitia har fået aktindsigt i den 27. juni 2019. Her havde en borger klaget over, at Udbetaling Danmark havde anvendt hans personnummer som referencenummer i en sag, hvor han var partsrepræsentant for en anden borger, og at Udbetaling Danmark i samme sag havde indsamlet yderligere oplysninger om både ham og hans nærmeste familie.

I en afgørelse af 5. april 2019 kom Datatilsynet frem til, at Udbetaling Danmarks behandling af personoplysninger om klagerens navn og adresse var i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen. Endvidere var behandlingen af oplysninger om klagerens personnummer i overensstemmelse med databeskyttelsesloven, men derimod ikke i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen, hvilket gav Datatilsynet anledning til at udtale alvorlig kritik. Samtidig

⁶³ Udbetaling Danmarks afgørelse om aktindsigt af 15. marts 2019 og Udbetaling Danmarks afgørelse om aktindsigt af 16. juni 2018.

Ifølge Udbetaling Danmark skyldes stigningen omlægningen af kriterierne til modulær form på Udbetaling Danmarks områder, der har en højere succesrate, jf. Udbetaling Danmarks brev til Justitia af 14. juni 2019.

⁶⁴ Udbetaling Danmarks mail til Justitia af 10. juli 2019. Ved beregningerne er der anvendt antal afsluttede kontrolysager i stedet for antal oprettede kontrolysager, da den af Udbetaling Danmark oplyste andel af kontrolysager med standsning, ændring eller tilbagebetaling af ydelser er beregnet på baggrund af de afsluttede kontrolysager de pågældende år.

fandt Datatilsynet, at Udbetaling Danmarks behandling (herunder indsamling og registrering) af personoplysninger om klageren, som ikke var nødvendige for, at denne kunne optræde som partsrepræsentant for en anden borger, og behandlingen af personoplysninger om klagerens nærmeste familie i øvrigt, ikke var i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen. Tilsvarende gjaldt for Udbetaling Danmarks behandling af oplysninger om andre partsrepræsentanter og deres nærmeste familie.

Datatilsynet meddelte herefter Udbetaling Danmark påbud om at slette personoplysninger om klageren og dennes nærmeste familie i det omfang oplysningerne ikke var nødvendige for, at klager kunne optræde som partsrepræsentant, og på tilsvarende vis at slette lignende personoplysninger om andre partsrepræsentanter og deres nærmeste familie.

Herefter anmodede Udbetaling Danmark v. direktør Carsten Bodal ved brev af 24. april 2019 om genoptagelse af sagen hos Datatilsynet. I den forbindelse oplyste Udbetaling Danmark bl.a. følgende:

“Udbetaling Danmark finder det i den anledning relevant at henlede opmærksomheden på, at vi som myndighed har hjemmel til at behandle oplysninger om alle borgere i Danmark, da oplysningerne er nødvendige i relation til udøvelse af Udbetaling Danmarks lovfæstede myndighedsopgaver. Det vil derfor ikke være muligt at udføre alle de ved lov pålagte myndighedsopgaver uden at behandle oplysninger om partsrepræsentanter herunder deres familiemedlemmer i andre sammenhænge.

Ovenstående skal ses i lyset af, at Udbetaling Danmark dels er en myndighed, der administrerer en bred vifte af ydelser, fx pension, boligstøtte og familieydelse, dels har opgaven med at foretage datasamkøringer for Udbetaling Danmark, kommunerne, ATP, AUB, FerieKonto, LG og SU-styrelsen. [...]

En forudsætning for at kunne varetage alle de pålagte myndighedsopgaver er, at Udbetaling Danmark indhenter de nødvendige ikke-følsomme personoplysninger om alle borgere, der kan have betydning for en ydelse, der udbetales af en af de myndigheder, som Udbetaling Danmark er pålagt at foretage datasamkøringer for. Dette omfatter både borgere, der modtager ydelser og borgere, hvis relation har betydning for en anden borgers ydelse(r), fx fordi borgeren vurderes at være samlevende med ydelsesmodtager. **I praksis betyder dette, at oplysninger om alle borgere i Danmark er nødvendige for, at Udbetaling Danmark som helhed kan løfte sine myndighedsopgaver, herunder at der sker daglig opdatering af oplysningerne.** [Rapportens fremhævning]

På denne baggrund og med henvisning til forarbejderne til en ændring af lov om Udbetaling Danmark⁶⁵ var det Udbetaling Danmarks vurdering, at al indsamling af personoplysninger i den konkrete sag skete til udtrykkeligt angivne og legitime formål, og at behandling af personoplysninger i Udbetaling Danmark ikke lå ud over, hvad der var nødvendigt i forhold til de formål, Udbetaling Danmark varetager. Herudover havde Udbetaling Danmark nogle bemærkninger til påbuddet om at

⁶⁵ Lovforslag 2015-02-25 nr. L 148 om ændring af lov om Udbetaling Danmark og forskellige andre love.

slette oplysninger om klageren og dennes familie, herunder at der på fuldmagtsgivers sag alene fremgik oplysninger, der var nødvendige for, at Udbetaling Danmark kunne identificere klager som partsrepræsentant, og at det alene frem til den 3. maj 2019 ville være muligt at klikke på partsrepræsentantens cpr.nr. i fuldmagtsgivers sag, således at man blev ledt videre til et tværgående overblik med oplysningerne om partsrepræsentantens relationer.

Datatilsynets afgørelse i genoptagelsessagen foreligger endnu ikke i skrivende stund. Det er heller ikke den konkrete sag, som er mest relevant for fokus i denne rapport. Det er derimod Udbetaling Danmarks bemærkninger om, at de i praksis har behov for oplysninger om alle borgere i Danmark samt daglige opdateringer heraf for at kunne varetage sine myndighedsopgaver. Disse oplysninger tyder således på, at Udbetaling Danmarks behandling af personoplysninger reelt omfatter stort set hele Danmarks befolkning. I hvilket omfang der i praksis sker samkøring af oplysninger om alle disse borgere, afhænger dog naturligvis af de kriterier/moduler, som Den Fælles Dataenhed løbende opsætter og udvikler for datasamkøringerne, herunder i hvilke tilfælde og omfang der tillige er behov for samkøring af oplysninger om ydelsesmodtagernes nærmeste familie.

6. Menneskeretlige begrænsninger i adgangen til databaseret overvågning

6.1. Reglerne i EMRK og EU's Charter om grundlæggende rettigheder

Udbetaling Danmarks adgang til at overvåge borgerne gennem indsamling, opbevaring, deling og samkøring af personoplysninger begrænses af reglerne om borgernes ret til privatliv. Retten til privatliv er beskyttet i bl.a. EU's Charter om grundlæggende rettigheder artikel 7 og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8. EU's charter har endvidere en særlig bestemmelse i artikel 8 om beskyttelse af personoplysninger, som dermed er blevet en grundrettighed. En lignende bestemmelse findes ikke i Menneskerettighedskonventionen, men den generelle bestemmelse i artikel 8, der beskytter den intime privatsfære, hvor individet skal kunne være i fred for indgreb fra offentlige myndigheder, kan efter omstændighederne også omfatte offentlige myndigheders behandling af personoplysninger.⁶⁶ Det beror på den kontekst, hvori oplysningerne er blevet indsamlet og opbevaret, den måde de anvendes og behandles samt de herved opnåede resultater, om der konkret er tale om data med sådanne privatlivsaspekter, at de er omfattet af retten til privatliv. Den systematiske indsamling og opbevaring af personoplysninger i offentlige myndigheders registre kan i sig selv være tilstrækkeligt til at aktualisere privatlivsbeskyttelsen, og det samme gælder

⁶⁶ Jf. bl.a. EMD-dommene *S. og Marper mod Storbritannien*, 2008, og *Uzun mod Tyskland*, 2010. Endvidere henvises til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer af Peer Lorenzen m.fl., art. 1-9, 3. udg., s. 665 ff. og EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder med kommentarer af Jonas Christoffersen, 2014, s. 133.

udveksling af personlige oplysninger mellem offentlige myndigheder uden samtykke fra den berørte person.⁶⁷

Retten til respekt for privatlivet er ikke absolut. Efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, kan der foretages indgreb i retten, hvis indgrebet har lovhjemmel, forfølger et legitimt formål samt er nødvendigt og proportionalt i et demokratisk samfund. Kravet om lovhjemmel indebærer også et krav om lovkvalitet, så indgrebet er tilstrækkeligt afgrænset og forudsigeligt.⁶⁸ Kravet om proportionalitet indebærer bl.a., at indgrebet skal være nødvendigt for at opnå det påtænkte resultat og udgør det mindst mulige indgreb. EU-charterets beskyttelse af privatliv og personoplysninger er heller ikke absolut og kan begrænses ved lov og under iagttagelse af proportionalitetsprincippet.⁶⁹ Rettighederne i EU's charter og de tilladte begrænsninger heri fortolkes i overensstemmelse med de tilsvarende rettigheder i Menneskerettighedskonventionen. EU-retten kan dog yde en mere omfattende beskyttelse.⁷⁰ Det er de nationale domstole og i sidste ende EU-domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der afgør, om et indgreb er i strid med henholdsvis EU's charter og Menneskerettighedskonventionen.

6.2. Vurdering

Den meget omfattende indsamling, opbevaring, samkøring og videregivelse af oplysninger uden borgernes samtykke eller nogen konkret anledning må anses for at være et indgreb i borgerens ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger, som er beskyttet i både EMRK og EU's charter.⁷¹ Formålet med indgrebene er at bekæmpe fejl og snyd med sociale ydelser, hvilket i sig selv må anses for at være et helt legitimt formål. Derimod kan der stilles spørgsmålstegn ved, om lovgrundlaget kan anses for at være af en sådan kvalitet, at de enkelte indgreb kan anses for tilstrækkelig afgrænsede og forudsigelige, og om indgrebene lever op til proportionalitetskravet.

For så vidt angår kravene til lovgrundlaget bemærkes, at de i kapitel 4 beskrevne beføjelser er formuleret forholdsvis bredt, og at det ikke er muligt fuldt ud at gennemskue konsekvenserne.⁷² F.eks. er mange af de oplysninger, som Udbetaling Danmark kan indhente og behandle, ikke nærmere defineret, ligesom der i vidt omfang ikke ses at være fastsat særlige begrænsninger i deres genanvendelse mv.

⁶⁷ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer af Peer Lorenzen m.fl., art. 1-9, 3. udg., s. 665-666 og 671.

⁶⁸ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer af Peer Lorenzen m.fl., art. 1-9, 3. udg., s. 764.

⁶⁹ EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder artikel 52, stk. 1.

⁷⁰ EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder artikel 52, stk. 3.

⁷¹ Jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer af Peer Lorenzen m.fl., art. 1-9, 3. udg., s. 666 og 671-672, hvor det fremgår, at den systematiske indsamling og opbevaring af personoplysninger i offentlige myndigheders registre i sig selv kan være tilstrækkeligt til at aktualisere privatlivsbeskyttelsen og gøre EMRK art. 8 anvendelig, og det samme gælder udveksling af personlige oplysninger mellem offentlige myndigheder uden samtykke fra den berørte person. Endvidere henvises til EU-domstolens dom i Digital Rights Ireland Ltd (sag C-293/12), hvor et EU-direktiv, som pålagde udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester og offentligt kommunikationsnet i et nærmere bestemt tidsrum at lagre trafik- og lokaliseringsdata i sig selv blev anset for at udgøre et indgreb i EU's Charter art. 7 og 8, jf. præmis 34-37.

⁷² Lov 2012-04-11 nr. 324 om Udbetaling Danmark og lov 2015-04-29 nr. 523 om ændring af lov om Udbetaling Danmark med forarbejder.

Hertil kommer, at databehandlingen, herunder datasamkøringerne, foregår uden at borgerne er orienteret om de konkrete behandlinger. Borgerne kan dog på et tidligere tidspunkt have fået en generel information om, at databehandlingerne kan ske, idet kommunerne og Udbetaling Danmark har pligt til at give borgeren skriftlig meddelelse om deres adgang til at udveksle oplysninger og foretage kontrol,⁷³ men borgerne er som nævnt ikke vidende om de konkrete behandlinger.

For så vidt angår proportionalitetskravet bemærkes, at der er tale om behandling af oplysninger om samtlige ydelsesmodtagere samt deres nærmeste familie. Udbetaling Danmark har selv anført, at det i praksis betyder, at der er nødvendigt at behandle oplysninger om alle borgere i Danmark, jf. kapitel 5.4.

Samtidig sker der alene på Udbetaling Danmarks egne områder ugentlige datasamkøring af op til 2,4 mio. ydelsesmodtagere og – når det er relevant – også deres nærmeste familie. Selvom datasamkøringerne ikke omfatter følsomme personoplysninger, kan samkøringerne danne nye oplysninger om borgerne, som er af privat karakter, ligesom resultatet af samkøringen kan give anledning til mistanke om strafbare forhold i form af socialt bedrageri.

Hertil kommer, at datasamkøringerne omfatter mange forskellige oplysningstyper fra både Udbetaling Danmarks egne registre og registre hos en lang række andre offentlige myndigheder samt private virksomheder. Samkøringerne foregår desuden uden borgernes samtykke, ligesom der ikke på forhånd findes nogen konkret anledning til denne databehandling.

Det er fortsat ikke muligt at foretage en fyldestgørende vurdering af, om Udbetaling Danmarks databaserede overvågning lever op til kravene til lovgrundlaget og kravet om 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 databehandlinger samt yderligere oplysninger om datasamkøringerne, resultatet heraf og den efterfølgende sagsbehandling.

Efter en umiddelbar vurdering er det dog meget svært at se, at betingelserne for at foretage et sådant indgreb i borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger kan anses for opfyldt.

Dette skyldes bl.a. de uklare kriterier i lovgivningen for indsamling og efterfølgende behandling af personoplysninger, at der behandles oplysninger om stort set hele Danmarks befolkning, og at databehandlingen, herunder ikke mindst den meget omfattende og systematiske samkøring af personoplysninger om en meget stor del af befolkningen, finder sted uden borgerens samtykke eller nogen konkret anledning.

Hertil kommer, at datasamkøringerne kun har et meget beskedent resultat set i forhold til samkøringernes omfang. Som det fremgik af kapitel 5.2 og 5.3 førte samkøringerne i 2018 til kun ca. 4.000 kontrolsager på kommunernes ydelsesområder og ca. 2.300 kontrolsager på Udbetaling Danmarks områder. Og det er langt fra alle sager, der fører til standsning, ændring eller

⁷³ Retssikkerhedsloven § 12 og lov om Udbetaling Danmark § 5. Der skal informeres om adgangen til at udføre kontrol efter kapitel 3 i lov om Udbetaling Danmark, som også indeholder bestemmelser om samkøring.

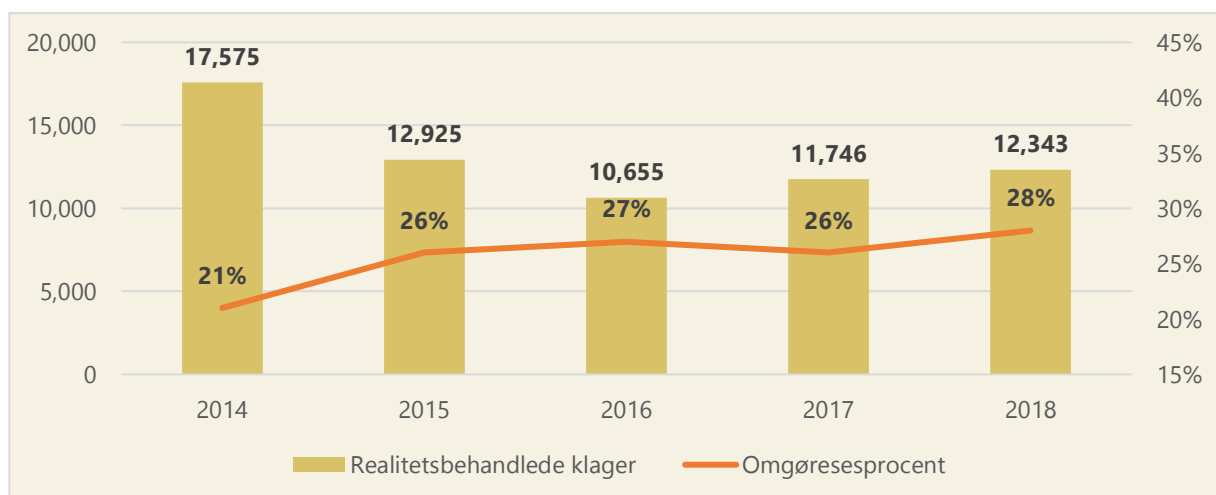
tilbagebetaling af ydelser. På Udbetaling Danmarks områder førte de ugentlige datasamkøringer om de op til 2,4 mio. borgere, som Udbetaling Danmark udbetaler ydelser til, og eventuelt også deres nærmeste familie til ca. 1.100 sager i 2018 med fejl eller snyd. I 2017 var det tilsvarende tal på blot ca. 700 sager. Der er samtidig ikke mange af sagerne, som er så alvorlige, at de giver anledning til politianmeldelse. F.eks. har Udbetaling Danmark anslået, der i 2017 blev foretaget politianmeldelse i 25 tilfælde, mens KL har oplyst, at der i kommunerne blev registreret 66 politianmeldelser i 2017.⁷⁴

Der er således meget der taler for at anse Udbetaling Danmarks databaserede overvågning for uproportional - særligt fordi der jævnligt samkøres store mængder personoplysninger om en meget stor del af befolkningen uden deres samtykke med henblik på at finde få personer, hvis ydelser skal standses, ændres eller tilbagebetales på grund af fejl eller snyd.⁷⁵

7. Myndighedernes sagsbehandlingskvalitet

De sociale myndigheders afgørelser om afslag, ændring, standsning og/eller tilbagebetaling af sociale ydelser kan få meget store konsekvenser for de enkelte borgere, herunder borgere som på grund af manglende ressourcer kan have vanskeligt ved at deltage i sagsbehandlingsprocessen og gøre deres ret gældende. Det gælder selvfølgelig både, når en borger ansøger om en social ydelse, og når ydelsen efterfølgende ændres/standes, eksempelvis som følge af myndighedernes kontrol. Nedenfor ses nærmere på sagsbehandlingskvaliteten på ydelsesområdet hos henholdsvis kommunerne og Udbetaling Danmark.

Figur 1: Ankestyrelsens omgørelsesprocent og antal realitetsbehandlede klager over sociale og beskæftigelsesmæssige ydelser, **udbetalt af kommunerne** 2014-2018.⁷⁶



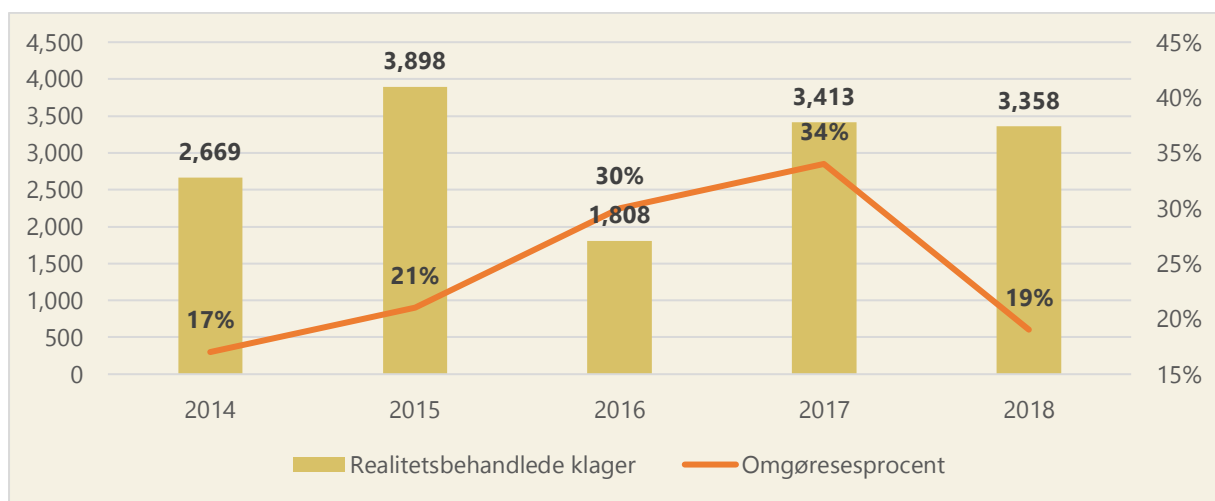
⁷⁴ BEU (Alm. del), 2017-2018, endeligt svar på spørgsmål 567.

⁷⁵ I Digital Rights Ireland Ltd (sag C-293/12) anså EU-domstolen også lovningsdirektivet for at overskride de grænser, som overholdelsen af proportionalitetsprincippet kræver jf. præmis 69.

⁷⁶ Kilde: Bilag 2 til BEU (Alm. del) 2017-2018, spørgsmål nr. 568 tabel 1.a, samt besvarelse af aktindsigtsanmodning fra Ankestyrelsen af 27. juni 2019 og beregninger på baggrund heraf. Der henvises desuden til bilag 1 i denne rapport's kapitel 9.

Som det fremgår af tabel 1, har antallet af klager over sociale og beskæftigelsesmæssige ydelser hos kommunerne stabiliseret sig nogenlunde efter 2014, hvor de faldt fra ca. 17.500 til ca. 13.000. Efter et yderligere mindre fald lå de i 2018 på nogenlunde samme niveau, ca. 12.350. Samtidig har omgørelsesprocenten (antal sager, som Ankestyrelsen ændrer eller hjemviser til fornyet behandling hos kommunerne i forhold til det samlede antal realitetsbehandlede klagesager) været jævnt stigende fra 21 procent i 2014 til 28 procent i 2018. Omgørelsesprocenterne skal ovenikøbet ses i lyset af, at det kun er sager, hvor kommunerne efter en genvurdering har fastholdt deres afgørelser, som er talt med. Det reelle antal afgørelser, der er forkerte/mangelfulde kan således være noget højere.

Figur 2: Ankestyrelsens omgørelsesprocent og antal realitetsbehandlede klager over sociale og beskæftigelsesmæssige ydelser, **udbetalt af Udbetaling Danmark, 2014 – 2018.**⁷⁷



Som det fremgår af tabel 2, har antallet af klager over sociale og beskæftigelsesmæssige ydelser hos Udbetaling Danmark varieret, men har de seneste år stabiliseret sig på ca. 3.500. Samtidig har omgørelsesprocenten (antal sager, som Ankestyrelsen ændrer eller hjemviser til fornyet behandling hos Udbetaling Danmark i forhold til det samlede antal realitetsbehandlede klagesager) været kraftigt stigende fra 17 procent i 2014 til 34 procent i 2017, hvorefter den i 2018 er faldet til 19 procent. Også her skal omgørelsesprocenterne ses i lyset af, at det kun er sager, hvor Udbetaling Danmark efter en genvurdering har fastholdt sine afgørelser, som er talt med. Det reelle antal afgørelser, der er forkerte/mangelfulde kan således være noget højere.

Selvom Ankestyrelsen har stadfæstet en afgørelse, kan styrelsen godt have udtalt kritik af sagsbehandlingsfejl, som kommunerne eller Udbetaling Danmark har begået i forbindelse med sagens behandling.

⁷⁷ Kilde: Bilag 1 til BEU (Alm. del) 2017-2018, spørgsmål nr. 568 tabel 1, samt besvarelse af aktindsigtsanmodning fra Ankestyrelsen af 27. juni 2019 og beregninger på baggrund heraf. Der henvises desuden til bilag 2 i denne rapport's kapitel 9.

Ankestyrelsens redegørelse for Udbetaling Danmark 2018⁷⁸ viser, at der er udtalt kritik af Udbetaling Danmarks sagsbehandling i 46 procent af alle realitetsbehandlede klagesager. Andelen af sager, som er afgjort med kritik, varierer fra område til område. I sager efter boligstøtteleven er der udtalt kritik af sagsbehandlingen i 83 procent af sagerne, og i sager om barselsdagpenge er der udtalt kritik i 65 procent af sagerne. I sager om kontanthjælpsloftet er der udtalt kritik i 45 procent af sagerne, og i sager om national pension er der udtalt kritik i 30 procent af sagerne. I 2018 har Ankestyrelsen oftest påtalt mangelfuld begrundelse. Det gælder i 26 procent af sagerne, men varierer dog fra område til område.

8. Konklusion

I lande med 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 borgerne får udbetalt ydelser, som de ikke er berettigede til, særligt når der er tale om bevidst snyd. I 2018 lå resultatet for kommunernes og Udbetaling Danmarks samlede kontrolindsats (herunder datasamkøringerne) på ca. 550 mio. kr., som omfatter både tilbagebetalinger og fremtidige besparelser i en periode.

Selvom der således er gode grunde til at føre kontrol med udbetaling af sociale ydelser, må det være en forudsætning, at kontrollen udøves på en retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde, og at kontrollen ikke udhuler borgernes fundamentale rettigheder, herunder borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger.

Siden sin oprettelse i 2012 har Udbetaling Danmark løbende fået udvidet sin adgang til at indhente, opbevare, dele og samkøre oplysninger om borgerne uden deres samtykke eller nogen konkret anledning. 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.

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 ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger.

Og der er fortsat stor fokus på et højt kontrolniveau. Det fremgår bl.a. af nedenstående eksempler:

⁷⁸ Ankestyrelsens redegørelse for Udbetaling Danmark 2018, kapitel 4.

1. Den politiske aftale om digitaliseringsklar lovgivning

Det fremgår bl.a. af aftalen om digitaliseringsklar lovgivning, som den daværende regering (V, LA og K) indgik sammen med de øvrige partier i Folketinget i januar 2018, at data i højere grad skal genbruges på tværs af myndigheder, og at lovgivningen skal udformes, så den giver mulighed for effektiv it-anvendelse i kontroløjemed med henblik på at forebygge snyd og fejl.

2. Vedtagelsen af en lov, der sikrer en mere vid adgang for myndighederne til at genbehandle personoplysninger i kontroløjemed

I maj 2018 vedtog Folketinget en national databeskyttelseslov, der supplerer, men på visse punkter også udhuler beskyttelsen af personoplysninger i databeskyttelsesforordningen. Det gælder særligt adgangen for de enkelte ministre til selv at fastsætte regler om, at offentlige myndigheder må viderebehandle personoplysninger til andre formål, end de oprindeligt er indsamlet til, selvom formålene måtte være uforenelige. Bestemmelsen er navnlig tænkt anvendt i forbindelse med behandling af personoplysninger i kontroløjemed⁷⁹, og er en national undtagelse til databeskyttelsesforordningens artikel 5, litra 1 b, om, at personoplysninger skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og ikke må viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål. På baggrund af en massiv kritik af bestemmelsen indførte S, V, LA og K dog en ændring, der skulle sikre, at samkøring og sammenstilling af personoplysninger i kontroløjemed skulle undergives en vis – men fortsat ringere – parlamentarisk kontrol.

3. Aftalen om mere enkle og skærpede sanktioner, styrket kontrol og snyd og færre fejludbetalinger

Aftalen, som blev indgået mellem den daværende regering (V, LA og K), Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet i november 2018, forpligtede bl.a. aftalepartierne til at indføre klare og konsekvente sanktioner, herunder en pligt til at politianmelde borgere, som begår socialt bedrageri, og en videreførelse af lufthavnsstilsynet, hvor der sker kontrol af ydelsesmodtagere, som tager ophold i udlandet.

Udviklingen er dog også blevet mødt af grænser. Det gælder eksempelvis forslaget om, at Udbetaling Danmark også skulle have adgang til at inddrage oplysninger om borgerens elforbrug i deres datasamkøringer, der som nævnt i kapitel 4 blev trukket tilbage efter omfattende kritik.

Sådanne grænser må også anses for særdeles velbegrundede set i forhold til, at Udbetaling Danmark allerede har meget vide beføjelser til at indsamle, opbevare, samkøre og videregive personoplysninger, at nye oplysninger viser, at Udbetaling Danmark i praksis behandler oplysninger om stort set hele Danmarks befolkning, og at en stor del af databehandlingen omfatter løbende samkøringer af omfattende mængder data om en meget stor del af befolkningen fra forskellige offentlige og private registre, uden at borgerne har givet samtykke til behandlingen.

Som det fremgik af kapitel 6.2 er der allerede meget, der taler for at anse Udbetaling Danmarks databaserede overvågning for et uproportionalt indgreb i borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger, og alle overvejelser om yderligere beføjelser må vurderes i dette lys. Dette stod

⁷⁹ Det fremgår bl.a. af den tidligere justitsminister Søren Pape Poulsens udtalelse på et samråd: "Selvfølgelig skal man ude i kommunerne f.eks. kunne danne sig et overblik over, hvilke ydelser og indsatser en borger modtager på tværs af forvaltningerne i kommunen. Så selvfølgelig skal vores databeskyttelseslov understøtte, at kommunerne f.eks. kan *kontrollere* for socialt bedrageri (REU (2016-17) L69, endeligt svar på spørgsmål 59, talepapirets pkt. 4 om datadeling).

også klart for den tidligere beskæftigelsesminister Troels Lund Poulsen (V) efter den omfattende kritik af forslaget om at give Udbetaling Danmark adgang til at samkøre oplysninger om borgerens elforbrug. Dengang udtalte ministeren selv, at indsatsen mod snyd med sociale ydelser ikke må betyde, at alle landets borgere skal overvåges, jf. kapitel 4.

Der er fortsat behov for at værne om borgernes grundlæggende ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger. Det gælder ikke mindst i denne tid, hvor nye teknologier løbende byder sig til med effektive digitale kontrolforanstaltninger og anvendelse af kunstig intelligens, som gennem datasamkøringer kan lave intense profileringer af borgerne med henblik på at forudsige deres adfærd. Næste skridt kunne således meget vel være egentlig profilering af borgerne med henblik på at forudsige, hvem der i fremtiden vil forsøge at snyde med sociale ydelser. Det er – så vidt vides – ikke aktuelt nu, men teknologien er der, og det har allerede været på tale at profilere ledige borgere med henblik på at forudsige, hvem der er i risiko for langtidsledighed⁸⁰, og at profilere børnefamilier med henblik på at forudsige, hvilke børn, der kan komme i risiko for mistrivsel.⁸¹ Endvidere har Deloitte i rapport om Den Fælles Dataenhed fra november 2017⁸² peget på potentialerne ved anvendelse af nye teknologier som kunstig intelligens, robotteknologi, machine learning mv.

Ud over, at jævnlige datasamkøringer af omfattende mængder personoplysninger om en meget stor del af befolkningen med henblik på at finde få personer, der potentielt skal have ændret deres ydelse på grund af fejl eller snyd, med god grund kan blive anset for et uproportionalt indgreb i borgernes grundlæggende rettigheder, så vil profilering og forudsigelser også rejse spørgsmål om samfundsmæssige værdier og etik i databehandlingen, som endnu ikke er blevet tilstrækkeligt debatteret i Danmark, og som Folketinget endnu ikke har haft mulighed for at tage stilling til.

Samtidig taler hensynet til borgernes retssikkerhed i høj grad for en ændring af fokus i kontrolindsatsen. Som det fremgår af kapitel 7 er der behov for en styrkelse af sagsbehandlingens kvalitet hos både kommunerne og Udbetaling Danmark. Sidstnævnte har dog haft en positiv udvikling i 2018, hvor det er lykkedes at få nedbragt omgørelsesprocenten på ydelsesområdet fra 34 procent i 2017 til 19 procent i 2018. Det er samtidig væsentligt lavere end hos kommunerne, hvor den gennemsnitlige omgørelsesprocent i 2018 var oppe på 28 procent i 2018. Der er stadig behov for forbedringer hos både kommunerne og Udbetaling Danmark, for jo bedre sagsbehandling er fra start, jo mindre behov vil der være for efterfølgende kontrol. Derfor anses det også for positivt, at Udbetaling Danmark er begyndt at lave datasamkøringer ved sagernes opstart og den løbende kontrol af, om der sker ændringer i forholdene hos borgerne af betydning for ydelserne. Her er fokus nemlig på udbetaling af korrekte ydelser (kontroltrin 1 og 2), og ikke på om borgeren allerede har fået udbetalt for meget (kontroltrin 3). Disse borgere kan blive mødt med store tilbagebetalingskrav og eventuelt politianmeldelse, selvom fejlen måske bare skyldes uklar lovgivning eller lignende. Retssikkerhedsmæssige hensyn taler således for at fortsætte denne udvikling, som helt eller delvist også bør erstatte den bagudrettede kontrol ved mistanke om fejludbetalinger eller forsøg på snyd.

⁸⁰ Ordningen er beskrevet i forarbejderne til lov nr. 548 af 7. maj 2019 om en aktiv beskæftigelsesindsats.

⁸¹ Den såkaldte Gladsaxemodel, som efter en omfattende kritisk debat ikke blev indført.

⁸² "Evalueret af Den Fælles Dataenhed", Deloitte den 27. november 2017.

På denne baggrund anbefaler rapporten:

- At Udbetaling Danmarks eksisterende beføjelser til at indsamle, opbevare, samkøre og videregive oplysninger til brug for den bagudrettede kontrol (kontroltrin 3) nøje gennemgås med henblik på en vurdering af, om kravene til at foretage indgreb i borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger er opfyldt. Det gælder særligt kravene om et klart og forudsigeligt lovgrundlag, og at indgrebet skal kunne anses for nødvendigt og proportionalt.
- At Udbetaling Danmark ikke får flere beføjelser til at indsamle, opbevare, samkøre og videregive oplysninger til brug for den bagudrettede kontrol af ydelsesmodtagere (kontroltrin 3).
- At eventuelle forslag om anvendelse af ny teknologi til brug for kontrol, herunder kunstig intelligens, nøje overvejes i forhold til borgernes grundlæggende rettigheder, samfundsmæssige værdier og etiske grænser for databehandling.
- At den databaserede kontrol på ydelsesområderne generelt omlægges fra at være en bagudrettet kontrol med henblik på at identificere sager med fejludbetalinger og snyd (kontroltrin 3) til at være en kontrol af, om borgeren opfylder betingelserne på ansøgningstidspunktet og ved eventuelle senere ændringer i borgerens forhold af betydning for ydelsens berettigelse (kontroltrin 1 og 2).
- At den bagudrettede kontrol (kontroltrin 3) herefter afvikles eller som minimum i højere grad målrettes, så den fremover omfatter langt færre borgere.
- At den generelle sagsbehandlingskvalitet på ydelsesområderne hos både kommunerne og Udbetaling Danmark styrkes med henblik på at sikre bedre afgørelser fra sagernes start.
- At der sikres en højere grad af transparens i Udbetaling Danmarks databehandlinger, herunder særligt datasamkøringerne, således at offentligheden løbende kan få et bedre indblik i de enkelte kontrolmetoders omfang og resultat.

Vedrørende den sidstnævnte anbefaling om øget transparens bemærkes, at det materiale, som Udbetaling Danmark udarbejder til tilsynet med Udbetaling Danmarks bestyrelse⁸³ ikke vurderes at indeholde de nødvendige data og dataforklaringer til brug for egentlige vurderinger af, om Udbetaling Danmarks databehandling på de enkelte kontroltrin er i overensstemmelse med borgernes grundlæggende rettigheder, og om hensynet til borgernes retssikkerhed kan varetages på en bedre måde. Det anbefales derfor, at Udbetaling Danmark løbende offentliggør yderligere relevante oplysninger om sin kontrolindsats, herunder særligt datasamkøringerne.

⁸³ Beskæftigelsesministeren fører i samarbejde med en række andre ressortministerier tilsyn med bestyrelsen for Udbetaling Danmark.

9. Bilag

Bilag 1

Tabel 1. Oversigt over realitetsbehandlede⁸⁴ klager over sociale og beskæftigelsesmæssige ydelser, udbetalt af kommunerne, fordelt på sagsudfald, fra 2014 til 2018⁸⁵

Lovemne	Sagsudfald	2014		2015		2016		2017		2018	
		Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Sygedagpengeloven	I alt	5.947		3.145		3.574		2.803		2.879	
	Stadfæstelse	4.549	76%	2.560	81%	3.026	85%	2.330	83%	2.405	84%
	Ændring/Ophævelse	1.049	18%	383	12%	445	12%	331	12%	319	11%
	Hjemvisning	349	6%	202	6%	103	3%	142	5%	155	5%
Lov om højeste, mellemste førtidspension m.fl.	I alt	174		52		41		34		36	
	Stadfæstelse	169	97%	49	94%	36	88%	33	97%	34	94%
	Ændring/Ophævelse	5	3%	3	6%	2	5%	1	3%	2	6%
	Hjemvisning	-	0%	-	0%	3	7%	-	0%	-	0%
Lov om social pension	I alt	2.921		679		405		493		706	
	Stadfæstelse	2.825	97%	650	96%	364	90%	458	93%	628	89%
	Ændring/Ophævelse	33	1%	17	3%	26	6%	26	5%	35	5%
	Hjemvisning	63	2%	12	2%	15	4%	9	2%	43	6%
Lov om aktiv socialpolitik	I alt	7.455		8.294		5.977		7.484		7.546	
	Stadfæstelse	5.420	73%	5.707	69%	3.898	65%	5.212	70%	5.032	67%
	Ændring/Ophævelse	789	11%	1.311	16%	995	17%	1.165	16%	1.478	20%
	Hjemvisning	1.246	17%	1.276	15%	1.084	18%	1.107	15%	1.036	14%
Lov om aktiv beskæftigelsesindsats	I alt	1.078		755		658		932		1.176	
	Stadfæstelse	1.008	94%	631	84%	476	72%	711	76%	813	69%
	Ændring/Ophævelse	22	2%	56	7%	108	16%	140	15%	269	23%
	Hjemvisning	48	4%	68	9%	74	11%	81	9%	94	8%
I alt	I alt	17.575	-	12.925	-	10.655	-	11.746	-	12.343	-
	Stadfæstelse	13.971	79%	9.597	74%	7.800	73%	8.744	74%	8.912	72%
	Ændring/Ophævelse	1.898	11%	1.770	14%	1.576	15%	1.663	14%	2.103	17%
	Hjemvisning	1.706	10%	1.558	12%	1.279	12%	1.339	11%	1.328	11%
	Samlet omgørelse ⁸⁶	3.604	21%	3.328	26%	2.855	27%	3.002	26%	3.431	28%

⁸⁴ En sag er realitetsbehandlet, hvis Ankestyrelsen ikke afviser sagen, eller sagen ikke bortfalder. En sag kan f.eks. blive afvist eller bortfalde, hvis borgeren har klaget for sent eller har besluttet at opgive klagen. Det kan også være fordi, at Ankestyrelsen ikke er den kompetente myndighed, og derfor sender klagen videre til en anden instans.

⁸⁵ Kilde: Bilag 2 til BEU (Alm. del) 2017-2018, spørgsmål nr. 568 tabel 1.a, samt besvarelse af aktindsigtsanmodning fra Ankestyrelsen af 27. juni 2019

⁸⁶ Tallene dækker over hhv. det samlede antal omgjorte sager (ændring/ophævelse og hjemvisning) samt omgørelsesprocenten. Omgørelsesprocenten er udregnet på baggrund af det samlede antal omgjort sager. Pga. afrunding svarer det ikke alle steder til den samlede andel af hhv. ændret/ophævede og hjemviste sager.

Bilag 2

Tabel 2. Oversigt over realitetsbehandlede⁸⁷ klager over sociale og beskæftigelsesmæssige ydelser, udbetalt af Udbetaling Danmark, fordelt på sagsudfald, fra 2014 til 2018⁸⁸

Lovemne	Sagsudfald	2014		2015		2016		2017		2018	
		Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Barseldagpenge	I alt	58		703		208		305		285	
	Stadfæstelse	39	67%	525	75%	155	75%	259	85%	230	81%
	Ændring/ophævelse	9	16%	91	13%	26	13%	29	10%	33	12%
	Hjemvisning	10	17%	87	12%	27	13%	17	6%	22	8%
Boligstøtte	I alt	1.392		1.401		625		867		1.145	
	Stadfæstelse	1.248	90%	1.185	85%	439	70%	636	73%	778	68%
	Ændring/ophævelse	82	6%	92	7%	25	4%	24	3%	84	7%
	Hjemvisning	62	4%	124	9%	161	26%	207	24%	283	25%
Familieydelse⁸⁹	I alt	684		703		361		507		857	
	Stadfæstelse	528	77%	594	84%	319	88%	436	86%	790	92%
	Ændring/ophævelse	99	14%	88	13%	13	4%	47	9%	48	6%
	Hjemvisning	57	8%	21	3%	29	8%	24	5%	19	2%
Fleksydelse	I alt	0		0		9		11		23	
	Stadfæstelse	0	-	0	-	7	78%	10	91%	21	91%
	Ændring/ophævelse	0	-	0	-	2	22%	1	9%	2	9%
	Hjemvisning	0	-	0	-	0	0%	0	0%	0	0%
International pension	I alt	167		388		242		475		426	
	Stadfæstelse	139	83%	306	79%	197	81%	381	80%	392	92%
	Ændring/ophævelse	4	2%	24	6%	13	5%	48	10%	12	3%
	Hjemvisning	24	14%	58	15%	32	13%	46	10%	22	5%
Kontanthjælpsloft	I alt	-		-		22		113		60	
	Stadfæstelse	-	-	-	-	22	100%	111	98%	60	100%
	Ændring/ophævelse	-	-	-	-	0	0%	0	0%	0	0%
	Hjemvisning	-	-	-	-	0	0%	2	2%	0	0%
Lov om social pension	I alt	365		703		341		1.131		551	
	Stadfæstelse	271	74%	456	65%	120	35%	422	37%	452	82%
	Ændring/ophævelse	39	11%	158	22%	39	11%	152	13%	54	10%
	Hjemvisning	55	15%	89	13%	182	53%	557	49%	45	8%
Aktivloven/Repatrieringsloven	I alt	3		0		0		4		11	
	Stadfæstelse	2	100%	0	-	0	-	4	100%	10	91%
	Ændring/ophævelse	1	0	0	-	0	-	0	0%	1	9%
	Hjemvisning	0	0	0	-	0	-	0	0%	0	0%
I alt	I alt	2.669		3.898		1.808		3.413		3.358	
	Stadfæstelse	2.227	83%	3.066	79%	1.259	70%	2.259	66%	2.733	81%
	Ændring/ophævelse	234	9%	453	12%	118	7%	301	9%	234	7%
	Hjemvisning	208	8%	379	10%	431	24%	853	25%	391	12%
	Samlet omgørelse ⁹⁰	442	17%	832	21%	549	30%	1.154	34%	625	19%

⁸⁷ En sag er realitetsbehandlet, hvis Ankestyrelsen ikke afviser sagen, eller sagen ikke bortfalder. En sag kan f.eks. blive afvist eller bortfalde, hvis borgeren har klaget for sent eller har besluttet at opgive klagen. Det kan også være fordi, at Ankestyrelsen ikke er den kompetente myndighed, og derfor sender klagen videre til en anden instans.

⁸⁸ Kilde: Bilag 1 til BEU (Alm. del) 2017-2018, spørgsmål nr. 568 tabel 1, samt besvarelse af aktindsigtsanmodning fra Ankestyrelsen af 27. juni 2019.

⁸⁹ Familieydelse er en fællesbetegnelse for børnetilskud, børne- og ungedydelse samt bidragsopkrævning.

⁹⁰ Tallene dækker over hhv. det samlede antal omgjorte sager (ændring/ophævelse og hjemvisning) samt omgørelsesprocenten. Omgørelsesprocenten er udregnet på baggrund af det samlede antal omgjort sager. Pga. afrunding svarer det ikke alle steder til den samlede andel af hhv. ændret/ophævede og hjemviste sager.

