

Pensionsstyrelsen
Sendt til: joep@penst.dk
epi@penst.dk, flf@penst.dk;
udvalg@ft.dk og
jette.nedergaard@ft.dk

STRANDGADE 56
DK-1401 KØBENHAVN K
TEL. +45 32 69 88 88
FAX +45 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 18. april 2011

J.NR.
540.10/24890/JCH/
SWG/HSC

J.nr. 2010-0018919, Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om arbejdsløshedsforsikring, integrationsloven og forskellige andre love (Skærpet kontrol med udbetaling af offentlige forsørgelsesydelse m.v. L187)

Ved e-mail af 21. februar 2011 har Pensionsstyrelsen anmodet om senest den 4. marts 2011 at modtage Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til ovennævnte lovudkast.

Instituttet har efterfølgende af Pensionsstyrelsen modtaget det ændrede lovforslag, som blev fremsat onsdag den 6. april 2011. Instituttets bemærkninger til lovforslaget (L 187) følger nedenfor.

Den korte høringsfrist var umulig at overholde, men derudover beklagede instituttet ved brev af 24. marts 2011, at det på grund af principielle overvejelser ikke kunne nå at afgive et høringssvar inden lovforslagets fremsættelse i Folketinget. Instituttet anførte, at bemærkninger ville fremkomme inden førstebehandlingen i Folketinget, hvilket ikke har været muligt, idet lovforslaget blev førstebehandlet 12. april 2011.

Lovforslaget har givet anledning til navnlig følgende principielle overvejelser:

- Pensionsstyrelsens hjemmel til at foretage de hidtidige kontrolaktioner ses ikke overbevisende beskrevet i lovforslaget, og instituttet stiller sig derfor tvivlende over for, om Pensionsstyrelsens hidtidige kontrolaktioner har været lovlige.
- Lovforslaget indfører administrative sanktioner og dertil hørende administrativ efterforskning i stedet for strafferetligt ansvar med dertil hørende strafferetlig

efterforskning og strafferetlige retssikkerhedsgarantier: Pensionsstyrelsen får hjemmel til – som led i kontrolaktionerne - at gennemføre tvangsindgreb uden at følge de retssikkerhedsgarantier, der normalt kræves fulgt. Det kan ske uden om de strafferetlige retssikkerhedsgarantier, fordi Pensionsstyrelsen – i vidt omfang - kan foretage tvangsindgrebene uden nogen konkret mistanke om, at borgeren har begået noget strafbart. Lovforslaget afdækker derfor et paradoks:

- Hvis Pensionsstyrelsens magt var mere begrænset, ville tvangsindgreb alene kunne anvendes, såfremt der var en konkret mistanke rettet mod en borger. Når der er en konkret mistanke, så kommer de almindelige retssikkerhedsgarantier i spil. Men det undgår man ved som i lovforslaget at udvide de magtbeføjelser, som retsgarantierne skulle begrænse.
- Når Pensionsstyrelsens magt efter lovforslaget bliver udvidet, vil tvangsindgreb kunne anvendes, uanset om der er en konkret mistanke rettet mod en borger. Og når der ikke er nogen konkret mistanke, så kommer de almindelige retssikkerhedsgarantier ikke i spil. Det er med andre ord meget lettere for staten at give sig selv så brede magtbeføjelser, at de almindelige retssikkerhedsgarantier slet ikke bliver aktuelle.

Lovforslaget rejser dermed vanskelige og principielle retssikkerhedsmæssige spørgsmål at væsentlig betydning for borgernes stilling over for statsmagten: Bør staten undgå retssikkerhedsgarantiernes virkefelt ved at udvide magtbeføjelserne i et sådant omfang, at retssikkerhedsgarantierne ikke gælder, fordi garantierne hviler på en forudsætning om, at tvangsindgreb kun vil blive anvendt, hvis der er en konkret mistanke over for en konkret borger?

Vi har på Institut for Menneskerettigheder brudt vores hoveder i et forsøg på at optegne det politiske valg, som Folketinget er stillet over for ved behandlingen af lovforslaget. Menneskeretten giver ingen klare svar på det optegnede dilemma.

Vi står til rådighed for Folketinget i den kommende debat af lovforslaget.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen
Direktør, dr. jur



1. Indledning

Instituttets hørings svar indeholder ikke en gennemgang af alle lovforslagets elementer, men er begrænset til særligt at vedrøre den menneskeretlige beskyttelse af privatlivets fred, herunder navnlig privatlivs- og persondatabeskyttelse, i relation til enkelte af de stillede forslag, jf. nedenfor.

Først behandles kontrolaktioner i lufthavne (afsnit 2) og dernæst indhentelse af oplysninger fra pengeinstitutter (afsnit 3) og indhentelse af oplysninger fra tidligere opholdskommune (afsnit 4). En oversigt over den menneskeretlige beskyttelse er vedhæftet i et bilag 1.

2. Kontrolaktioner i lufthavne m.v.

For at kontrollere om borgerne opholder sig i Danmark, når det er en forudsætning for at kunne modtage en offentlig ydelse, foreslås det, at Pensionsstyrelsen skal have adgang til at udføre kontrolaktioner over for borgere i lufthavne og andre afgrænsede offentlige steder, jf. herved den foreslåede bestemmelse i § 91 b i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., jf. lovforslagets § 2, nr. 26. Kontrollen indeholder flere elementer, der må behandles hver for sig.

Oplysningspligt

For det første pålægges borgerne en oplysningspligt over for Pensionsstyrelsen, som er mere vidtgående end oplysningspligten over for politiet, da borgerne efter retsplejeloven kun skal oplyse navn, adresse og fødselsdag til politiet. Pensionsstyrelsen gives således bemyndigelse til på visse offentlige steder vilkårligt at kontrollere personer, således at den, der kontrolleres, efter anmodning skal oplyse og dokumentere navn, adresse og CPR-nummer.

Indgreb i personoplysninger

For det andet får Pensionsstyrelsen – samtidig med den vilkårlige kontrol - adgang til ved opslag i indkomstregistret at kontrollere, om borgeren modtager nærmere bestemte sociale ydelser. Det betyder med andre ord, at oplysningerne i indkomstregistret videregives fra én offentlig myndighed til en anden (Pensionsstyrelsen), uden at der foretages nogen vurdering af behovet for at udlevere oplysningerne. Den elektroniske databehandling i den offentlige sektor giver mulighed for omfattende kontrol med personoplysninger. Den mulighed vil man bruge samtidig med, at man vil sætte den normale kontrol ud af kraft.

Tvangsindgreb i dokumenter

For det tredje, hvis Pensionsstyrelsen på denne baggrund får en formodning om misbrug af sociale ydelser, kan styrelsen foretage et tvangsindgreb i form af at sikre sig kopi af

den pågældendes pas og rejsepapirer med henblik på videregivelse heraf til opholdskommunen. Dette er et tvangsindgreb normalt omfattet af retssikkerhedsloven om tvangsingreb.

2.1 Hidtidig praksis

Hidtil har SKAT og politi i lufthavnene indberettet oplysninger (CPR-numre og paskopi) til Pensionsstyrelsen/opholdskommunerne, hvis de ansatte har fået en formodning om, at en borger uberettiget har modtaget arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp m.v. under ophold i udlandet. Det er ikke i lovforslaget nærmere beskrevet, hvordan denne praksis har udmøntet sig. Siden sommeren 2010 er der foretaget såkaldte "fremrykkede undersøgelser", hvor Pensionsstyrelsens kontrol er foregået i lufthavnen (formentlig Kastrup Lufthavn), se nærmere lovforslagets bemærkninger side 24.

Det bemærkes i den forbindelse, at indgreb i privatlivet, herunder personlige oplysninger, kræver lovhjemmel. Hidtil har bestemmelsen i lovens § 90 b givet "Arbejdsdirektoratet" hjemmel til at indhente de nødvendige oplysninger i indkomstregistret. Hjemlen skal fremover tilfalde "Pensionsstyrelsen og Arbejdsskadestyrelsen" som følge af omlægningen den 1. januar 2011.

- Instituttet finder, at det bør belyses, præcis hvilken lovbestemmelse der har givet Pensionsstyrelsen hjemmel til at indhente oplysninger i indkomstregisteret.

Det fremgår endvidere af lovforslagets bemærkninger (s. 17), at resultater af de hidtidige fremrykkede undersøgelser i lufthavne har vist, at der på udvalgte fly var mellem 5 pct. og 10 pct. af passagererne med bopæl i Danmark, der uretmæssigt havde modtaget offentlige ydelser under ophold i udlandet.

- Instituttet finder, at det videre bør oplyses, hvor mange undersøgelser der har været foretaget, hvilke "udvalgte fly" der har været kontrolleret, hvilke nærmere mistankekrav der har været anvendt ved udvælgelse af ruter, fly og kontrollerede passagerer, og hvilke resultater kontrol af "ikke-udvalgte fly" har givet eller måtte antages at ville give.

Det er væsentligt for en bedømmelse af forslaget proportionalitet, at eksisterende viden om kontrollernes positive og negative virkninger kendes. Omkostningerne til kontrolaktioner i lufthavne er skønnet til 2 mio. kr. årligt (s. 23, afsnit 3.7), men andre virkninger ses ikke anslået. Det fremgår dog af de almindelige bemærkninger (side 23 afsnit 3.6), at "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."

- Instituttet anbefaler, at det nærmere og mere systematisk belyses, hvilke omkostninger der er forbundet med forvaltningen af de foreslåede initiativer, og hvilke resultater de hidtidige undersøgelser har givet - og hvilke resultater de fremtidige kontroller skønnes at give - i form af tilbagebetaling af for meget udbetalte beløb samt gennemførte straffesager.

2.2 Oplysningspligt over for Pensionsstyrelsen

Der er i forbindelse med den foreslåede ordning ikke fastsat særlige kriterier/-mistankekrav for udvælgelsen af personer til kontrol. Det følger af lovforslagets bemærkninger (side 17), at der er tale om stikprøvekontrol, hvor både det valgte tidspunkt, sted og kontrollerede er tilfældigt.

Personer udvælges – udover at de skal befinde sig i nærheden af en form for transportmiddel, der nyligt har krydset en grænse – alene ud fra, at de er i den aldersgruppe, der kan modtage arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp m.v. (se bemærkningerne side 30). Der er således lagt op til en meget generel og vidtgående adgang til kontrol. Desuden opstår der risiko for ulovlig profilering ved udvælgelsen af kontrolpersoner, jf. herved menneskerettens diskriminationsforbud.¹

- Instituttet finder, at det geografiske område for gennemførelsen af kontroller nærmere bør afgrænses f.eks. til steder, hvor der i forvejen foretages grænsepassagekontrol. Hvor langt op i Jylland vil f.eks. en skibus på vej hjem fra vinterferie kunne kontrolleres?
- Instituttet finder, at der bør foretages en vis, minimal regulering af kontrolbeføjelserne, da kontrollen ikke blot fører til en ved grænsepassage naturlig gennemgang af bagage og rejsedokumentation, men indebærer en oplysningspligt over for Pensionsstyrelsen - og en dertil knyttet indhentelse af personoplysninger i indkomstregisteret samt mulighed for et tvangsindgreb i form af undersøgelse af pas og rejsedokumenter.

2.3 Indgreb i personoplysninger

Den foreslåede kontrolordning, hvorefter Pensionsstyrelsen uden noget konkret mistankegrundlag kontrollerer borgernes økonomiske og dermed sociale samt personlige forhold i indkomstregistret, udgør indgreb i de pågældende personers privatliv som beskyttet i blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel

¹ Det forhold, at kriterier som bl.a. race, etnisk oprindelse, religion, eller politisk eller seksuel anskuelse bruges som vurderingsgrundlag i forbindelse med udøvelse af kontrol- eller efterforskningsaktiviteter uden nogen objektiv eller rimelig begrundelse.

8. Dette gælder uanset, om anvendelsen af personoplysningerne er til gene for personen bag oplysningerne, jf. herved *Amann mod Schweiz*, EMD's dom af 16. februar 2000.

Pensionsstyrelsens elektroniske anvendelse af persondataoplysninger i indkomstregistret er samtidig omfattet af beskyttelsen i blandt andet Europarådets Konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger samt EU's databeskyttelsesdirektiv (95/46/EF). De to instrumenter fastsætter udtrykkelige krav til databeskyttelsesmæssige garantier for den berørte borger. Der henvises til den generelle beskrivelse af den menneskeretlige beskyttelse i bilag 1 til dette høringssvar.

2.3.1 Lovhjemmel

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at opslag i indkomstregisteret skal foretages af Pensionsstyrelsen, jf. nærmere afsnit 2.1 ovenfor om hidtidig praksis.

2.3.2 Proportionalitet

Indgrebet skal endvidere være begrundet i et anerkendelsesværdigt hensyn samt nødvendigt, herunder proportionalt, jf. herved EMRK artikel 8, stk. 2.

Formålet med den foreslåede kontrolordning er forebyggelse og bekæmpelse af misbrug af sociale ydelser, hvilket må anses for et anerkendelsesværdigt – dvs. sagligt og legitimt – formål i overensstemmelse med EMRK artikel 8, stk. 2.

Spørgsmålet er herefter, om kontrolordningen kan anses for nødvendig, herunder proportional i forhold til dette formål. Det er i den forbindelse blandt andet relevant at se på, hvilken type af oplysninger myndigheden anvender som led i kontrollen, i hvilket omfang der er adgang til at anvende de pågældende oplysninger, om der er kontrol med anvendelsen af oplysningerne, ligesom det er af betydning, i hvilken grad adgangen til at anvende de pågældende oplysninger er egnet til at nå formålet om at forebygge og bekæmpe misbrug af sociale ydelser.

Det må efter instituttets opfattelse lægges til grund, at der kan være tale om behandling af ikke alene almindelige ikke-følsomme personoplysninger men tillige følsomme personoplysninger, idet der ved opslag i indkomstregistret kan udledes oplysninger om den pågældende persons sociale forhold, herunder sociale problemer.

Det fremgår som nævnt af lovforslagets bemærkninger (s. 17), at resultater af de hidtidige fremrykkede undersøgelser i lufthavne har vist, at der på udvalgte fly var mellem 5 pct. og 10 pct. af passagererne med bopæl i Danmark, der uretmæssigt havde modtaget offentlige ydelser under ophold i udlandet.

Det må på den baggrund formodes, at den foreslåede ordning vil føre til kontrol af et stort antal mennesker og derved behandling af store mængder persondata, hvoraf alene en lille andel vil være relevant med hensyn til bekæmpelse af misbrug af sociale ydelser. Ordningen kan således medføre uretmæssig mistænkeliggørelse af et stort antal uskyldige mennesker, som ikke kan foretage en rejse uden at risikere ubegrundet at blive udsat for indgreb i privatlivets fred.

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 indgrebets formål, tidspunktet for gennemførelsen, tilstedeværende og evt. andre relevante oplysninger. Pensionsstyrelsen vil desuden udarbejde en sikkerhedsinstruks i overensstemmelse med persondatalovens § 41, stk. 3.

Det vil efter instituttets opfattelse 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 om 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.

Det er svært på forhånd at vurdere den præventive effekt af den foreslåede kontrolordning. Det er derfor uvist, i hvilken grad Pensionsstyrelsens adgang til at udvælge personer til kontrol via indkomstregistret er egnet til at nå formålet om at bekæmpe misbrug af sociale ydelser. Hvis kontrollerne alene medfører bekæmpelse af misbrug af sociale ydelser i mindre omfang, vil dette forhold tillige tale imod, at proportionalitetskravet kan anses for opfyldt. Hvis kontrollerne omvendt medfører et betydeligt fald i misbrug af sociale ydelser, vil dette tale for, at proportionalitetskravet er opfyldt.

Endelig bør det holdes for øje, at staten i forbindelse med vurderingen af, om et indgreb er proportionalt, har en vis skønsmargin. Størrelsen af denne skønsmargin afhænger blandt andet af karakteren af de rettigheder og aktiviteter, der gøres indgreb i, indgrebets intensitet, karakteren af de formål, der søges varetaget med indgrebet, samt om der er tale om et område, hvor der er en vis ensartethed i retstilstanden mellem staterne.

- Det er instituttets opfattelse, at det på baggrund af en samlet vurdering af virkningerne af den foreslåede ordning må anses for usikkert, om proportionalitetskravet er opfyldt. Som tidligere anført i afsnittet om hidtidig praksis savnes relevante oplysninger om positive og negative virkninger.
- Instituttet anbefaler, at der med henblik på at sikre proportionalitet i kontrolordningen 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.
- Instituttet anbefaler endvidere, at der fastsættes udtrykkelige regler om klageadgang/kontrol i forbindelse med Pensionsstyrelsens kontroller, hvilket selv sagt forudsætter en blot minimal regulering af Pensionsstyrelsens magt
- Instituttet anbefaler desuden, at anvendelsen af kontrolaktioner løbende overvåges, herunder ved at beskrive omfanget af kontrolaktioner og resultaterne heraf, således at også antallet af resultatløse og dermed konkret ubegrundede kontrolaktioner kan opgøres. Herved kan der også ske registrering med henblik på at forebygge ulovlig profilering, jf herved menneskerettens diskriminationsforbud.

Instituttet skal endvidere bemærke, at det ikke fremgår af lovforslaget, hvorledes Pensionsstyrelsen skal forholde sig, hvis en person, der er udvalgt til kontrol, ikke vil oplyse navn, adresse og CPR-nummer.

- Instituttet finder, at det bør fremgå af loven, hvorledes Pensionsstyrelsen skal forholde sig, såfremt en person, der er udvalgt til kontrol, ikke vil oplyse navn, adresse og CPR-nummer.

2.4 Tvangsindgreb i dokumenter

Hvis kontrol af en udvalgt person via indkomstregistret viser, at der kan være tale om, at personen med urette har modtaget arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp m.v., kan Pensionsstyrelsen sikre sig kopi af den pågældendes pas og rejsepapirer.

Det fremgår imidlertid af lovforslagets bemærkninger (side 18), at der i denne situation vil være tale om et tvangsindgreb efter § 1, stk. 1, nr. 2, i retssikkerhedsloven (vedrørende tvangsindgreb), idet loven omfatter undersøgelse eller beslaglæggelse af breve og andre papirer. Det fremgår endvidere, at såfremt der i forbindelse med tilsynet opstår konkret mistanke mod en bestemt person om en strafbar lovovertrædelse, skal retssikkerhedslovens §§ 9 og 10 (om tvangsindgreb og oplysningspligt) iagttages.

Det følger af § 9, stk. 1, i den nævnte lov, at hvis en enkeltperson eller juridisk person med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse, kan tvangsindgreb over for den mistænkte med henblik på at tilvejebringe oplysninger om det eller de forhold, som mistanken omfatter, alene gennemføres efter reglerne i retsplejeloven om strafferetsplejen. Det gælder dog ikke, hvis tvangsindgrebet gennemføres med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf, jf. § 9, stk. 2.

Efter instituttets opfattelse vil der i praksis forekomme tilfælde, hvor det står klart for Pensionsstyrelsens medarbejdere, at en person har overtrådt reglerne. Det vil navnlig være tilfældet, hvor den kontrollerede indrømmer dette eller har åbenlyst dårlig samvittighed. I så fald må man konstatere, at der er grundlag for en konkret mistanke over for den kontrollerede, hvorefter retssikkerhedslovens regler skal følges.

Det er ikke let af afgrænse de situationer over for hinanden. Hensynet til retssikkerheden taler for, at retssikkerhedslovens regler i alle tilfælde følges ved foretagelse af tvangsindgreb. Hvis man ikke følger reglerne i alle tilfælde, hvordan vil man så sikre sig at lovens regler følges i de enkelttilfælde, hvor der rent faktisk opstår en konkret mistanke?

- Instituttet anbefaler, at der med henblik på at sikre tilstrækkelige og effektive retssikkerhedsgarantier for den enkelte borger udtrykkeligt fastsættes nærmere regler for, hvornår Pensionsstyrelsen i forbindelse med sikring af kopi af pas og rejseudokumentation skal følge retssikkerhedslovens regler.
- Instituttet anbefaler endvidere, at det sikres, at den kontrollerede person oplyses om sine rettigheder, herunder særligt det forhold, at den pågældende efterfølgende risikerer at blive tiltalt for socialt bedrageri, såfremt der findes grundlag herfor.
- Instituttet finder, at det bør fremgå af lovforslaget, hvorledes Pensionsstyrelsen skal forholde sig, såfremt en person, der er udvalgt til kontrol, ikke vil medvirke ved foretagelse af tvangsindgreb i form af undersøgelser af dokumenter.

3. Indhentelse af oplysninger fra pengeinstitutter

De udvidede magtbeføjelser har til formål, at Pensionsstyrelsen skal kunne kontrollere fejludbetalinger, som det er meget vanskeligt at opdage og dokumentere i dag. Kontrollen af borgerne bliver dermed så effektiv som muligt.

Det foreslås, at Pensionsstyrelsen – uden a-kassemedlemmets samtykke – kan indhente oplysninger fra pengeinstitutter om kontoudtræk eller -indsættelser foretaget i udlandet til kontrol af eventuel fejludbetaling af dagpenge mv. Oplysningerne kan indhentes, når der er en "begrundet formodning" for, at et a-kassemedlem i forbindelse med et udlandsophold uberettiget har modtaget dagpenge eller efterløn fra arbejdsløshedskassen, og oplysninger om udlandsopholdet ikke kan indhentes på anden måde. Der henvises til forslaget § 2, nr. 21. Oplysningerne vil blive videregivet til arbejdsløshedskassen.

Pensionsstyrelsens kontrol foretages på baggrund af andre oplysninger, der tyder på, at medlemmet ikke har oplyst om ophold uden for Danmark, eller at medlemmet ikke har oplyst om indtægt fra udlandet. Disse oplysninger kan fx være fra en lufthavnskontrol, fra anonyme anmeldelser samt fra avisartikler.

3.1 Samtykke

Det vil altid være en forudsætning for at indhente oplysninger fra pengeinstitutter, at arbejdsløshedskassen har rettet henvendelse til a-kassemedlemmet med henblik på at få oplysninger om udlandsopholdet (se bemærkningerne side 15). Pensionsstyrelsen skal dog ikke forsøge at indhente forudgående samtykke fra a-kassemedlemmet eller bede den pågældende om at indhente oplysningerne selv, da oplysningspligten over for arbejdsløshedskassen ikke er overholdt (side 16).

Det er imidlertid et grundlæggende princip i persondatabeskyttelsen, at der som udgangspunkt bør forsøges indhentet samtykke til indsamling mv. af personoplysninger fra den person, som oplysningerne vedrører. Pensionsstyrelsen bør derfor have pligt til at forsøge at indhente forudgående samtykke fra a-kassemedlemmet.

Der vil altid være den risiko, at en borger ikke vil give et samtykke til statens indgreb i privatlivs- og persondatabeskyttelsen, men i stedet for at fjerne retsbeskyttelsen burde den bevares i form af et almindeligt krav om, at staten skal have en god grund til at foretage indgreb i hvert enkelt tilfælde. Lovforslaget medvirker med andre ord til den langsomme nedbrydning af borgernes beskyttelse over for statsmagten. Det er svært at forstå, at det skulle være særlig vanskeligt – når man alligevel skriver til a-kassemedlemmet – samtidig at bede om samtykke, hvis oplysningerne ikke meddeles.

Det kunne jo også være, at borgerne vil meddele oplysningerne, hvis de ved, at oplysningerne alligevel bliver indhentet, hvis de ikke selv meddeler oplysningerne.

- Instituttet foreslår, at der i lovforslaget indsættes følgende "Pensionsstyrelsen skal forud for, at der indhentes oplysninger fra et pengeinstitut om et a-kassemedlems kontohævninger eller -indsættelser foretaget i udlandet, forsøge at indhente a-kassemedlemmets samtykke hertil."

3.2 Tvangsindgreb

Forslaget indeholder et indgreb over for tredjemand (bankinstitutter) i form af pålæg om udlevering af nærmere angivne oplysninger om indsættelser og udtræk fra bankkonti uden personens samtykke. Et sådant indgreb har hidtil alene været muliggjort i forbindelse med en egentlig politimæssig efterforskning, hvor der gælder særlige retssikkerhedsgarantier for de personer, som udsættes for indgreb.

Det er nu præciseret i bemærkningerne (side 30), at den foreslåede adgang til at indhente oplysninger fra pengeinstitutter skal ske inden for rammerne af retssikkerhedsloven vedrørende tvangsindgreb, herunder § 10, stk. 2. Pensionsstyrelsen må derfor kun indhente oplysninger fra pengeinstitutter til brug for behandlingen af sagens ikke-strafferetlige spørgsmål. Herudover må styrelsen ikke have som sit formål at fremskaffe oplysninger til brug for eventuel strafferetlig forfølgning af de pågældende forhold.

Efter retssikkerhedslovens § 10 skal der foreligge en "konkret mistanke", før tredjemand kan pålægges oplysningspligt, men efter lovforslaget kan oplysningspligt pålægges, blot der eksisterer en "begrundet formodning". Det kan f.eks. være tilfældet, hvis et medlem træffes ved en lufthavnskontrol, og medlemmet ikke ses at have oplyst kassen om sit udlandsophold, på baggrund af avisartikler eller anonyme anmeldelser. Der er således tale om et ganske vagt begrundet mistankekrav.

- Instituttet anbefaler, at lovgivningen harmoniseres, således at pengeinstitutterne kun pålægges oplysningspligt, hvis der foreligger en konkret mistanke over for en borger.

Det er instituttets opfattelse, at der med forslaget tillægges myndighederne en vid beføjelse, som også kan anvendes i efterforskningsmæssigt øjemed, ligesom der – som følge af den vide beføjelse - kan opstå afgrænsningsmæssige problemer i forhold til en strafferetlig efterforskning.

Instituttet skal understrege, at der kun må indhentes oplysninger, som konkret er nødvendige til brug for dokumentation af, at medlemmet har haft ophold i udlandet, og at den berørte person skal underrettes om indhentelsen. Det bemærkes, at efter instituttets opfattelse skal der ske underretning efter retssikkerhedslovens § 5, hvilket betyder, at 14-dages-risten skal iagttages.

Uanset de nu foretagne præciseringer i forhold til retssikkerhedsloven vedrørende tvangsindgrebs bestemmelser, herunder §§ 9 og 10, stk. 2, må der forventes at opstå vanskelige afgrænsningsproblemer i forhold til anvendelsen af egentlige politimæssige efterforskningskridt i form af beslaglæggelse og edition i straffeprocessretligt regi.

4. Indhentelse af oplysninger fra tidligere opholdskommune

Det foreslås, at den kommune, som en kontant- eller starthjælpsansøger opholder sig i, fremover uden forudgående samtykke fra den pågældende ansøger skal kunne indhente oplysninger fra ansøgerens tidligere opholdskommune om afgørelser om sanktioner, jf. §§ 36-43 i lov om aktiv socialpolitik, "hvis oplysningerne herom er nødvendige for opholdskommunens behandling af sagen". Opholdskommunen skal forsøge at få samtykke til at indhente oplysningerne. Hvis opholdskommunen indhenter oplysninger fra en tidligere opholdskommune, skal opholdskommunen sikre, at oplysningspligten i persondatalovens § 29 overholdes.

Med det nuværende udkast til lovforslag og bemærkningerne er det understreget, at der skal anvendes et nødvendighedskriterium i forhold til indsamling, registrering mv. af de personoplysninger, som ønskes indhentet. Der henvises herved til lovforslagets § 1, nr. 8. Samme (udtrykkelige) hjemmel foreslås indsat i integrationslovens § 50, stk. 7, se herved lovforslagets § 7, nr. 7.

Videregivelse af personoplysninger til en anden myndighed udgør et indgreb i den berørtes ret til et privatliv, jf. herved blandt andet EMRK artikel 8, Europarådets Konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger samt EU's databeskyttelsesdirektiv (95/46/EF) af 24. oktober 1995, som er gennemført ved persondataloven.

De oplysninger, som foreslås indhentet/videregivet, er personfølsomme oplysninger, jf. herved reguleringen i persondatalovens § 8, stk. 3. Efter denne bestemmelse kan sådanne oplysninger ikke indhentes, og det er nødvendigt at etablere særskilt lovhjemmel, som indeholder en dårligere retsstilling for den registrerede end den gældende efter persondataloven.

Instituttet har noteret sig, at lovforslaget ifølge bemærkningerne kun skønnes at have ubetydelige økonomiske konsekvenser, da kommunerne allerede i dag skal videregive oplysninger om sanktioner til den nye opholdskommune, hvis borgeren giver samtykke til dette.

Såfremt der ønskes etableret adgang til at indhente denne form for oplysninger fra en tidligere opholdskommune, bør det i højere grad understreges i lovteksten, at oplysningerne primært skal søges indhentet efter samtykke. Det fremgår af bemærkningerne (side 11), at udvekslingen af oplysninger også konkret skal være proportional. Det er instituttets opfattelse, at også dette krav bør fremgå direkte af lovteksten.

- Det er instituttets opfattelse, at lovforslaget bør præciseres, således at det tydeliggøres, at oplysningerne primært bør søges indhentet efter samtykke fra ansøger. Samtidigt bør det understreges, at der konkret skal foretages en vurdering af, om oplysningerne er nødvendige til opfyldelse af proportionalitetskravet.

Den menneskeretlige beskyttelse

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Offentlige myndigheders indsamling, behandling og opbevaring af personoplysninger udgør indgreb i retten til respekt for privatlivet² som blandt andet er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8, der har følgende ordlyd:

"Artikel 8.

Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte rettigheder og friheder."

Retten til respekt for privatlivet beskyttet i artikel 8, stk. 1, er ikke absolut. Efter artikel 8, stk. 2, kan der lovligt gøres indgreb i retten, hvis der er lovhjemmel hertil, og indgrebet er begrundet i et anerkendelsesværdigt hensyn samt nødvendigt, herunder proportionalt.

At indgrebet skal have lovhjemmel indebærer et krav om, at de nationale regler, som udgør hjemmelsgrundlaget, skal være så tilstrækkeligt klare og præcise, at retstilstanden bliver forudsigelig, se bl.a. retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). Det kræves, at muligheden for indgreb er reguleret i faste retlige rammer, og at der er klare begrænsninger i de beføjelser, som er tillagt myndighederne³.

Med hensyn til kravet om anerkendelsesværdigt formål er der i EMRK artikel 8, stk. 2, tale om en udtømmende opregning af legitime formål, der som udgangspunkt skal fortolkes indskrænkende.⁴ De opregnede formål er dog formuleret så bredt, at de i praksis vil kunne dække de fleste tilfælde, hvor en stat kan have behov for at foretage indgreb i beskyttede rettigheder.

Kravet om at et indgreb skal være "nødvendigt i et demokratisk samfund" i artikel 8, stk. 2, indeholder efter EMD's fortolkning et krav om, at indgrebet skal kunne begrundes "i et

² Se herved *Leander mod Sverige*, dom af 26.3.1987.

³ *Stés Colas Est m.fl. mod Frankrig*, dom af 16.4.2002, § 46-50. De franske konkurrencemyndigheder var tillagt betydelige skønsmæssige beføjelser, herunder således at ransagning kunne finde sted uden forudgående retskendelse, uden nærmere begrænsninger, og uden at der var politifolk til stede. Domstolen fandt ikke, at der var tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier mod misbrug. Se også *Funke mod Frankrig*, dom af 25. 2.1993.

⁴ Se herved f.eks. *Sidiropoulos m.fl. mod Grækenland*, EMD's dom af 10.7.1998, § 38.

presserende samfundsmæssigt behov”⁵ og indebærer, at indgrebet skal være proportionalt i forhold til det forfulgte anerkendelsesværdige formål og kunne underbygges på en overbevisende måde. EMD vil ved vurderingen heraf blandt andet tillægge det betydning, hvilke rettigheder, der gøres indgreb i, hvad rettigheden betyder for individet samt hvilket formål, som søges varetaget ved indgrebet. Indgrebet skal endvidere begrundes i nogle objektive kriterier, se herved blandt andet EMD *Gillan og Quinton mod UK*,⁶, som omhandlede det engelske politis brug af visitationzoner. Domstolen lagde blandt andet vægt på, at det var særdeles vanskeligt at påklage en sag om en eventuel uretmæssig visitering, idet politiet ikke behøvede at begrunde en visitering i noget konkret mistankekrav, hvorfor det måtte anses for vanskeligt – for ikke at sige umuligt – at bevise misbrug eller vilkårlig magtanvendelse fra politiets side, jf. § 86. Der blev statueret krænkelse af artikel 8, mens domstolen ikke fandt det nødvendigt at undersøge øvrige EMRK-krænkelser.

Med hensyn til prøvelse af indgreb i privatlivets fred følger det endvidere af EMRK artikel 13, at enhver, der har fået krænket en rettighed, som er beskyttet af EMRK, skal have adgang til effektive retsmidler. Herved sikres der borgeren adgang til en uafhængig og upartisk prøvelse af et indgrebs lovlighed.

Europarådets Databeskyttelseskonvention

Ved siden af beskyttelsen af privatlivets fred i EMRK har Europarådets Konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger (1981) endvidere til formål at sikre særligt retten til privatlivets fred i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger, jf. herved konventionens artikel 1.

Det fremgår af konventionens artikel 5, at personoplysninger som behandles elektronisk skal a) indsamles og behandles rimeligt og lovligt, b) lagres til nærmere bestemte og lovlige formål og må ikke anvendes på en måde, som er uforenelig med disse formål, c) være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end, hvad der kræves til opfyldelsen af de formål, de er lagret til, d) være nøjagtige og om nødvendigt føres ajour, og e) opbevares i en form, som ikke muliggør identifikation af de registrerede personer længere end nødvendigt til det formål, de er lagret til.

⁵ *Handyside mod UK*, dom af 07.12.1976, der fastlagde den stadig anvendte standard ”a pressing social need”.

⁶ 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 skønsbeføjelse kritiseres.

Endvidere fremgår det af konventionens artikel 8, at enhver skal have mulighed for a) at få kendskab til tilstedeværelsen af et elektronisk register med personoplysninger og dets hovedformål, samt hvem den registeransvarlige er, dennes faste bopæl eller hovedforretningssted, b) med passende mellemrum og uden unødigt forsinkelse eller omkostning at få bekræftet, om der i det elektroniske register er lagret personoplysninger vedrørende den pågældende selv, samt til at blive underrettet om disse data i en forståelig form, c) at få rettet, henholdsvis slettet, disse oplysninger, hvis de er blevet behandlet i strid med de bestemmelser i national lovgivning, der omhandler de i artikel 5 og 6 anførte grundlæggende principper, og d) klageadgang, hvis anmodning om bekræftelse, underretning, rettelse eller sletning, som anført i litra b og c ikke imødekommes.

EU's databeskyttelsesdirektiv

Også EU's databeskyttelsesdirektiv (95/46/EF) af 24. oktober 1995 beskytter borgernes personoplysninger. Databeskyttelsesdirektivet er gennemført i Danmark ved persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000). Af persondatalovens § 5, stk. 2 og 3, fremgår blandt andet, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, at senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål, samt at oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles.

Lovens § 8 regulerer bl.a. de situationer, hvor personfølsomme oplysninger kan udveksles mellem offentlige myndigheder. § 8, stk. 3, er indsat i persondataloven med henblik på en særlig beskyttelse af personfølsomme oplysninger, når forvaltningsmyndigheder inden for det sociale område skal videregive sådanne oplysninger, se herved også de almindelige bemærkninger, side 16 n. Samtykker den berørte person i en videregivelse, foreligger der ikke et indgreb i privatlivets fred.