

**Arbejdsmarkedsudvalgets høring 16. maj 2011 om
L 187 (skærpet kontrol med udbetaling af offentlige
forsørgelsesydelse m.v.)**

Tak for invitationen. Jeg er glad for, at vores høringssvar har bidraget til at øge den politiske interesse for lovforslaget, som rejser nogle principielle spørgsmålet om myndighedernes mulighed for at kontrollere borgernes private forhold med henblik på at bekæmpe socialt bedrageri.

Det centrale spørgsmål er, om de enkelte elementer i kontrolregimer enkeltvis opfylder de krav, som den internationale menneskerets- og databeskyttelsesret opstiller?

Jeg vil i mit indlæg kort fremhæve nogle centrale punkter, idet jeg vil overlade databeskyttelsesretten til Janni Christoffersen og retssikkerhedsloven til Jens Møller. Jeg vil fokusere på spørgsmålet om straffeprocessens forhold til forvaltningsprocessen og på spørgsmålet om vilkårlighed.

Straffeprocessen og forvaltningsprocessen

Da jeg først fik forelagt et udkast til høringssvar, sagde min næse mig, at der var noget løjerligt på færde, men jeg kunne ikke med det samme præcisere, hvad det var. Som der står i vores høringssvar har vi brudt vores hoveder i et forsøg på at optegne det politiske valg, som Folketinget står overfor.

Lovforslaget er nemlig helt utrolig snedigt udformet. Den snedige løsning er følgende:

Pensionsstyrelsens magt er efter lovforslaget meget vid, idet indgreb i personoplysninger og tvangsindgreb i dokumenter i form af kopier af pas og papirer kan gennemføres *uden* at der er en konkret mistanke rettet mod en borger. Når der ikke er nogen konkret mistanke, så kommer de almindelige retssikkerhedsgarantier ikke i spil.

Hvis Pensionsstyrelsens magt var begrænset til sager med konkret mistanke, ville almindelige retssikkerhedsgarantier *normalt* komme i spil. Men det undgår man først og fremmest ved at droppe et krav om konkret mistanke som betingelser for at kontrollere borgerne. Staten giver med andre ord sig selv så brede magtbeføjelser, at de almindelige retssikkerhedsgarantier slet ikke bliver aktuelle.

Det er snedigt, men vi bør huske på, at hvis borgerne uberettiget modtager offentlige ydelser, så er det enten en fejl eller meningen. Hvis det er meningen, er det socialt bedrageri, som straffes hårdt. Hvis myndighederne har en konkret mistanke om, at en borger uberettiget har modtaget sociale ydelser, så risikerer borgeren at blive straffet, og reelt er der derfor tale om efterforskning af en mulig straffesag, når man går i gang med at undersøge sagen med en konkret mistanke. Derfor vil man normalt have krav på straffeprocessuel beskyttelse fra dette tidspunkt, idet myndighederne må politianmelde forholdet og overlade sagen til politiet.

Men politiet har ikke ressourcer, så særmyndighederne vil hellere selv tage ansvaret for at undersøge sagerne, standse udbetalingen og kræve uberettigede beløb tilbage. Det er sådan set fornuftigt nok og samtidig en effektiv måde at komme uden om straffeprocessen på. Sagen er nemlig den, at retssikkerhedsloven åbner en ladeport for administrative sanktioner: Hvis forvaltningsmyndigheder ikke fokuserer på straffen for socialt bedrageri, så er der nemlig ikke tale om en straffesag, men "bare" en forvaltningssag. Dette vil Jens Møller gå nærmere ind i.

Kort sagt: 1. Man stiller sender Pensionsstyrelsen på fisketur uden krav om en konkret mistanke, og 2. man ser igennem fingre med, at borgerne kan straffes for socialt bedrageri. Derfor gælder straffeprocessuelle

garantier ikke, selv om borgerne kan straffes på grundlag af de beviser, der indsamles som led i kontrollen.

Det er ganske enkelt snedigt, men det frigør ikke Folketinget fra at forholde sig politisk til spørgsmålet om, hvorvidt det er ønskeligt at sende statslige myndigheder på fisketur rundt omkring i landet og lede efter sociale bedragere og andre, der måske blot som følge af glemsomhed eller uagtsomhed uberettiget har modtaget sociale ydelser.

Selv om man på denne måde for kørt straffeprocessens krav om dommerkendelse af banen, så gælder der regler om privatlivets fred. Dem vil jeg nu se lidt nærmere på:

Vilkårlighed

Pensionsstyrelsen skal vilkårligt kunne kontrollere personer, der skal oplyse og dokumentere navn, adresse og CPR-nummer. Samtidig skal Pensionsstyrelsen kunne slå op i indkomstregistret og kontrollere, om borgeren modtager sociale ydelser.

Der ikke er fastsat særlige kriterier eller mistankekrav for udvælgelsen af personer til kontrol. Det er så vidt ses alle, der er i den aldersgruppe, der kan modtage arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp, pension m.v., som skal kunne kontrolleres (se bemærkningerne side 30). Der er vist hele befolkningen, bortset fra børn.

Kontrol af personoplysninger er et indgreb i privatlivet omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8 og omfattet af EU's databeskyttelsesdirektiv (95/46/EF), som Janni Christoffersen kommer ind på.

Så vidt jeg kan se er der ikke direkte afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen om denne form for kontrolaktioner, hvilket jo muligvis skyldes, at andre

lande har holdt sig inden for rammerne af internationale regler.

Men jeg vil gerne trække en parallel, nemlig til en dom om visitationszoner. Det er ikke umiddelbart det samme, men parallellen er, at der foretages indgreb i privatlivet uden konkret begrundelser og dermed uden at man kan klage over det. Man er så og sige retsløs, fordi der ikke er retlige grænser for myndighedernes indgreb.

I dommen i *Gillan og Quinton-sagen* fra januar 2010¹ fandt domstolen, at det engelske politis indgreb var i strid med privatlivet, fordi politiet ikke behøvede at begrunde en visitering på nogen konkret måde. Det var derfor vanskeligt – for ikke at sige umuligt – at bevise misbrug eller vilkårlig magtanvendelse fra politiets side, jf. § 86. Jeg siger ikke, at denne dom afslutter debatten om lovforslaget, men tankesættet er det samme: Pensionsstyrelsen er ikke underkastet begrænsninger og derfor er borgerne retsløse. Det plejer Menneskerettighedsdomstolen ikke at være glad ved.

Et stort antal mennesker vil - uden anden grund end at de er fanget i en kontrol – blive mistænkeliggjort og udsat for indgreb i privatlivets fred. Der er tale om behandling af følsomme personoplysninger, idet der ved opslag i indkomstregistret kan udledes oplysninger om den pågældende persons sociale forhold, herunder sociale problemer og indkomstforhold. Denne form for kontrol adskiller sig fra normal kontrol i forbindelse med grænsepassage, hvor man går på fisketur efter ulovligt indsmuglet gods mv.

¹ Dom af 12.1.2010, hvoraf bl.a fremgik "In conclusion, the Court considers that the powers of authorisation and confirmation as well as those of stop and search under sections 44 and 45 of the 2000 Act are neither sufficiently circumscribed nor subject to adequate legal safeguards against abuse. They are not, therefore, "in accordance with the law" and it follows that there has been a violation of Article 8 of the Convention", jf. § 87. Se også §§ 80-85, hvor den meget vide skønsmagt kritiseres.

Det fremgår af lovforslaget, at Pensionsstyrelsen til de kontrollerede vil udlevere skriftligt materiale med generel information om tid og sted for ”tilsynet”, om retten til at lade sig repræsentere eller bistå af andre, om formålet med ”tilsynet” samt om det faktiske og retlige grundlag for kontrollen. Der udarbejdes endvidere for hvert ”tilsyn” en logbog efter en fast skabelon, der indeholder oplysninger om indgrebs formål, tidspunktet for gennemførelsen, tilstedeværende og evt. andre relevante oplysninger. Pensionsstyrelsen vil desuden udarbejde en sikkerhedsinstruks i overensstemmelse med persondatalovens § 41, stk. 3.

Man hvad skal man med alt dette, når man ikke har nogle rettigheder? Hvor er helt konkret retsbeskyttelsen af den enkelte? Det vil jo være stort set umuligt at klage over udtagelse til kontrol, da den kan foretages vilkårligt og uden nogen retlig begrænsning.

Det fremgår således heller ikke af lovforslaget, om og i givet fald hvorledes en borger kan klage over Pensionsstyrelsens kontrol af den pågældende via opslag i indkomstregistret, eller hvordan der i øvrigt føres kontrol med Pensionsstyrelsen i den forbindelse.

Det fremgår af Pensionsstyrelsens høringsnotat af 7. april 2011 vedrørende lovforslaget, at det ikke vil være realistisk at forvente, at de øgede tilsyn vil afsløre alle personer, der uberettiget modtager sociale ydelser under ophold i udlandet, da omfanget af tilsynet stadig er meget lavt i forhold til det samlede antal personer, der rejser til og fra udlandet. Forslaget skønnes derimod at have en præventiv effekt på antallet af personer, der uberettiget modtager sociale ydelser under ophold i udlandet.

Når man menneskeretligt skal vurdere, om en lov - og dermed de indgreb, den giver hjemmel til at foretage – er proportionelle, så skal man afveje for og imod. Omkostningerne til kontrolaktioner i lufthavne er

skønnet til 2 mio. kr. årligt (s. 23, afsnit 3.7), mens det fremgår af de almindelige bemærkninger (side 23 afsnit 3.6): ”Omfanget af uberettiget udbetaling på dette område [kontrol med udbetaling af ydelser] må antages at være begrænset, hvorfor de økonomiske konsekvenser af forslaget skønnes at være ubetydelige.”

Jeg er ikke helt sikker på, hvordan dette skal forstås, men vi kom i høringssvaret til den forsigtigt formulerede konklusion, at det må anses for usikkert, om proportionalitetskravet er opfyldt.

Vi anbefalede derfor, at der for at sikre proportionalitet fastsættes objektive og saglige kriterier for udvælgelsen af personer til kontrol, således at enkeltpersoner, der kan udtages til kontrol, søges afgrænset og baseret på konkrete data og erfaringer fra hidtidige kontroller.

Det samme gælder i og forsig det næste skridt efter opslaget i indkomstregisteret, nemlig kopieringen af pas og papirer. Det er et tvangsindgreb, som også må være sagligt og proportionalt.

At man ydermere vil give adgang til efter kommunes videre arbejde at snage i bevægelser på private personers bankkonti for at finde ud af, hvor de har brugt penge her er et endnu mere overraskende forslag. Pengeinstitutterne bør kun kunne pålægges oplysningspligt, hvis der foreligger en konkret mistanke over for en borger, men i så fald må man spørge sig selv, om ikke man reelt er over i en straffesag, når der efter kontrol i lufthavn og videre kontrol i kommunen er grund til at gå videre med efterforskningen ved at snage i bankkontobevægelser. Det betyder normalt, at der skal indhentes dommerkendelse inden gennemgang af bankkonti.

Jeg er normalt meget forsigtig med at anvende ”glidebane”-argumentet: Hvis man gør dette, hvad er så

det næste? Men jeg synes, der er grund til at besinde sig. Vi lever i en elektronisk tidsalder, hvor mere og mere information om os bevares i computere, som er et slaraffenland for kontrolivrige stater.

Dengang man indførte cpr-nummeret, var man meget optaget af at holde oplysningerne adskilt og sætte grænser for videregivelser. Videregivelse skulle kontrolleres af myndigheden, der havde oplysningerne, og myndigheden, der ville have dem, skulle begrunde det. Og man måtte kun videregive nødvendige oplysninger. Sådan er det faktisk stadig, men nu begynder man at nedbryde grænserne, samkøre registre, videregive oplysninger – bare fordi man kan. Staten står over for kolossale datamængder, og hvis man bare få adgang til dem, så kan man checke borgerne forfra og bagfra.

Det er måske piv gammeldags – men er der ikke stadig noget sundt i at begrænse statens ret til at snage i borgernes private forhold? Bør staten ikke først slippes løs, når den kan begrunde, hvorfor den vil vide noget om lige præcis mine indkomstforhold, når jeg kommer hjem fra ferie i udlandet? Hvorfor skal jeg have mine indkomstforhold udstillet i lufthavnen, bare fordi jeg måske er en fuser?