

Kammeradvokaten

8. SEPTEMBER 2015

7513085 SFS/PFJ

Rapport om legalitetsanalyse af EFI- delsystemfunktionaliteter, Lønindeholdelse, Tvungne Betalingsordninger, og Betalingsvneberregning Budget

Indholdsfortegnelse

1.	INDLEDNING	3
1.1	Konklusion	3
1.1.1	Fejl, der direkte eller indirekte vedrører betalingsvneberregningen	4
1.1.2	Fejl, der direkte eller indirekte vedrører forældelsehåndtering	5
1.1.3	Fejl, der direkte eller indirekte vedrører tvungne betalingsordninger	6
1.1.4	Fejl, der direkte eller indirekte vedrører lønindeholdelse	7
1.1.5	Øvrige fejl	7
1.1.6	Kategorisering af fejl	8
1.2	Forkortelses- og begrebsforklaringer	8
1.3	Legalitetsanalysens område	10
1.4	Dybden af legalitetsanalysen	12
1.5	Afgrænsninger	13
1.5.1	Afgrænsninger af overordnet karakter	13
1.5.2	Afgrænsning af lønindeholdelse	17
1.5.3	Afgrænsning af Tvungne Betalingsordninger	18
1.5.4	Afgrænsning af Betalingsvneberregning Budget	19
1.6	Tilgang til analysen	19
1.6.1	Materiale	19
1.6.2	Tests, validering og inspektion	21
1.6.3	Metode for analysen	24
1.6.4	Kendte fejl	25
1.6.5	Afholdelse af workshops	26
1.6.6	Funktionsbeskrivelser	26
1.6.7	Gennemførte tests, valideringer og inspektioner	27
2.	KATEGORISERING AF FEJL	28

3.	IDENTIFICEREDE OG ANALYSEREDE FEJL	29
3.1	Betalingsevneberegning	30
3.1.1	Overordnet om behandling af personoplysninger - Persondataloven.....	30
3.1.2	Indhentning af personoplysninger til beregning af betalingsevne.....	34
3.1.3	Forkert grundlag for betalingsevneberegningen	38
3.1.4	SKATs håndtering af fremsendte eller i øvrigt modtagne budgetskemaer	46
3.1.5	Forbedring af en kundes betalingsevne og SKATs pligt til at foretage inddrivelse	54
3.2	Forældelse	55
3.2.1	Inddrivelse af forældede fordringer	56
3.2.2	Automatisk opdatering af forældelsesfristen under indsatsen ”tvungen betalingsordning under protest”	60
3.2.3	Manglende adskillelse af inddrivelsesrenter, der vedrører tiden før og efter afgørelse om lønindeholdelse eller tvungen betalingsordning	63
3.2.4	Generelt forkert forældelsehåndtering af lønindeholdelse.....	65
3.2.5	Manglende suspension af forældelsesfristen ved ukendskab til kundens opholdssted	65
3.2.6	Forældelsehåndtering ved afgørelse på grund af ukendt opholdssted.	67
3.2.7	Generelt om SKATs anvendelse af feltet forældelsesdato	69
3.3	Tvungen betalingsordning	69
3.3.1	Manglende partshøring	70
3.3.2	Manglende rykker for ratebetalinger	77
3.3.3	Manglende rykker ved fordringssaldo lig 0	78
3.3.4	Dækningsrækkefølge	79
3.4	Lønindeholdelse	81
3.4.1	Varsel om lønindeholdelse med reduceret procent	82
3.4.2	Angivelse af afdragsprocenten efter gældsinddrivelsesbekendtgørelsen	84
3.4.3	Lønindeholdelse med 0 %	86
3.4.4	Indeholdelse i indsatser, hvor der ikke længere skyldes penge.....	87
3.4.5	EFI fremsender ikke varsel eller afgørelse, hvis EFI ikke finder en gyldig adresse i CSRP.....	88
3.4.6	Gebyr for genstart.....	90
3.5	Øvrige fejl	93
3.5.1	Klagevejledning ved inddrivelse af bøder, sagsomkostninger mv. fra politiet	94
3.5.2	Renter af opkrævnings- og inddrivelsesgebyr.....	98
3.6	Øvrige forhold, der giver anledning til bemærkninger, men som ikke er behandlet under legalitetsanalysen.....	100
4.	BILAG,	103

1. INDLEDNING

Skatteministeriet har anmodet Kammeradvokaten om at gennemføre en legalitetsanalyse af en afgrænset del af en del af de systemer, der understøtter SKATs inddrivelse af borgernes gæld til det offentlige hos RestanceInddrivelsesMyndigheden (RIM). Det drejer sig om "Et Fælles Inddrivelsessystem" (EFI), "Debitor Motor Inddrivelse" (DMI) og "DataWareHouse" (DWH) (i det følgende tilsammen kaldet Inddrivelsessystemet).

Formålet med analysen er at konstatere, om Inddrivelsessystemet på de undersøgte områder understøtter lovlig inddrivelse. Inden for de tids- og ressourcemæssige rammer for undersøgelsen har det kun været muligt at undersøge en begrænset del af Inddrivelsessystemet. Analysen har omfattet betalingsevneberegninger, forældelsehåndtering, tvungne betalingsordninger og lønindeholdelse, jf. afsnit 1.3. De afgrænsninger, som det også inden for disse områder har været nødvendigt at foretage, er omtalt i afsnit 1.4 og 1.5.

Der er ikke en sådan sammenhæng mellem de undersøgte områder og de ikke undersøgte områder, at resultaterne af undersøgelsen umiddelbart kan overføres på de ikke undersøgte områder, eller at der i øvrigt kan drages konklusioner om Inddrivelsessystemets retlige kvalitet på disse områder.

Der foreligger ikke eller kun i ringe omfang opdateret og retvisende dokumentation for, hvordan Inddrivelsessystemet fungerer i praksis, og det må konstateres, at SKAT ikke har et samlet billede af, hvad systemet foretager af konkrete beslutninger og handlinger ved automatisk behandling af enkeltsager. Legalitetsanalysen tager derfor alene udgangspunkt i oplysninger om systemernes funktioner dels fra workshops med SKATs medarbejdere gennemført i juli-august 2015 og dels konkrete testcases og gennemgang af sager.

Uanset dette - og at analysen er gennemført over kort tid, og at analysen har måttet afgrænses undervejs - er det min vurdering, at nedenstående retlige konklusioner tegner et retvisende billede af systemets måde at gennemføre de omhandlede inddrivelseskridt på.

Analysens fokus er lovmedholdeligheden af den inddrivelse som Inddrivelsessystemet foretager. Nedenfor skal "SKAT" forstås primært under hensyn hertil. Analysen har således ikke som sit primære fokus at vurdere lovligheden af de manuelle procedurer, som udgør en del af inddrivelsen, herunder de procedurer der er iværksat af SKAT for at afhjælpe nogle af konstaterede mangler ved systemet. Behovet for manuelle skridt for at afhjælpe Inddrivelsessystemets mangler indebærer således i sig selv en væsentlig risiko for fejl.

1.1 Konklusion

Legalitetsanalysen har afdækket en række alvorlige og mindre alvorlige fejl i inddrivelsessystemet, hvoraf nogen har stort volumen, andre mindre volumen. Disse fejl

.....
fører til - eller medfører alvorlige risiko for - ulovlig inddrivelse over for borgerne eller tab for fordringshaverne.

En del af disse fejl må antages aktuelt at føre til ulovlige inddrivelseskridt over for kunderne. Andre fører til forkerte registreringer i systemet, men vil berøre kunderne i forbindelse med fremtidig inddrivelse. Og atter andre fører til risiko for forældelse af krav eller manglende udnyttelse af inddrivelsespotentialer.

En del, men ikke alle, disse fejl er søgt imødegået ved at undlade at benytte den pågældende funktionalitet, ved at ændre anvendelsen af systemet, eller ved manuelle korrektioner til den inddrivelse, som systemet foretager. Selv om en betydelig del af konsekvenserne af de pågældende fejl herved er afhjulpnet, er der dog ikke tale om fuld afhjælpning.

Hertil kommer, at de pågældende fejl, uanset forsøgene på afhjælpning, i sig selv skaber en betydelig forøget risiko for fejl i inddrivelsen.

Endelig har det ikke været muligt inden for rammerne af legalitetsanalysen at undersøge alle potentielle fejl til bunds. Særligt har det ikke været muligt at få belyst de kendte fejl, som findes på de undersøgte områder, jf. afsnit 1.6.4. Eventuelle kendte fejl på de undersøgte områder er således ikke indgået i analysen. Erfaringsmæssigt kan sådanne fejl berøre lovligheden af inddrivelsen.

Sammenfattende må det på grundlag af legalitetsanalysen konkluderes, at den inddrivelse, som aktuelt foretages ved hjælp af Inddrivelsessystemet, på en række punkter ikke er lovlig, og at det ikke har været muligt at undersøge alle potentielle fejl.

1.1.1 Fejl, der direkte eller indirekte vedrører betalingsevneberegningen

Inddrivelsessystemet foretager automatisk betalingsevneberegning på alle, der er registreret i systemet, uanset om denne beregning skal bruges i inddrivelsen og uanset om den pågældende aktuelt har gæld til inddrivelse hos SKAT (gælden er betalt) eller om vedkommende aldrig har haft gæld til inddrivelse hos SKAT, men af andre grunde er registreret i systemet. Endvidere indeholder systemet et internt register over alle borgere, der modtager børnefamilieydelse. Begge dele er i strid med persondataloven. Da den automatiske beregning af betalingsevne rammer alle, der er registreret i systemet, da betalingsevneberegningen er central for inddrivelsen, og da der er tale om en omfattende registrering af modtagere af børnefamilieydelse, er der tale om alvorlige fejl med stort volumen, jf. afsnit 3.1.2.

Inddrivelsessystemet foretager i strid med lovgrundlaget ikke beregningen af kundernes betalingsevne på grundlag af helt aktuelle oplysninger om kundernes indkomstforhold eller alle oplysninger om kundernes indkomstforhold, som SKAT er i besiddelse af. På grund af beregningens betydning for inddrivelsen generelt er fejlen vurderet som alvorlig og med stort volumen, jf. afsnit 3.1.3.

Der er konstateret en række fejl eller fejlkilder som følge af Inddrivelsessystemets mangelfulde håndtering af indsendte budgetter. Konsekvensen af systemets mangler er, at inddrivelsen sættes i stå, når kunden indsender et budget. Det er oplyst, at der er iværksat manuel afhjælpning af manglerne. Det har ikke været muligt at skabe fuldstændig klarhed over, i hvilket omfang SKAT faktisk foretager manuel behandling af alle budgetter og henvendelser fra kunderne om betalingsevne. Det er imidlertid oplyst, at SKAT er bagud med behandlingen af ca. 4.000 budgetter, hvoraf de ældste er fra juni 2014, og at SKAT behandler de senest indsendte budgetter først. Det må konstateres, at det ikke har været muligt manuelt at afhjælpe manglerne under overholdelse af almindelige forvaltningsprocessuelle krav. De pågældende fejl og mangler angår et betydeligt antal sager, har betydet alt for lang sagsbehandlingstid af et stort antal sager og udgør potentielt en trussel mod anvendelsen af betalingsordninger og lønindeholdelse, jf. afsnit 3.1.4. Fejlene er vurderet som alvorlige med middel volumen.

Inddrivelsessystemet udnytter ikke inddrivelsespotentialet i de betalingsevneberegninger, som systemet automatisk foretager. Fejlen medfører ikke ulovlig inddrivelse over for kunderne og er derfor i denne sammenhæng vurderet som mindre alvorlig, men da den potentielt angår alle kunder har den stort volumen, jf. afsnit 3.1.5.

1.1.2 Fejl, der direkte eller indirekte vedrører forældelsehåndtering

Accenture har videre oplyst, at 3,9 % af alle fordringer i systemet er forældede ifølge registreringerne i systemet. Det har ikke været muligt at få oplyst, hvor mange kunder, som har forældede fordringer. Det er oplyst, at Inddrivelsessystemet automatisk uden nogen form for kontrol foretager modregning med sådanne forældede krav. Det er samtidig konstateret, at der er systematisk risiko for, at systemet inddriver forældede fordringer ved lønindeholdelse (herunder også særskilt lønindeholdelse) samt ved tvungne betalingsordninger. SKAT har iværksat manuel afhjælpning af fejlen, men afhjælpningen kan ikke sikre mod alle de fejlkilder, som de forældede fordringer i systemet er anledning til, jf. afsnit 3.2.1. Fejlene er kategoriserede som alvorlige med volumen over middel.

Det er konstateret, at Inddrivelsessystemet ikke i administrationen af betalingsordninger kan håndtere indsigelser mod SKAT's restanceopgørelser. Systemet registrerer således fejlagtigt betalinger under protest som forældelsesafbrydende. Der er iværksat afhjælpning af fejlen. Det har ikke været muligt at afklare præcis, hvori afhjælpningen består, og det er derfor tvivlsomt, om protester håndteres korrekt, jf. afsnit 3.2.2. Den mulige fejl er vurderet som i denne sammenhæng mindre alvorlig, da den næppe fører til ulovlig inddrivelse og den har formentlig lav volumen.

Det er oplyst, at inddrivelsesrenter ikke opdeles og tilskrives efterhånden, som de indgår i forskellige inddrivelsesindsatser. Dette medfører en risiko for, at inddrivelsesrenterne behandles forkert navnlig i forhold til forældelse og indberetning af rentebeløb til brug for kundens selvangivelse. Fejlen medfører ikke umiddelbart risiko for ulovlig inddrivelse, men

.....

har stor volumen, jf. afsnit 3.2.3. Fejlen er derfor i denne sammenhæng vurderet som mindre alvorlig. Fejlen vil imidlertid blive alvorlig, med mindre den håndteres senest 1. august 2016, dvs. tre år efter indførelsen af inddrivelsesrenten, hvor forældelse vil begynde at indtræde.

Det har været overvejet, om Inddrivelsessystemet generelt er opsat forkert i forhold til afbrydelse og suspension af forældelse i forhold til lønindeholdelse. Inden for rammerne af legalitetsanalysen har det imidlertid ikke været muligt at afklare dette spørgsmål. I givet fald vil det føre til registrering af for tidlige forældelsesdatoer i systemet. Den vil derfor i denne sammenhæng være mindre alvorlig, men have stort volumen, jf. afsnit 3.2.4.

Inddrivelsessystemet kan ikke håndtere kunder, som ikke har en gyldig adresse i CSRP, men som har meddelt SKAT en adresse, de kan kontaktes på. En tilsvarende fejl gør sig gældende, når SKAT træffer afgørelse om lønindeholdelse uden forudgående varsel som følge af manglende oplysninger om kundens opholdssted. Fejlen kan føre til manglende afbrydelse af forældelse eller forkert registrering af forældelsesdatoer, fordi afgørelser om lønindeholdelse ikke afbryder forældelse og afgørelserne kan blive ugyldige. Fejlen er vurderet som forholdsvis alvorlig, men med lille volumen, jf. afsnit 3.2.6.

Det er under legalitetsanalysen og gennem Kammeradvokatens undersøgelser af Inddrivelsessystemet afdækket, at Inddrivelsessystemet ikke fuldt ud er opsat til at registrere forældelsesdatoer i overensstemmelse med reglerne i forældelsesloven og det felt, der angiver en fordrings forældelsesdato, anvendes også i øvrigt på en måde, der ikke er forenelig med de forældelsesretlige regler, jf. afsnit 3.2.7. Fejlen har formentlig beskedent betydning for inddrivelsens lovlighed og forholdet er ikke indplaceret i fejlmatrixen.

1.1.3 Fejl, der direkte eller indirekte vedrører tvungne betalingsordninger

Inddrivelsessystemet partshører ikke over afgørelser om tvungne betalingsordninger. Afgørelsernes karakter sammenholdt med borgernes muligheder for at forudsige og kende de oplysninger, som danner grundlag for afgørelserne, gør at dette vurderes at være en fejl. Da partshøring er en garantiforskrift, medfører fejlen, at alle afgørelser om tvungne betalingsordninger som udgangspunkt er ugyldige. Fejlen er derfor alvorlig og har stor volumen, jf. afsnit 3.3.1.

Inddrivelsessystemet rykker ikke for ratebetalinger eller for betaling af ny gæld inden iværksættelse af ny betalingsordning, der efterfølger en allerede opfyldt betalingsordning. Fejlene vurderes efter deres karakter i sig selv at være mindre alvorlige med middelstor volumen, jf. afsnit 3.3.2 og 3.3.3.

Dækningsrækkefølgen er muligvis opsat forkert i relation til modtagelse af gæld, efter at en betalingsordning allerede er iværksat. Det har inden for de tidsmæssige rammer af

.....

legalitetsanalysen ikke været muligt at undersøge forholdet til bunds. Det anbefales, at forholdet undersøges nærmere. Den mulige fejl er ikke indplaceret i fejlmatricen.

1.1.4 Fejl, der direkte eller indirekte vedrører lønindeholdelse

Inddrivelsessystemet foretager i visse tilfælde lønindeholdelse i videre omfang end varslet og i videre omfang, end hvad der fremgår af afgørelsen om lønindeholdelse – i visse tilfælde uden at kunden får meddelelse herom. Afgørelser om lønindeholdelse vil i denne situation muligt ikke afbryde forældelse. Fejlen medfører, at der uberettiget indeholdes midler, uden at kunden informeres eller har mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger hertil. Fejlen vurderes at være alvorlig men at have lav volumen, jf. afsnit 3.4.1 og 3.4.3.

I visse tilfælde fremgår afdragsprocenten efter gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1, ikke af afgørelsen om lønindeholdelsen, selvom lønindeholdelsesafgørelsen er baseret på denne. Fejlen vurderes at være mindre alvorlig med lav volumen, jf. afsnit 3.4.2.

Inddrivelsessystemet fortsætter i visse tilfælde indeholdelser i kundens løn, efter at gælden er indfriet, hvorefter det for meget indeholdte løbende tilbagebetales til kunden. Da fejlen medfører, at der uberettiget indeholdes midler i kundernes løn, vurderes fejlen at være alvorlig, men formentlig med lav volumen, jf. afsnit 3.4.4.

Inddrivelsessystemet administrerer ikke sager om manglende adresse i CPR-registret korrekt, idet systemet ikke tager hensyn til adresseoplysninger meddelt af kunden eller andre kilder til adresseoplysninger, herunder om kunden har en Digital Postkasse. Da fejlen kan føre til, at der uberettiget indeholdes løn hos kunden uden at denne er varslet, hørt eller underrettet, vurderes fejlen at være alvorlig, men formentlig med lav volumen, jf. afsnit 3.4.5.

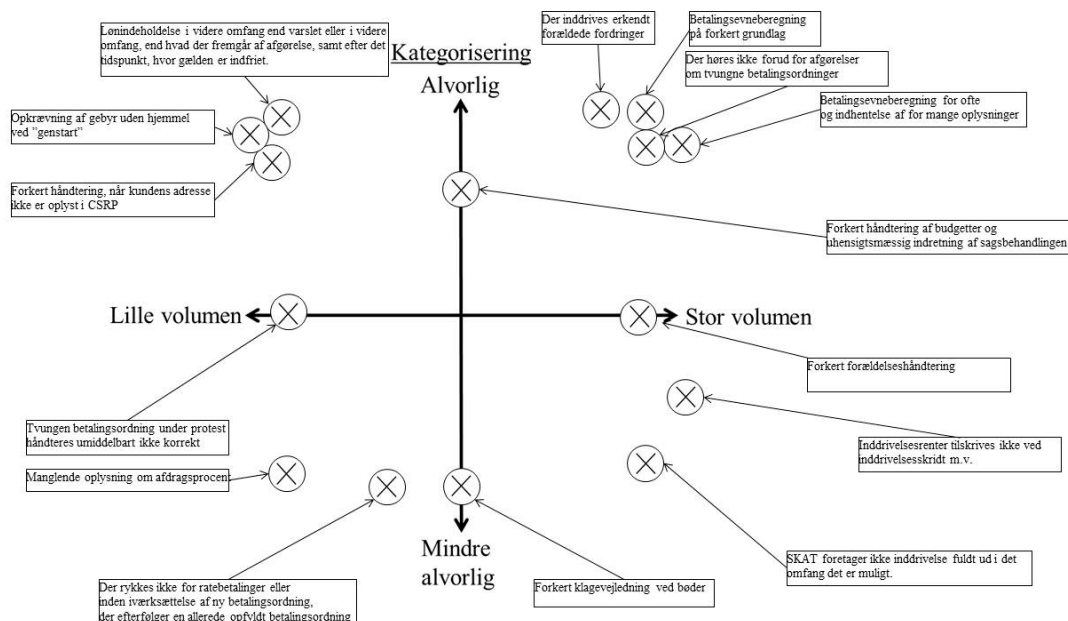
Inddrivelsessystemet opkræver uden hjemmel gebyr ved såkaldt ”genstart” af lønindeholdelse, som sker for at samle ”ny” gæld op. Fejlen vurderes som forholdsvis alvorlig, men formentlig med lav volumen, jf. afsnit 3.4.6.

1.1.5 Øvrige fejl

Inddrivelsessystemet giver forkert klagevejledning ved bøder til politiet. Fejlen vurderes at være mindre alvorlig med middel volumen, jf. afsnit 3.5.1.

1.1.6 Kategorisering af fejl

På baggrund af ovennævnte kan de identificerede fejl indplaceres på følgende måde i fejlmatricen:



1.2 Forkortelses- og begrebsforklaringer

Forkortelse / Begreb	Forklaring
EFI	Et Fælles Inddrivelsessystem
DMI	Debitor Motor Inddrivelse
DWH	DataWareHouse
NIB	NettoIndkomstBeregner, en komponent, der bistår EFI med indhentelse af nettoindkomsten på kunder fra DWH
Inddrivelsessystemet	Fællesbetegnelse i denne rapport for EFI, DMI, DWH og de dertil hørende komponenter
BEBB	BetalingsEvneBeregning, Budget, delkomponent i EFI, der bistår med beregningen af kunders betalingsevne
Kunde	Juridiske og fysiske personer, der er registreret i Inddrivelsessystemet, herunder men ikke begrænset til personer, der har skyld til det offentlige, der inddrives af RIM.
PEF-kunde	Fysiske personer, der har en aktiv og i CVR-registret registreret personlig virksomhed
AKR-kunde	Fysiske personer, der ikke har et CPR-nummer
CVR-kunde	Juridisk eller fysisk person, der er registreret i CVR-registret
Hæftelse	Systembetegnelse, der er udtryk for, at systemet behandler alle

	<p>fordringer som hæftelser.</p> <p>Når én kunde er en fordring skyldig, vil dette fremgå af Inddrivelsessystemet som, at kunden hæfter for fordringen.</p> <p>Når to eller flere kunder er en fordring skyldig, vil dette fremgå af systemet som to individuelle hæftelser, der dog linkes sammen med henblik på at indbetaling m.v. angående én af kunderne afspejles på begge hæftelser.</p>
Fordring	Begrebet fordring er i nærværende rapport anvendt i overensstemmelse med ordets juridiske betydning. Én fordring vil således i systemet kunne fremgå som en eller flere (sammenlinkede) hæftelser, jf. herom under ”Hæftelse”
Fordringstype	Sondring i Inddrivelsessystemet mellem forskellige slags fordringer, for eksempel restskat og moms m.v.
Fordringsart	<p>Sondring i Inddrivelsessystemet mellem om en fordring eller transport er registreret i Inddrivelsessystemet på baggrund af, om fordringen / transporten er:</p> <ul style="list-style-type: none"> - en opkrævningsfordring (dvs. hvor RIM er opkrævningsmyndighed) - en inddrivelsesfordring (dvs. hvor RIM har fået overdraget kravet fra fordringshaveren / opkrævningsmyndigheden til inddrivelse) - en modregningsfordring (dvs. hvor RIM alene har fået overdraget kravet fra fordringshaveren / opkrævningsmyndigheden til modregning) - en transport (dvs. hvor tredjemand har meddelt af have transport i et eller flere af kundes eventuelle krav SKAT)
”I drift”	Udtryk der angiver om en funktionalitet i Inddrivelsessystemet faktisk kan anvendes. Inddrivelsessystemet kan indeholde en eller flere funktionaliteter, der – af forskellige årsager – ikke kan anvendes (er idriftsat).
”I produktion”	Udtryk, der benyttes til at beskrive SKATs faktiske sagsbehandling over for kunder.
”Spor” eller inddrivelsesspor	Betegnelse for en inddrivelsesstrategi, der indeholder én eller flere forskellige indsatser.
Indsats	Betegnelser for de enkelte inddrivelseskridt, f.eks. betalingsordning eller lønindeholdelse, som kan iværksættes over for kunden
Indsatsundertype	Underinddeling af de enkelte indsatstyper. F.eks. er frivillige eller tvungne betalingsordninger underindsatstyper under indsatsen betalingsordning.
SIT01 og SIT02	Testmiljøer for Inddrivelsessystemet
Quality Assurance	Testmiljø, der mest muligt ligner det faktiske produktionsmiljø
Regressionstests	Test, der anvendes ved tilføjelse af nye eller ændrede funktionaliteter til Inddrivelsessystemet (herunder også opdateringer og patches). En regressionstest har til formål at sikre,

	at tidligere gennemførte tests også er bestået, efter at der er sket ændringer i systemet.
ODSB	Overordnet Delsystembeskrivelse
DDSB	Detaljeret Delsystembeskrivelse
FGD	Funktionsgruppe Dokument

1.3 Legalitetsanalysens område

På møde den 17. juni 2015 blev det aftalt, at legalitetsanalysen skal omfatte de dele af EFI, DMI, DWH og de dertil hørende komponenter, som vedrører tvungne betalingsordninger, lønindeholdelser og udlæg over for fysiske personer uden igangværende virksomheder. Legalitetsanalysen blev initieret onsdag den 1. juli 2015 og tilendebragt fredag den 14. august 2015 for at kunne afrapportere resultater i begyndelsen af september 2015.

De tre indsatsområder blev udvalgt som nogle af de mest indgribende og bredest anvendte i forhold til kundemassen.

Samtidigt var baggrunden, at iværksættelsen og gennemførelsen af disse indsatser i Inddrivelsessystemet i hovedreglen medfører, at forældelsen af fordringer, der er underlagt de pågældende indsatser, afbrydes, at indsatserne er nogle af de hyppigst anvendte redskaber til forældelsesafbrydelse i EFI, samt at indsatserne medfører et meget stort løbende inddrivelsesprovenu for RIM.

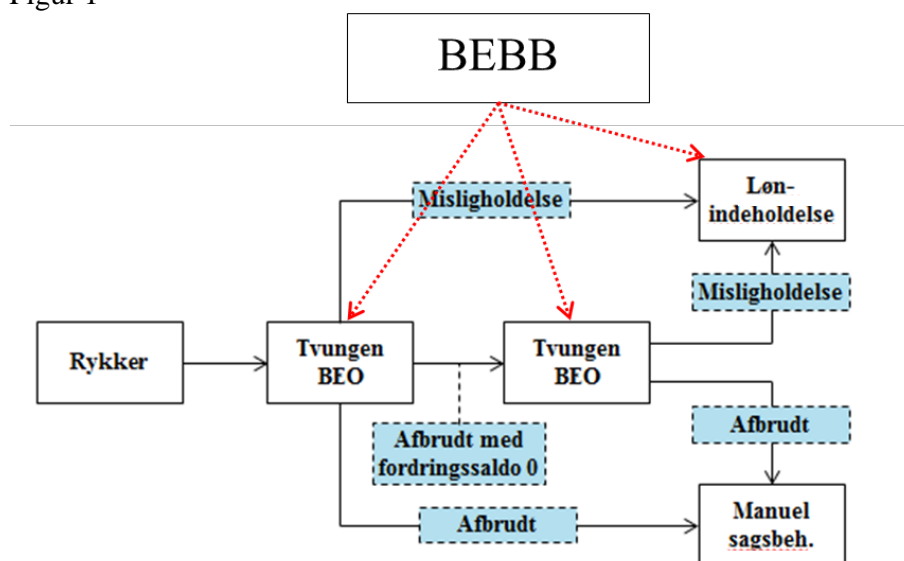
Efterfølgende er indsatsen udlæg erstattet af en analyse af den del af EFI, der benævnes BetalingsEvneBeregning, Budget (BEBB). Denne funktionalitet beregner, hvor stor en del af en given fysisk persons betalingsevne SKAT kan inddrage i en afgørelse om en tvungen betalingsordning eller en lønindeholdelse over for kunden.

Baggrunden for denne ændring var for det første, at de fornødne personalemæssige ressourcer til belysningen af udlægsområdet ikke var til stede før tidligst primo august, for det andet at indsatsen udlæg i det væsentlige foregår uafhængigt af Inddrivelsessystemet, og for det tredje at BEBB er en afgørende del af en end-to-end analyse af indsatserne tvungen betalingsordning og lønindeholdelse.

Med en analyse af de nævnte indsatsområder er behandlingen af fysiske personer uden igangværende virksomheder i vidt omfang belyst.

Analyseområdet omfatter de hovedspor, der anvendes over for fysiske personer uden igangværende virksomheder, herunder navnlig sporet CprSimpelInddrivelse, der kan illustreres som følger:

Figur 1



Ifølge oplysninger modtaget fra SKAT var der pr. juni 2015 følgende kundegrupper til inddrivelse i Inddrivelsessystemet. Kundegrupperne er angivet med oplysning om antal og tilgodehavender i forhold til de enkelte kundegrupper.

Kunder gruppe	Antal kunder	Beløb (hæftelsesangivet)
AKR-EFI-Person	12.079	Kr. 332.167.912,08
AKR-EFI-Virksomhed	11.797	Kr. 298.578.699,58
CPR-Person	840.432	Kr. 51.353.151.010,87
PEF	(ikke oplyst)	(ikke oplyst)
SE-Virksomhed	231.131	Kr. 15.875.185.416,95
I alt	1.095.439	Kr. 67.859.083.039,48

Ifølge oplysninger fra Accenture var der pr. juni 2015 22,3 mio. fordringer til inddrivelse via Inddrivelsessystemet.

Ifølge oplysningerne er 2 mio. fordringer underlagt indsatserne rykker, betalingsordning, lønindeholdelse eller s-lønindeholdelse. Det har ikke været muligt for SKAT eller Accenture at oplyse hvor mange fordringer, som pt. er underlagt aktive indsatser. Det må dog antages, at legalitetsanalysen dækker en betydelig del af de verserende inddrivelsesindsatser.

Ifølge Accenture kan inddrivelsen via rykker, betalingsordninger og lønindeholdelser i forhold til kunde og fordringsmasse opgøres til en af følgende (pr. juni 2015):

Henter alle ventetilstande i indsatsen			
Indsats	Kunder	Fordringer	Fordringsbeløb i indsatserne
Rykker	108.162	1.644.483	Kr. 6.407.357.651
Betalingsordninger	77.086	283.0363	Kr. 8.576.591.267
Lønindeholdelse	5.994	122.626	Kr. 491.229.321
S-lønindeholdelse	61.892	1.155.929	Kr. 411.957.232
I alt	253.134	5.753.401	Kr. 15.887.135.471

eller

Fjerner ventetilstande hvor kunde evt. mangler betalingsevne eller manuel håndtering			
Indsats	Kunder	Fordringer	Fordringsbeløb i indsatserne
Rykker	54.795	880.560	Kr. 4.339.251.405
Betalingsordninger	22.815	401.187	Kr. 1.964.387.935
Lønindeholdelse	4.243	94.394	Kr. 366.736.571
S-lønindeholdelse	46.259	678.459	Kr. 392.525.662
I alt	128.112	2.054.600	Kr. 7.062.901.574

Forskellen på de to beregningsmetoder er, at den første tager alle ventetilstande i indsatsen med, hvorimod den anden har fjernet de tilstande, hvor der afventer manuel håndtering eller betalingsevne.

Legalitetsanalysen har ikke omfattet særskilt lønindeholdelse eller modregning, som også i vidt omfang anvendes over for fysiske personer uden igangværende virksomheder. Baggrunden for, at disse indsatser ikke er medtaget i legalitetsanalysen, er, at de fornødne personalemæssige ressourcer til belysningen af områderne ikke har været til stede før tidligst primo august måned. I forhold til særlig lønindeholdelse skyldes det desuden, at gennemgangen heraf ville betyde, at gennemgangen af almindelig lønindeholdelse ville være blevet begrænset yderligere.

Ifølge oplysninger fra Accenture var der pr. juni 2015 709.531,- fordringer til inddrivelse ved lønindeholdelse, svarede til ca. 9,1 % af den pr. juni måned 2015 aktive inddrivelse af fordringer. Vi er ikke bekendt med antallet af kunder, der er underlagt særskilt lønindeholdelse, eller den samlede fordringsmasses værdi i den forbindelse.

1.4 Dybden af legalitetsanalysen

I det omfang det har været muligt inden for de tidsmæssige rammer, jf. ovenfor under punkt 1.3, og med det til rådighed værende grundlag, jf. nedenfor under 1.6.1, har målsætningen været at foretage en fuldstændig analyse af de afgrænsede indsatsområder, jf. nedenfor under punkt 1.5.

Konsulentfirmaet Valcon A/S har tidligere gennemført en gennemgang af processerne inden for samme område. Denne gennemgang er foretaget på et meget overordnet plan (High-Level-gennemgang). Det har været forsøgt at foretage legalitetsanalysen med udgangspunkt i beskrivelserne foretaget af Valcon. Dette viste sig dog hurtigt uhensigtsmæssigt, hvorefter legalitetsanalysen har taget udgangspunkt i det systemmateriale, der har været til rådighed, og i de enkelte processers kronologiske opbygning. For at sikre, at viden fra Valcon A/S' procesgennemgang alligevel blev inddraget i legalitetsanalysen, har vi dedikeret en medarbejder til deltagelse i legalitetsanalysen, som har deltaget i alle workshops afholdt af Valcon i forbindelse med Valcons kortlægning af de overordnede processer.

Konsulentfirmaet Accenture er i færd med at gennemføre en analyse af funktionaliteter i Inddrivelsessystemet. Denne analyse udføres i meget begrænsede dele af Inddrivelsessystemet. Accentures analyseområde overlapper i et vist omfang legalitetsanalysens område. Accenture undersøger i hvilket omfang oprindelige krav er medtaget i programmeringen, herunder identificerer hvor oprindelige krav eventuelt er gået tabt i løbet af programmeringsforløbet. Denne analyse er således ikke en end-to-end beskrivelse af, hvad Inddrivelsessystemet faktisk udfører af handlinger, men mere en analyse af, om visse identificerede krav genfindes som implementerede i Inddrivelsessystemet. Med henblik på at sikre, at viden fra Accentures analysearbejde nyttiggøres i legalitetsanalysen har tre personer fra Accenture skiftevis deltaget i analysearbejdet. Tilsvarende har vi dedikeret en medarbejder til deltagelse i legalitetsanalysen, som har deltaget i alle workshops afholdt af Accenture i forbindelse med den indledende indsamling af kravspecifikationer for processerne.

Analysen har været afhængig af bistand fra henholdsvis Accenture og SKAT til belysning af faktum, potentielle hændelser, Inddrivelsessystemets funktionalitet og begrebsanvendelse m.v. på indsatsområderne.

Omfanget af analysen har som følge af de tidsmæssige rammer været afhængig af den løbende tilskæring af analysens rækkevidde inden for indsatsområderne og af det materiale og den bistand, vi har modtaget fra Accenture og SKAT.

1.5 Afgrænsninger

1.5.1 Afgrænsninger af overordnet karakter

Overordnet behandler legalitetsanalysen alene afgørelser om tvungne betalingsordninger, dvs. betalingsordninger fastsat i medfør af bekendtgørelse nr. 1513 af 13. december 201 om inddrivelse af gæld til det offentlige (gældsinddrivelsesbekendtgørelsen) § 5 og afgørelser om almindelig lønindeholdelser, dvs. lønindeholdelser fastsat i medfør af gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8 (og ikke § 9, der omhandler afgørelser om særlige lønindeholdelser). Beregning af kundens betalingsevne, som foretages af BEBB, er en del af grundlaget for disse afgørelser, og BEBB er også omfattet af legalitetsanalysen.

Afsendelse af rykker inden påbegyndelsen af yderligere indsatser over for kunden er ikke behandlet under legalitetsanalysen.

Modregning over for kunden er heller ikke behandlet under legalitetsanalysen. Dog har legalitetsanalysen afdækket de under afsnit 3.2.1 nævnte forhold.

Legalitetsanalysen omfatter ikke SKATs behandling af udlæg i kundens aktiver eller SKATs insolvensbehandling m.v. af kunden.

Legalitetsanalysen behandler ikke de faktiske pengestrømme, akteringer, afstemninger, bogføringer, tilbageføringer, gendækninger, tilbagekaldelser eller opskrivninger (med de dertil hørende konsekvenser for de registrerede forældelsesdatoer), der foregår på baggrund af systemernes funktioner. Dette har ikke været muligt inden for de tidsmæssige rammer for legalitetsanalysen, jf. ovenfor afsnit 1.3.

Legalitetsanalysen behandler Inddrivelsessystemet, dvs. EFI, DMI, DWH og de dertil hørende komponenter. Tredjesystemer er således ikke behandlet i legalitetsanalysen. Med tredjesystemer menes systemer, som ikke direkte / alene vedrører EFI, DMI eller DWH. Sådanne systemer er for eksempel CSRP, eIndkomst, eSkattekort m.v. Fejl, som sker i sådanne systemer, vil tilsvarende forårsage fejl i EFI, DMI eller i DWH. Sådanne fejl er ikke behandlet i legalitetsanalysen.

Legalitetsanalysen har ligeledes ikke behandlet forhold, der har karakter af tekniske eller forretningsmæssige krav til Inddrivelsessystemet eller kontroller af tredjeparter, herunder eksempelvis sikring af tilstrækkelig serverplads, overvågning af postløsningsleverandører m.v. Vi er under legalitetsanalysen blevet opmærksomme på, at der er enkelte kunder, der har et så stort antal fordringer i Inddrivelsessystemet, at systemet ikke er i stand til at håndtere kunden. Sådanne forhold er dog ikke behandlet af i denne rapport.

Legalitetsanalysens formål er som nævnt at analysere Inddrivelsessystemets lovmedholdelighed. Legalitetsanalyse validerer derfor ikke manuelle processer. Manuelle processer er kun beskrevet på overordnet vis og kun i det omfang, de manuelle processer har betydning for handlinger eller unkladelser i systemerne.

Som anført nedenfor under afsnit 1.6.1 er Inddrivelsessystemet underlagt opdateringer med ca. 14 dages interval. Det er samtidig oplyst, at der er iværksat en lang række samtidige udbedringsindsatser, der har til formål at afhjælpe en række identificerede fejl og mangler ved systemet. Vi har ikke modtaget noget overblik over, hvilke fejl og mangler der findes, eller som er i færd med at blive udbedret. Disse udbedringer synes på nuværende tidspunkt at være i forskellige stadier af forberedelse. Nogle løsninger er i færd med at blive

beskrevet, andre er ved at blive programmeret, og endnu andre er ved at blive implementeret i Inddrivelsessystemet. Af hensyn til at foretage legalitetsanalysen på et nogenlunde fikseret grundlag, er det aftalt, at legalitetsanalysen er foretaget på baggrund af systemerne, som de anvendes i produktionen pr. medio juli 2015.

I Inddrivelsessystemet findes en række funktioner, som ikke anvendes i produktionen (der er "sat prop i", "filter på" etc.). Dette skyldes f.eks., at funktionerne ikke er inkorporerede i sagsbehandlingen (produktionen) endnu, eller at de er taget ud af produktionen som følge af, at der har været problemer med eller bekymringer forbundet med funktionerne. Funktioner, som pr. medio juli 2015 ikke anvendes i produktionen, er derfor heller ikke behandlet i legalitetsanalysen udover tilfælde, hvor det er positivt identificeret, at den manglende anvendelse af disse funktionaliteter medfører fejl eller uhensigtsmæssigheder. Ændringer i Inddrivelsessystemet efter medio juli 2015 og mulighederne for at foretage ændringer i Inddrivelsessystemet, herunder ved ændring af parametre, matricer, kode eller andet, er således ikke behandlet i legalitetsanalysen.

Inddrivelsessystemet er som følge af en "prop" ikke i stand til at tilføje senere tilkomne fordringer til allerede igangsatte indsatser. Dette skal afhjælpes af to procedurer, hvor allerede iværksatte indsatser stoppes og derefter "genstartes". Disse procedurer er under forberedelse i Model Office, hvorfor de ikke behandles i legalitetsanalysen.

Legalitetsanalysen behandler alene inddrivelsesindsatserne i forhold til "rene" CPR-kunder. Med "rene" CPR-kunder menes fysiske kunder, der ikke driver en cvr-registreret virksomhed (dvs. ikke er PEF-kunde), og som har et dansk CPR-nummer (dvs. ikke er AKR-kunde m.v.), og som er bosiddende i Danmark. Baggrunden for denne afgrænsning er for det første, at forskellighederne uden for den "rene" CPR-kunde er særdeles mangfoldig samtidig med, at sådanne kunder udgør et meget klart mindretal, jf. ovenfor under afsnit 1.3. For det andet sker inddrivelse over for AKR-kunder og PEF-kunder, ifølge det oplyste, kun i begrænset omfang og i højere grad manuelt. Kunder under værgemål er ikke behandlet under legalitetsanalysen, idet SKAT ifølge det oplyste er i færd med at behandle de inddrivelsesretlige spørgsmål i forhold til kunder under værgemål.

Under legalitetsanalysen er Inddrivelsessystemets behandling af fordringstyper, fordringsarter, hæftelsestyper, indkomsttyper m.v. i et vist omfang blevet inspiceret. Disse inspektioner har været stikprøvebaseret. For at sikre en vis konsistens, er stikprøverne generelt foretaget for bestemte fordringstyper, fordringsarter, hæftelsestyper, indkomsttyper m.v.

Følgende typer indgår i analysen:

Fordringstype i Inddrivelsessystemet	Tekst i Inddrivelsessystemet	SKATs oplysninger om karakteristika for fordringstypen
--------------------------------------	------------------------------	--

POBØDPO	Bøder, politiet	Prioritet 1 i dækningsrækkefølgen. Forældelse kan ikke afbrydes. Forrentes ikke. Har udpantningshjemmel.
UHEFORS	Underholdsbidrag, ej forskudsvis	Prioritet 2 i dækningsrækkefølgen. Har en forældelsesfrist på 3 år. Forrentes almindeligt. Har udpantningshjemmel.
UHFORSK	Underholdsbidrag offentligretligt	Prioritet 3 i dækningsrækkefølgen. Har en forældelsesfrist på 10 år. Forrentes almindeligt. Har udpantningshjemmel.
PSRESTS	Personlige restskatter	Prioritet 4 i dækningsrækkefølge. Har en forældelsesfrist på 3 år. Forrentes almindeligt. Har udpantningshjemmel.
PSBSKAT	Personlige B-skatter	Prioritet 4 i dækningsrækkefølge. Har en forældelsesfrist på 3 år. Forrentes almindeligt. Har udpantningshjemmel.
LIMEDIE	Medielicens	Prioritet 4 i dækningsrækkefølge. Har en forældelsesfrist på 3 år. Forrentes almindeligt. Har udpantningshjemmel.
SGMISLF	Misligholdt SU lån 6	Prioritet 4 i dækningsrækkefølge. Har en forældelsesfrist på 10 år. Forrentes med renters rente. Har udpantningshjemmel.
KFBEBOE	Beboerindskudslån	Prioritet 4 i dækningsrækkefølge. Har en forældelsesfrist på 10 år. Forrentes ikke i Inddrivelsessystemet. Renterne beregnes af fordringshaver og overføres løbende som opkrævningsrenter til lånet. Har udpantningshjemmel.
CFCIVIL	Civilretslig restance	Prioritet 4 i dækningsrækkefølge. Har en forældelsesfrist på 3 år. Forrentes almindeligt. Har ikke udpantningshjemmel.
BØTVPLL	Tvangsbøde	Prioritet 1 i dækningsrækkefølge. Forældelse kan ikke afbrydes. Forrentes ikke. Har ikke udpantningshjemmel. Må ikke indgå i en betalingsordning.

Legalitetsanalysen omfatter ikke behandling selve fordringstyperne, herunder om de ovenfor anførte karakteristika er korrekte eller udtømmende i forhold til fordringstyperne. Dette er uprøvet lagt til grund i legalitetsanalysen.

Alene hæftelsestyperne "almindelig" og "solidarisk" er anvendt, eftersom det er oplyst af SKAT, at øvrige hæftelsestyper, herunder "pro rata", "subsidiær" og "anden" kun i særdeles begrænset omfang er anvendt i Inddrivelsessystemet. Hæftelsestyperne "almindelig" og "solidarisk" er, ifølge det oplyste, identisk implementeret i Inddrivelsessystemet, og benævnelsesforskellen er, ifølge det oplyste, alene udtryk for, om alene én eller flere fysiske eller juridiske personer er skyldnere i henhold til den pågældende fordring.

Accenture har oplyst, at der pr. juni måned 2015 var følgende antal krav med hæftelsestyperne almindelig, anden, pro rata og solidarisk:

Hæftelsesform	Antal fordringer med hæftelsesformen
Almindelig	64.742.161
Anden	398
Pro rata	473
Solidarisk	30.860.304

I forhold til hæftelsestypen "anden" bemærkes, at denne hæftelsesform, ifølge det oplyste, umiddelbart også er identisk med hæftelsestyperne "almindelig" og "solidarisk". Ifølge det oplyste er baggrunden for, at denne hæftelsestype overhovedet eksisterer et ønske om at have en mulig ekstra hæftelsesform "i baghånden", såfremt der skulle blive brug for den. Det er, ifølge det oplyste, muligt for fordringshavere at oprette fordringer i Inddrivelsessystemet med hæftelsesformen "anden". Dette forekommer umiddelbart uhensigtsmæssigt.

Eftersom behandlingen af fordringstyper, fordringsarter, hæftelsestyper, indkomsttyper m.v. har været stikprøvebaseret, og i det hele har forladt sig på beskrivelser fra SKAT af de enkelte fordringstypers karakteristika, fordringsarter, hæftelsestyper, indkomsttyper m.v., er disses overensstemmelse med lovgrundlaget ikke behandlet. Med hensyn til fordringstyper henvises til vores rapport om "Retracer", som i behandler et udvalg af disse.

Ifølge det oplyste giver indsatser og fordringer, der er konverteret fra tidligere inddrivelsessystemer særlige udfordringer, som det ikke har været muligt at behandle inden for de tidsmæssige rammer.

1.5.2 Afgrænsning af lønindeholdelse

Som nævnt ovenfor under punkt 1.5.1 omfatter legalitetsanalysen ikke de pengestrømme, akteringer, afstemninger, bogføringer, tilbageføringer, gendækninger, tilbagekaldelser eller

opskrivninger (med de dertil hørende konsekvenser for de registrerede forældelsesdatoer), som systemet foretager, da det ikke inden for de tidsmæssige rammer for legalitetsanalysen har været muligt at gennemgå de faktiske forhold i den forbindelse.

Det betyder konkret i forhold til lønindeholdelse, at f.eks. arbejdsgiveres efterfølgende korrektioner i tidligere foretagne indberetninger ikke er behandlet. Det er oplyst, at der er en kendt fejl forhold til denne situation (defect #15781). De konkrete omstændigheder i forbindelse med denne fejl er ikke oplyst, men disse er ifølge det oplyste beskrevet i detaljer i fejlbeskrivelsen, som vi dog ikke har modtaget. Konsekvensen er ifølge det oplyste for en del kunders vedkommende, at disse kunders registrerede gæld i Inddrivelsessystemet fremgår lavere, end den rettelig burde være.

Dette betyder konkret desuden, at f.eks. afstemning mellem det, som indeholdes af eIndkomst, og det, som placeres på kundens konto i DMI, ikke er behandlet. En sådan afstemning sker for at sikre, at Inddrivelsessystemet ikke ved en fejl har ”mistet” eller ”fejlplaceret” angivelser, herunder behandlet angivelser flere gange. Ifølge det oplyste har der været forskellige tilfælde af manglende registreringer og gentagne registreringer af samme angivelser. Det er ikke oplyst, om sådanne fejl er genstand for afhjælpning, herunder om de er ”defect-beskrivne”.

Tilsvarende er det oplyst, at der er afdækket afvigelser mellem den indeholdelsesprocent, som meddeles kunden i lønindeholdelsesafgørelsen, og den indeholdelsesprocent som kundens eSkattekort opdateres med. I sådanne tilfælde er der risiko for, at der indeholdes mere hos kunden, end der fremgår af afgørelsen om lønindeholdelse. Det er ikke oplyst, om sådanne fejl er genstand for afhjælpning, herunder om de er ”defect-beskrivne”. En sådan fejl er dog afdækket i de stikprøvevise inspektioner. Fejlen er behandlet nedenfor under afsnit 3.4.3.

I forhold til gendækning er der ifølge det oplyste identificeret et konkret tilfælde, hvor en ”gammel” ejendomsskat som følge af ændret dækning ”genopstod” i et tilfælde, hvor ejendommen var afhændet til tredjemand. Ejendomsskatten fremstod ifølge det oplyste som betalt på overdragelsestidspunktet. Det er ikke oplyst, om sådanne fejl er genstand for afhjælpning, herunder om de er ”defect-beskrivne”.

1.5.3 Afgrænsning af Tvungne Betalingsordninger

Legalitetsanalysen behandler ikke særskilt inddrivelse af bøder i henhold til gældsinddrivelsesbekendtgørelsens kapitel 9, herunder over for kunder uden betalingsevne, dvs. i henhold til gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 31, stk. 2. Dette skyldes, at der ifølge det oplyste ikke på nuværende tidspunkt sker inddrivelse i medfør af denne bestemmelse. Tilsvarende gælder tvungne betalingsordning i medfør af gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 5, (betalingsordninger fastsat efter gældens

størrelse), idet der ligeledes, ifølge det oplyste, ikke på nuværende tidspunkt sker inddrivelse i medfør af denne bestemmelse. Selve det forhold, at der ikke sker sådan inddrivelse indgår dog indirekte i legalitetsanalysen, jf. nedenfor afsnit 3.1.5.

I forhold til tvungne betalingsordninger behandles alle tvungne betalingsordninger, uanset om EFI betegner dem som ”frivillige” eller ”kulance” aftaler, når der i realiteten er tale om tvungne betalingsordninger. Legalitetsanalysen omfatter dog i forhold til selve udførelsen af funktioner alene funktionaliteten (underindsatsen) tvungen betalingsordning i EFI, idet det først meget sent i legalitetsanalysens forløb blev oplyst, at funktionaliteterne (underindsatserne) ”frivillig” eller ”kulance” aftale blev anvendt i tilfælde, hvor der reelt er tale om tvungne afdragsordninger fastsat i medfør af gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 5.

1.5.4 Afgrænsning af Betalingsevneberegning Budget

SKAT og Accenture er anmodet om at oplyse, hvilke konkrete oplysninger BEBB indhenter til brug for betalingsevneberegningen. Kun i det omfang, hvori det positivt er oplyst, at oplysninger indhentes, er dette behandlet. Ifølge det oplyste, kan det ikke på nuværende tidspunkt udelukkes, at BEBB indhenter flere oplysninger, end de der er identificeret.

1.6 Tilgang til analysen

I afsnit 1.6.1 omtales det materiale, som har været til rådighed for legalitetsanalysen. I afsnit 1.6.2 behandles rammerne for de foretagne stikprøvevise test, valideringer og inspektioner. I afsnit 3 behandles den anvendte metode. I afsnit 1.6.4 omtales den manglende inddragelse af kendte fejl og i afsnit 1.6.5 behandles de afholdte workshops.

1.6.1 Materiale

Som nævnt ovenfor under afsnit 1.3 blev det den 17. juni 2015 besluttet at iværksætte legalitetsanalysen. Da det ikke før efter den 1. juli 2015 var muligt for SKAT at fremsende dokumentation for systemerne, blev det i stedet aftalt, at afholde tre workshops den 1. og 2. juli 2015 med henblik på at identificere, hvilken dokumentation der eksisterede af Inddrivelsessystemets handlinger. Deltagerne i disse workshops var udvalgt af SKAT. De var udvalgt, idet de tilsammen havde et så udtømmende kendskab til Inddrivelsessystemet på de udvalgte områder, som det var muligt at samle for SKAT. Deltagerne var samtidig de medarbejdere hos SKAT, der havde det mest detaljerede kendskab til Inddrivelsessystemet på de udvalgte områder.

For så vidt angår EFI er det oplyst, at det til rådighed værende materiale består af en række ODSB’ere (Overordnet Delsystembeskrivelse) samt enkelte DDSB’ere (Detaljeret Delsystembeskrivelse). Disse er karakteriserede ved at være systemtekniske beskrivelser af, hvad EFI foretager af handlinger og transaktioner. Som nævnt ovenfor er funktionaliteter i Inddrivelsessystemet imidlertid i ikke ubetydeligt omfang ikke taget i brug i produktionen.

.....

Dette gælder f.eks. den del af EFI, som automatisk skal afskrive fordringer, hvor den registrerede forældelsesdato ligger tidligere end den aktuelle dato. Dette gælder også den del af EFI, som skal tilføje nye fordringer til allerede iværksatte indsatser ved hjælp af nye afgørelser om f.eks. betalingsordninger og lønindeholdelser.

Selvom sådanne funktionaliteter reelt ikke er taget i brug i produktionen, fremstår de i systembeskrivelserne som aktive dele af Inddrivelsessystemet.

Samtidig opdateres ODSB'erne løbende med foretagne ændringer og planlagte ændringer. Der foretages ifølge det oplyste ændringer i EFI ca. hver 14. dag. Det er imidlertid ifølge det oplyste ikke af ODSB'erne muligt at se, i hvilket omfang det beskrevne i materialet er udtryk for allerede implementerede ændringer eller fremtidige ændringer.

Et eksempel herpå er ændringsloggen på ODSB'en for indsatsen lønindeholdelse:

Figur 2 (udsnit af ændringsloggen)

Revisioner er indskrevet i omvendt kronologisk rækkefølge.

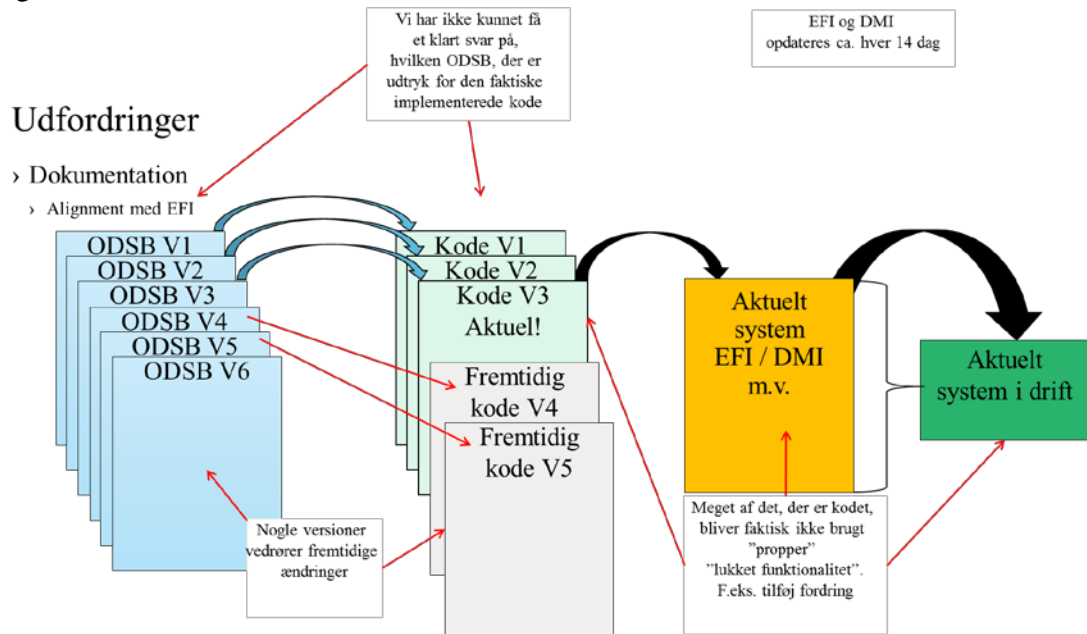
Dato	Version	Redaktør	Ændringer
08-07-2015	2.0.88	Jan Lykke Christensen, JLC	Opdateret afsnit: 2.4.15 Iværksæt nedsættelse af lønindeholdelse 2.4.5 Book ressource til nedsættelse af lønindeholdelse Jf. QC15872
06-07-2015	2.0.87	Jan Lykke Christensen, JLC	Opdateret afsnit: 2.4.13 Iværksæt lønindeholdelse Jf. QC16087
02-07-2015	2.0.86	Jan Lykke Christensen, JLC	Opdateret afsnit: 2.4.1 Berøst til lønindeholdelse helt eller delvist Jf. QC14478
01-07-2015	2.0.85	Jan Lykke Christensen, JLC	Opdateret afsnit: 3.9 Meddelellestyper Jf. QC14478
30-06-2015	2.0.84	Jan Lykke Christensen, JLC	Opdateret afsnit: 2.4.22 Slet lønindeholdelse Jf. QC 12290
25-06-2015	2.0.83	Jan Lykke Christensen, JLC	Opdateret afsnit: 2.4.13 Iværksæt lønindeholdelse 2.4.22 Slet lønindeholdelse Jf. QC 15663 og QC QC16087
27-05-2015	2.0.82	Jan Lykke Christensen, JLC	Opdateret afsnit:

Som det fremgår af ændringsloggen, har dokumentet været ændret syv gange på tolv dage. Det har ikke været muligt at få oplyst, hvilke versioner af ODSB'erne der er udtryk for de versioner af EFI, som er i produktion pr. medio juli 2015.

Udfordringerne med systemdokumentationen kan illustreres på følgende måde:

.....

Figur 3



For så vidt angår DMI gør det sig ligeledes gældende, at systemet opdateres hver 14. dag. Systemdokumentationen for DMI (FGD'ere) er ifølge det oplyste ikke opdateret siden 2012. Derfor er heller ingen af ændringerne i systemet dokumenteret i FGD'erne. DMI er ifølge det oplyste ændret væsentligt siden 2012.

For så vidt angår DWH har vi ikke modtaget særskilt systemdokumentation, der beskriver dette systems funktionaliteter.

1.6.2 Tests, validering og inspektion

1.6.2.1 Testmiljøer

Oprindeligt var legalitetsanalysen tænkt til at skulle foretages ved brug af en gennemgang af de forskellige handlinger, Inddrivelsessystemet foretager inden for de enkelte udvalgte områder, ved brug af systemdokumentationen. Som det fremgår ovenfor, er systemdokumentationen dog ikke af en karakter, der fyldestgørende eller retvisende beskriver, hvad Inddrivelsessystemet foretager af handlinger eller undladelser, herunder fremgår det ikke, hvilke dele af systemerne der ikke er i produktion.

På denne baggrund blev det i stedet undersøgt, om legalitetsanalysen kunne ske med udgangspunkt i fiktive use-cases, det vil sige en kasuistisk gennemgang af indsatsområderne og de mulige hændelser, beslutninger og udfaldsmuligheder, der kunne forekomme inden for indsatsområderne. Analysen ville dermed også inden for det afgrænsede område have karakter af en validering af de pågældende situationer og

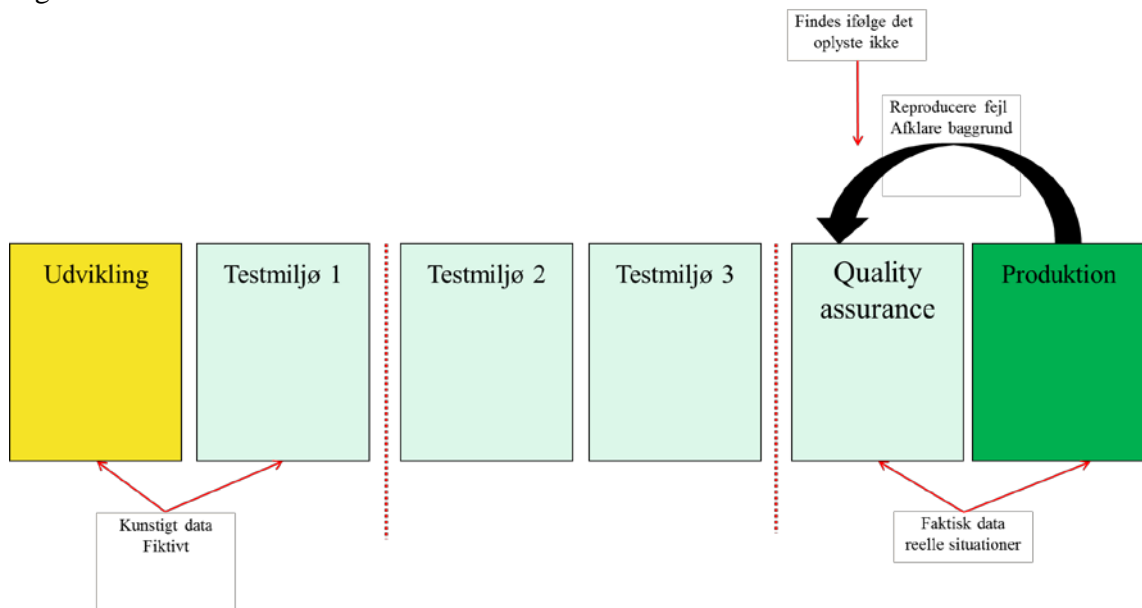
udfaldsmuligheder, som EFI vil kunne og skulle udføre handlinger på baggrund af, samt af de deraf følgende udfald.

Analysen skulle på denne baggrund sætte givne scenarier op, hvorefter det skulle efterprøves, om udfaldet af scenariet var i overensstemmelse med lovgrundlaget.

For at kunne gennemføre legalitetsanalysen på denne måde krævedes det, at der eksisterede et testmiljø, der i høj grad var overensstemmende med produktionen. Et såkaldt Quality Assurance testmiljø. Et sådant testmiljø er kendetegnet ved i meget høj grad at være opsat som den virkelige produktion, herunder med de samme funktionaliteter deaktiveret / aktiveret i såvel testmiljøet som i produktionen.

Ifølge Accenture kan typiske testmiljøer fra udvikling til produktion illustreres på følgende måde:

Figur 4



Et sådant testmiljø er ifølge det oplyste samtidig egnet til at reproducere afdækkede fejl og derigennem spore deres oprindelse og baggrund.

Det er oplyst, at der for Inddrivelsessystemet ikke eksisterer et sådant testmiljø, samt at der på nuværende tidspunkt testes direkte i produktionen over for rigtige kunder. Såfremt sådanne tests sker på en sådan måde, at kunden udsættes direkte for resultatet af testen, finder vi det betænkeligt at fortsætte med sådanne tests, med mindre det sikres, at dette ikke forsinker eller forringer kvaliteten af de handlinger, der foretages over for kunden.

Da der ikke eksisterer noget testmiljø, som i væsentligt omfang faktisk er sat op som produktionen, er det ikke muligt via use-cases at foretage en kasuistisk gennemgang af indsatsområderne og de mulige hændelser, beslutninger og udfaldsmuligheder, der kan forekomme inden for indsatsområderne.

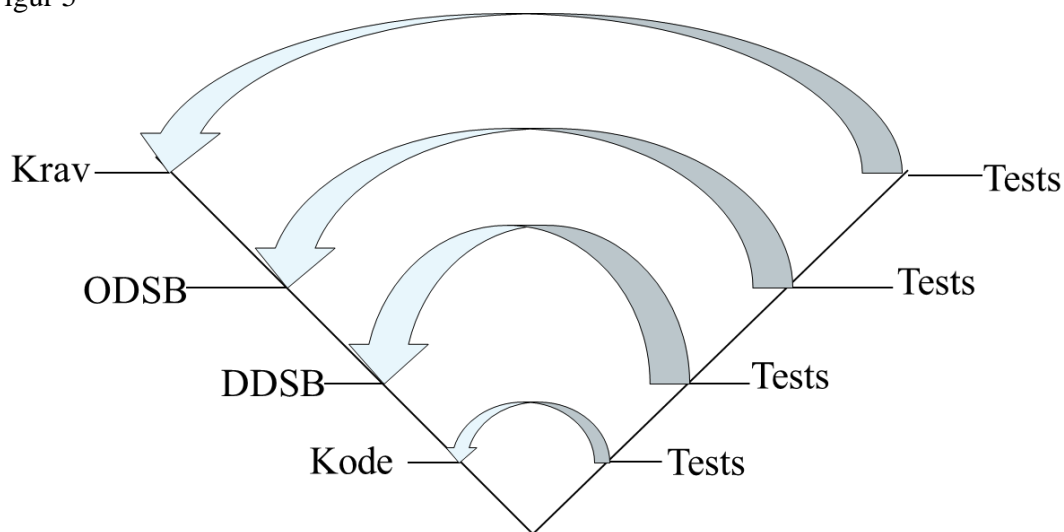
Der eksisterer ifølge det oplyste to testmiljøer (SIT01 og SIT02). Disse testmiljøer er ifølge det oplyste opsat med alle delfunktionaliteter aktiverede. Ifølge SKAT er disse testmiljøer i forhold til legalitetsanalysen egnede til at teste de matricer, der bedømmer hvilke fordringstyper og -arter samt hvilke hæftelsestyper, der kan indgå i henholdsvis en betalingsordning henholdsvis en lønindeholdelse, samt beløbsgrænserne for sådanne fordringer og indsatser i EFI. Herudover kan testmiljøet anvendes til at teste dækningsrækkefølgen ved modtagelse af rateindbetalinger eller angivelser om indeholdelser. Testmiljøerne er ifølge det oplyste ikke egnede til at foretage tests af hele indsatser eller i øvrigt større dele af indsatser. Hertil kommer, at det inden for den afsatte tidsmæssige ramme, hvoraf halvdelen udgøres af industriferien, kun i meget begrænset omfang har været muligt at få foretaget tests, idet SKATs testpersonale i perioden kun har været til rådighed i stærkt begrænset omfang.

1.6.2.2 Valideringer

SKAT har i vidt omfang allerede gennemført tests tidligere. Det er dog under legalitetsanalysen konstateret, at dokumentation for de allerede gennemførte test i ikke uvæsentligt omfang mangler eller i hvert fald ikke har kunnet findes inden for de tidsmæssige rammer for legalitetsanalysen. Herudover er det oplyst, at SKAT generelt ikke foretager regressionstests, dvs. foretager fornyet udførelse af en test, når Inddrivelsessystemet opdateres med ændringer (hvilket ifølge det oplyste i gennemsnit sker hver 14. dag). Ifølge Accenture medfører dette, at det ikke med sikkerhed kan siges, at tidligere foretagne tests fortsat vil kunne anses som beståede, når systemet efterfølgende er blevet ændret.

Til dette kommer, at det er oplyst, at der ikke er foretaget fuldstændige tests af, hvordan Inddrivelsessystemet fungerer, herunder om det er i overensstemmelse med de oprindelige kravspecifikationer (i det omfang de eksisterer), med ODSB'ere, eller DDSB'ere (hvoraf der ikke umiddelbart eksisterer én for hver ODSB). Hvorvidt der generelt er sket tests i forhold til koden er os ikke bekendt.

Figur 5



På baggrund heraf har vi ikke umiddelbart været i stand til at lægge SKATs allerede foretagne tests til grund. Accenture har bistået hermed ved at forsøge at tilvejebringe testmaterialet og på baggrund heraf udtale sig om, hvorvidt testmaterialet var fyldestgørende, og hvorvidt de udførte tests kunne tages til indtægt for, hvordan Inddrivelsessystemet rent faktisk fungerer. Dette har ikke været muligt i forhold til de udvalgte områder inden for de tidsmæssige rammer af legalitetsanalysen.

1.6.2.3 Inspektioner

Det har i begrænset omfang været muligt inden for de tidsmæssige rammer at foretage inspektioner af konkrete sager i produktionen med henblik på at undersøge, hvordan Inddrivelsessystemet fungerer.

Disse sager har været udsøgt af skattemedarbejdere på en måde, der har haft til hensigt at udtage flest mulige forskellige kombinationer af varsler og afgørelser som muligt inden for de to tvungne betalingsordninger og almindelige lønindeholdelser.

Inspektionerne er således ikke statistisk signifikante og kan ikke bruges til at konkludere noget om restpopulationen. Inspektionerne giver dog et indblik i en stor mængde forskellige scenarier, som Inddrivelsessystemet har reageret på. Inspektionerne har afdækket en række fejl, der behandles nedenfor under afsnit 3.

1.6.3 Metode for analysen

Da det hverken har været muligt at foretage legalitetsanalysen på baggrund systemdokumentationen eller på baggrund af use-cases i et retvisende testmiljø, blev følgende metode for legalitetsanalysen aftalt på statusmøde den 7. juli 2015:

- På baggrund af det udleverede systemmateriale, jf. ovenfor under afsnit 1.6.1, og opstilledes hypoteser om, hvordan systemet fungerer (udfører handlinger herunder hvordan).
- På workshops med de skattemedarbejderne, jf. ovenfor under afsnit 1.6.1, der ifølge SKAT har den største og mest fyldestgørende viden om systemernes funktionaliteter, er disse funktionaliteter identificeret og beskrevet. I denne proces har det været nødvendigt at foretage løbende afgrænsning af rammerne for analysen af hensyn til de tidsmæssige rammer, jf. herom ovenfor under 1.5. De afholdte workshops beskrives nærmere nedenfor under afsnit 1.6.5.
- På baggrund af de afholdte workshops udarbejdedes funktionsbeskrivelser, der dækkede de udvalgte områder inden for de foretagne afgrænsninger, og som efterfølgende den 26., 27. og 28. juli 2015 blev tilsendt de samme skattemedarbejdere til gennemgang.
- Herefter er beskrivelserne af systemernes funktionaliteter gennemgået af skattemedarbejdere med henblik på at sikre, at beskrivelserne er i overensstemmelse med det af skattemedarbejderne oplyste.
- Derefter er funktionsbeskrivelserne tilrettet og den 2. og 3. august 2015 fremsendt til procesejerne i SKAT (som ikke var de deltagende medarbejdere) til verifikation og godkendelse af, at beskrivelserne er retvisende og fyldestgørende. Funktionsbeskrivelserne er herefter modtaget med bemærkninger i perioden fra den 8. til den 11. august 2015.
- Sideløbende med funktionsbeskrivelserne har der været iværksat tests, verifikationer af tidligere gennemførte tests samt inspektioner af konkrete sager i produktionen. Baggrunden for behovet for tests, verifikationer og inspektioner var, at det i ikke ubetydelig grad er konstateret, at der på grund af den manglende systemdokumentation ikke hos skattemedarbejderne fandtes fyldestgørende viden om de enkelte områder.
- På baggrund af de tilrettede funktionsbeskrivelser, tests, verifikationer og inspektioner er legalitetsanalysen gennemført.

1.6.4 Kendte fejl

Sideløbende med ovennævnte har vi forsøgt at få oplyst, hvilke fejl i de udvalgte områder, SKAT allerede var bekendt med. Det er ikke inden for legalitetsanalysens tidsmæssige rammer lykkedes at få oplyst, hvilke konkrete kendte fejl, der allerede er kendt inden for de udvalgte områder. Legalitetsanalysen er derfor foretaget med et forbehold for, at der kan være allerede kendte fejl i Inddrivelsessystemet, som ikke er afdækket under

legalitetsanalysen, men som ikke desto mindre skal rettes, før end inddrivelse via sådanne fejlbehæftede funktionaliteter kan fortsætte lovligt.

1.6.5 Afholdelse af workshops

Der er fra den 1. juli til og med den 29. juli afholdt 21 workshops (på mellem 3½ og 8 timers varighed), hvor medarbejdere fra SKAT og Accenture sammen med medarbejdere fra Kammeradvokaten har gennemgået Inddrivelsessystemets funktionaliteter inden for de udvalgte områder, dvs. BetalingsEvneBeregning, Budget, Tvungen betalingsordning og lønindeholdelse. For hvert område er der som nævnt ovenfor under afsnit 1.6.1 afholdt en indledende workshop.

For såvel tvungne betalingsordninger som for lønindeholdelse er der afholdt yderligere fem workshops til afdækning af de faktiske funktionaliteter inden for områderne. For BetalingsEvneBeregning, Budget er der afholdt yderligere fire workshops med tilsvarende formål. Herudover er der afholdt én tværgående workshop, hvis formål har været at undersøge og klarlægge samspillet mellem de tre udvalgte områder. Endelig har der været afholdt tre workshops med henblik på opfølgning og gennemgang af tests, valideringer og inspektioner.

De sidste tre workshops er foregået som gruppearbejde uden referater. For så vidt angår de øvrige workshops er der som bilag 1 - bilag 18 vedlagt referater af de enkelte workshops. Referaterne er udarbejdet af Kammeradvokaten. Alle referaterne på nær ét, referatet fra workshoppen om tværgående undersøgelser, bilag 18, er efterfølgende gennemgået, redigeret og godkendt af de medarbejdere fra SKAT og Accenture, der har deltaget i de enkelte workshops. Dette skyldes, at vi ikke har modtaget bemærkninger til referatet fra workshoppen om tværgående undersøgelser.

1.6.6 Funktionsbeskrivelser

Der er for de omfattede områder udarbejdet i alt 16 funktionsbeskrivelser:

- 1 1 Kørselsrekvisition (bilag 19)
- 2 1 Tvungen betalingsordning - Initialisering af tvungen betalingsordning (bilag 20)
- 2 2 Tvungen betalingsordning - Dannelse af tvungen betalingsordning (bilag 21)
- 2 3 Tvungen betalingsordning - Ændringer af betalingsordningen (bilag 22)
- 2 4 Tvungen betalingsordning - Opkrævning af rate (bilag 23)
- 2 5 Tvungen betalingsordning - betaling af rate og misligholdelse (bilag 24)

- 3 1 Lønindeholdelse - Initialisering af lønindeholdelse (bilag 25)
- 3 2 Lønindeholdelse - varsel af og partshøring vedr. lønindeholdelse (bilag 26)
- 3 3 Lønindeholdelse – Afgørelse (bilag 27)
- 3 4 Lønindeholdelse - Indeholdelse og forældelsesafbrydelse (bilag 28)
- 3 5 Lønindeholdelse – Afslutning (bilag 29)

- 4 1 Betalingsevneberegning, Budget - Oplysninger til brug for betalingsevne-beregningen (bilag 30)
- 4 2 Betalingsevneberegning, Budget – Betalingsevneberegning, den skematiske model (bilag 31)
- 4 3 Betalingsevneberegning, Budget – Betalingsevnevurdering, den budgetmæssige model (bilag 32)

- 5 1 Dækningsrækkefølge, Tvungen betalingsordning (bilag 33)
- 5 2 Dækningsrækkefølge, Lønindeholdelse (bilag 34)

Funktionsbeskrivelserne er gennemgået, revideret og godkendt af de skattemedarbejdere, der har deltaget i de enkelte workshops. Procesejerne er kommet med enkelte bemærkninger, men har i øvrigt oplyst, at de ikke er i stand til at revidere eller godkende funktionsbeskrivelserne. Enkelte af bemærkningerne fra procesejerne er fremkommet på et så sent tidspunkt og i en sådan form, at det ikke har været muligt at indarbejde disse i funktionsbeskrivelserne. Vi har dog på det foreliggende grundlag og efter forespørgsel herom til SKAT ikke grundlag for at antage, at disse bemærkninger har nogen konkret betydning for legalitetsanalysens grundlag eller indhold.

Det har på grund af ferieafholdelse hos den relevante ressource hos SKAT ikke været muligt at foretage en gennemgang af, hvorledes dækningsrækkefølgen er implementeret i DMI før onsdag den 5. august 2015. Det har derfor heller ikke været muligt at foretage en lige så dybdegående gennemgang af dækningsrækkefølgen som af de øvrige områder. Forløbet er samtidig grunden til, at dækningsrækkefølgen er behandlet særskilt i funktionsbeskrivelse 5 1 og 5 2.

De i funktionsbeskrivelserne, bilag 19 - bilag 34, anvendte bilag er vedlagt denne rapport som bilag 35 - bilag 68.

1.6.7 Gennemførte tests, valideringer og inspektioner

Der er undervejs i legalitetsanalysen gennemført en række tests og inspektioner. Disse er beskrevet i de vedlagte bilag 69 -bilag 72.

De nævnte tests er udført af SKATs eget testpersonale (delvis efter anvisning fra os), som har videreformidlet udfaldene af testene til os. De gennemførte tests har ifølge testpersonalet givet anledning til indrapportering af yderligere fejl.

De gennemførte inspektioner er udsøgt af SKATs personale efter nærmere anvisninger fra os. Inspektionerne er udsøgt med henblik på at vise så mange forskellige situationer som muligt. Inspektionerne er således heller ikke statistisk signifikante. De er illustrative i forhold til udfaldsmuligheder i Inddrivelsessystemet og er ikke repræsentative i forhold til

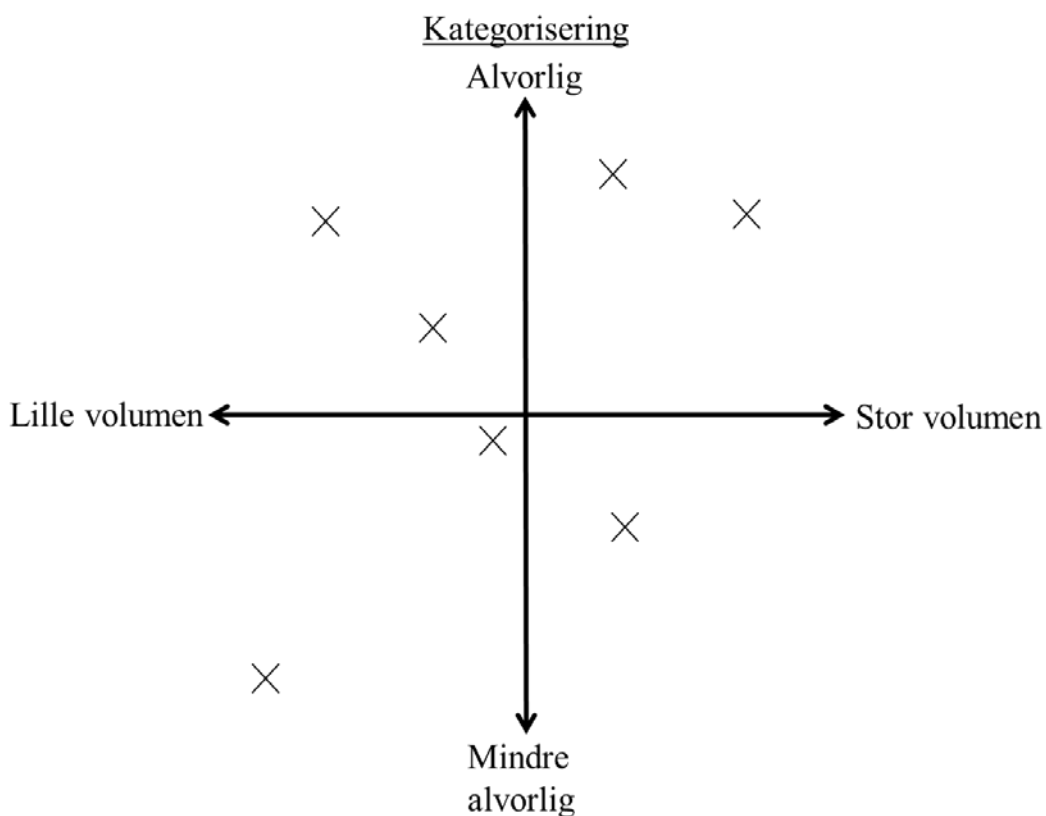
Inddrivelsessystemets fejlrate. Inspektionerne har afdækket flere fejl, der behandles nedenfor under afsnit 3.

2. KATEGORISERING AF FEJL

Der er under legalitetsanalysen afdækket fejl i alle de undersøgte områder. I forbindelse med legalitetsanalysen behandles 22 individuelle problemstillinger, jf. nedenfor under afsnit 3. Disse fejl er af meget forskelligartet karakter, og der er stor forskel på, hvor mange kunder, fordringer og værdier i Inddrivelsessystemet fejlene berører.

For at illustrere betydningen af de enkelte fejl, er disse under legalitetsanalysen vurderet og indplaceret i følgende fejlkategoriseringsmatrice:

Figur 6 (de indsatte markeringer er alene illustrative)



Vurderingen af, om en fejl er alvorlig eller mindre alvorlig er sket på baggrund af en vægtet afvejning af følgende forhold (angivet i prioriteret orden):

Betydningen for kunden, herunder intensiteten, skadevirkningen af fejlen og muligheden for at genoprette fejlen.

Hvorvidt fejlen findes i en kernefunktion i Inddrivelsessystemet og dermed påvirker bredt. Fejlens betydning for SKATs inddrivelse.

En fejl, der alene har betydning for SKATs (mer-)inddrivelse, er i denne legalitetsanalyse vægtet lettere end en fejl, der betyder, at en kunde udsættes for ulovlig inddrivelse. Dette er ikke udtryk for, at SKAT ikke er forpligtet til at foretage inddrivelse med alle til rådighed værende midler. Det er SKAT forpligtet til, jf. nærmere herom nedenfor under afsnit 3.1.5. Fejl, der påvirker kundens retssikkerhed, er dog under legalitetsanalysen vægtet højere end tab af merinddrivelsespotentialer.

I forhold til angivelsen af volumen, har vi, i det omfang det har været muligt, og i det omfang vi har fået oplysninger herom fra Accenture, foretaget en indplacering i matricen af de enkelte fejl i henhold til disse oplysninger. I det omfang det ikke har været muligt at modtage oplysninger herom, har vi foretaget indplaceringen i matricen i forhold til volumen i forhold til vores umiddelbare skøn, som er foretaget på baggrund af vores gennemgang af Inddrivelsessystemet. Det er konkret oplyst, når indplaceringen er begrundet i oplysninger, vi har modtaget fra Accenture.

De enkelte fejl er vurderet individuelt nedenfor under afsnit 3 og summeret ovenfor under afsnit 1.1.

3. IDENTIFICEREDE OG ANALYSEREDE FEJL

Under de afholdte workshops, jf. ovenfor under afsnit 1.6.5, har vi identificeret en række fejl, som behandles i de følgende afsnit. Behandlingerne er ikke i alle tilfælde fuldstændige. Dette skyldes både de tidsmæssige rammer for legalitetsanalysen, jf. ovenfor under afsnit 1.3, samt at det i visse tilfælde ikke har været formålstjenligt at fortsætte behandlingen.

I den forbindelse bemærkes, at legalitetsanalysen har afdækket en række fejl inden for de udvalgte områder. På baggrund af den metode, som har været nødvendigt at anvende, jf. 1.6.3, er der ikke sikkerhed for, at de afdækkede fejl er en udtømmende identifikation af de fejl, der eksisterer inden for de afdækkede områder. Tilsvarende er det muligt, at der er fejl inden for de beskrevne områder, som ved en mere intensiv gennemgang ville være afdækket på det foreliggende undersøgelsesgrundlag, dvs. referaterne fra de enkelte workshops, funktionsbeskrivelserne og de foretagne tests og inspektioner, bilag 1 - bilag 71.

I de følgende afsnit behandles de fejl, der er identificerede og behandlet under legalitetsanalysen. Fejlene er i det følgende opdelt i forhold til, hvilken del af Inddrivelsessystemet fejlene i overvejende grad vedrører. Opdelingen er sket i fejl, der vedrører betalingsevneberegningen, forældelse, betalingsordning, lønindeholdelse og øvrige fejl.

De afdækkede fejl, som vedrører betalingsevneberegningen behandles nedenfor under afsnit 3.1. De afdækkede fejl, som vedrører forældelse behandles nedenfor under afsnit 3.2. De afdækkede fejl, som vedrører tvungne betalingsordninger behandles nedenfor under afsnit 3.3. De afdækkede fejl, som vedrører lønindeholdelse behandles nedenfor under afsnit 3.4. Øvrige fejl, som er afdækket under legalitetsanalysen behandles nedenfor under afsnit 3.5. Endelig behandles under afsnit 3.6 øvrige forhold, som har givet anledning til bemærkninger eller som bør undersøges nærmere, men som det ikke har været muligt at undersøge til bunds under legalitetsanalysen.

3.1 Betalingsevneberegning

Betalingsevneberegning, Budget (BEBB) beskrives i funktionsbeskrivelserne 4.1 – 4.3 (bilag 30 - bilag 32). I disse funktionsbeskrivelser er det afdækket, at systemfunktionaliteten er behæftet med en række fejl.

Under gennemgangen af legalitetsanalysen er det afdækket, at Inddrivelsessystemet i en række tilfælde er indrettet ud fra et systemmæssigt nice-to-have princip. Der er tale om tilfælde, hvor Inddrivelsessystemet arkitektonisk og funktionelt er indrettet uden hensyntagen til, i hvilket omfang det offentlige er berettiget eller forpligtiget til at foretage behandling af personoplysninger.

Dataindsamlingen og behandlingen af data behandles i afsnit 3.1.1.

Under afsnit 3.1.2 behandles SKATs indhentelse af oplysninger til brug for beregningen af kunders betalingsevne.

Under afsnit 3.1.3 behandles grundlaget for beregningen af betalingsevnen.

Under afsnit 3.1.4 behandles SKATs håndtering af budgetter indsendt af kunder.

Endelig behandles under afsnit 3.1.5 SKATs viden om visse kunders væsentligt forbedrede betalingsevne og SKAT forpligtelse til at foretage inddrivelse i den forbindelse.

3.1.1 Overordnet om behandling af personoplysninger - Persondataloven

Det relevante retsgrundlag for behandling af personoplysninger i forbindelse med indsamling og opbevaring af oplysninger, er persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger), der blandt andet gælder for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling som eksempelvis Inddrivelsessystemet.

Den dataansvarlige er som udgangspunkt den, der er ansvarlig for, at reglerne i persondataloven bliver overholdt. Den dataansvarlige er defineret som f.eks. den offentlige myndighed, der alene eller sammen med andre afgør, til hvilket formål og med hvilke

.....

hjælpemidler der må foretages behandling af oplysninger, jf. persondatalovens § 3, nr. 4. Den dataansvarlige er den, som har ansvaret for behandlingen af oplysningerne, og som har ret til at disponere over oplysningerne.

Der kan være situationer, hvor en dataansvarlig overgiver oplysninger til en anden part, og hvor den oprindelige dataansvarlige ikke længere har rådighed over oplysningerne. Hvis den modtagende part kan anvende oplysningerne til egne formål, er der tale om videregivelse. Dataansvaret overgår så til den modtagende part, der betragtes som ny dataansvarlig, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, 3. udg. 2015, DJØF, side 166, smh. side 154 ff.

Begrebet behandling er bredt defineret og omfatter enhver håndtering af oplysninger, jf. persondatalovens § 3, nr. 2. Det kan være behandling i form af indsamling, registrering, ændring, videregivelse og opbevaring af oplysninger.

3.1.1.1 Indsamling af oplysninger

Indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling af oplysningerne må ikke være uforenelig med disse formål, jf. persondatalovens § 5, stk. 2, 1. pkt.

.....

Dette krav gælder også, selvom oplysningerne indsamles hos tredjemand og ikke hos den registrerede selv. Den dataansvarlige har pligt til at fastlægge, til hvilket formål indsamlingen finder sted, og formålet skal være tilstrækkeligt veldefineret og afgrænset med henblik på at skabe åbenhed og klarhed om behandlingen. Det følger heraf, at en dataansvarlig ikke må indsamle oplysninger, som der ikke aktuelt er brug for.

Et administrativt formål, som ligger inden for en dataansvarlig myndigheds område at varetage, vil være et sagligt formål. Det afgørende vil være, om indsamlingen af oplysninger sker for at løse opgaver, som falder inden for myndighedens kompetenceområde.

En senere behandling af oplysninger må ikke være uforenelig med de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet.

Hvis en myndighed lovligt indsamler oplysninger fra en anden myndighed, kan den modtagende myndighed viderebehandle oplysningerne, i det omfang der er hjemmel til behandlingen. I praksis vil det derfor i vidt omfang ikke være i strid med bestemmelsen, at oplysningerne anvendes til et andet formål end det, som de oprindeligt blev indsamlet til.

De oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de

.....

formål, hvortil oplysningerne senere behandles, jf. persondatalovens § 5, stk. 3. Det beror på en konkret vurdering, om kravene efter bestemmelsen er opfyldt.

De indsamlede oplysninger må ikke opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles, jf. persondatalovens § 5, stk. 5. Det beror på en konkret vurdering, for hvilket tidsrum opbevaring af identificerbare oplysninger vil kunne ske. Der skal i den forbindelse lægges vægt på, om en fortsat opbevaring af oplysningerne tjener et sagligt formål.

3.1.1.2 Behandling af personoplysninger

I persondatalovens § 6 findes de generelle betingelser for, hvornår der må ske behandling af personoplysninger, som ikke er følsomme oplysninger, dvs. alle andre oplysninger end oplysninger om rent private forhold, som er omfattet af lovens §§ 7-8.

Oplysninger, som er omfattet af persondatalovens § 6, er oplysninger om f.eks. navn, adresse, køn, alder, e-mailadresse og telefonnummer. Efter persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 1, må behandling af oplysningerne finde sted, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke. Efter lovens § 6, stk. 1, nr. 3, må behandling endvidere finde sted, hvis den er nødvendig for overholdelsen af en retlig forpligtelse og efter nr. 6, hvis den er nødvendig af hensyn til offentlig myndighedsudøvelse.

Det betyder i praksis, at en behandling er tilladt, hvis den er nødvendig for, at myndigheden kan udføre en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den i henhold til lovgivningen har fået pålagt. Bestemmelsen har et meget bredt anvendelsesområde i forhold til offentlige myndigheder, og myndigheden har derfor i mange tilfælde ikke behov for at indhente de registreredes samtykke, når der er tale om myndighedens egen indsamling, registrering og interne brug.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag nr. 147 af 9. december 1999 om behandling af personoplysninger), at der ved vurderingen af, om en behandling er nødvendig, blandt andet skal lægges vægt på behandlingsformen. Vurderingen foretages ud fra et synspunkt om, at jo mere indgribende en behandlingsform er, desto større krav stilles der til nødvendigheden af, at behandlingen finder sted, jf. punkt 4.2.4.2.A i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Der stilles større krav til nødvendigheden af, at videregivelse eller samkøring af oplysninger finder sted, end til nødvendigheden af, at der sker indsamling og registrering af oplysninger med henblik på den dataansvarliges eget brug af oplysningerne.

Det tidligere Registertilsyn har udtalt sig imod en registrering af oplysninger, som myndigheden ikke havde et reelt behov for. Det drejer sig blandt andet om oprettelse af et

centralt laboratorieregister, der udførte specialdiagnostik for hele Danmark. Registeret kunne ikke oprettes på basis af et udtræk fra CPR-registeret med navn og personnummer på hele den danske befolkning, da dette ville medføre, at der ville blive registreret oplysninger om et meget stort antal personer, for hvilke der ikke ville blive foretaget analyser ved laboratoriet, jf. Registertilsynets Årsberetning 1993, side 54-55.

På samme måde kunne en kommune ikke indføre oplysninger om samtlige af kommunens borgere i et register på ældreområdet med oplysninger om blandt andet hjemmesygepleje, hjemmehjælp og hjælpemidler, jf. Registertilsynets Årsberetning 1996, side 49.

3.1.1.3 Samkøring af registre

Datatilsynet har i en udtalelse af 16. august 2006 taget stilling til spørgsmålet om videregivelse og samkøring af registre. Udenrigsministeriet anmodede Datatilsynet om en forhåndstilkendegivelse vedrørende ministeriets eventuelle videregivelse af oplysninger om navn og personnummer på evakuerede danskere fra Libanon til andre myndigheder.

Datatilsynet bemærkede, at videregivelsen skete med henblik på myndighedernes kontrol af, om de pågældende personer har begået socialt bedrageri.

Datatilsynet antog, at en eventuel videregivelse ville indebære sammenstilling og samkøring af oplysningerne i kontroløjemed. Det vil sige, at listen fra Udenrigsministeriet sammenholdtes med myndighedens egne registre over f.eks. personer, der modtog kontanthjælp eller dagpenge, med henblik på at identificere og kontrollere de personer, der optrådte i såvel myndighedens register som på listen over evakuerede.

Datatilsynet udtalte, at myndigheder i disse situationer, skal have et klart og utvetydigt retsgrundlag at arbejde på, og at de personer, der berøres af kontrolordningen, skal have forudgående information om kontrolordningen, jf. i den forbindelse persondatalovens § 5, stk. 1, om god databehandlingsskik og flertallets tilkendegivelse i Retsudvalget i betænkning af 16. maj 1991 over forslag til lov om ændring af lov om offentlige myndigheders registre (L 50).

Inden for rammerne af persondataloven kan der således ske en videregivelse af et register til en anden myndighed, forudsat, at den modtagende myndighed opfylder betingelserne for at kunne sammenstille og samkøre personoplysninger i kontroløjemed. Den modtagende myndighed skal have et klart og utvetydigt retsgrundlag, som giver lovhjemmel til at foretage sammenstilling eller samkøring i kontroløjemed.

Den modtagende myndighed skal desuden forudgående have informeret de persongrupper, der berøres af kontrollen, om muligheden for at foretage en generel kontrol.

På skatteområdet findes der lovhjemmel til samkøring i kontroløjemed i skattekontrollovens (lovbekendtgørelse nr. 1264 af 31. oktober 2013 om skattekontrol) § 6 E. Vurderingen af, hvorvidt bestemmelsen åbner mulighed for en påtænkt kontrol, må efter Datatilsynets praksis foretages af de myndigheder, som administrerer de respektive love, og de myndigheder, der måtte ønske at foretage kontrol ved brug af registret.

Efter bestemmelsen har SKAT hjemmel til at indhente oplysninger, der er registreret elektronisk hos andre myndigheder, om borgeres og virksomheders økonomiske eller erhvervsmæssige forhold, når oplysningerne er af væsentlig betydning for opgørelse eller inddrivelse af skatter eller afgifter, jf. de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 229 af 21. april 1999 om ændring af skattekontrolloven mv. Det fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger til ændringen af skattekontrollovens § 6 E (lovforslagets § 1), at reglerne i persondataloven finder anvendelse ved administration af bestemmelsen.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at:

”Adgangen for Told- og Skattestyrelsen til at indhente andre myndigheders registrerede oplysninger omfatter blandt andet en adgang til at foretage elektronisk opkobling til de registre, hvor oplysningerne er lageret, og en adgang til at rekvirere elektronisk lagrede oplysninger, f.eks. på diskette, CD-rom eller databånd. Det er ikke tanken, at bestemmelsen skal anvendes til etablering af generelle nye registre i Told- og Skattestyrelsen, baseret på de indhentede data. Det er alene hensigten at sammenholde registrene (samkøring) i et forløb, der undersøger den samtidige forekomst i to registre – eller tilstedeværelse i det ene kombineret med fravær i det andet. De personer eller virksomheder, der ikke falder for udsøgningskriteriet, forbliver i deres respektive registre. De berørte personer vil ikke få direkte underretning om, at der sker sammenkøring af oplysninger, men det vil som standardoplysning fremgå af registreringsblanketter, angivelses- og ansøgningsskemaer o.a., at afgivne oplysninger, erklæringer m.v. må påregnes at blive gjort til genstand for en kontrol bl.a. ved sammenkøring med allerede registrerede oplysninger hos andre myndigheder.”
(Understreget her)

3.1.2 Indhentning af personoplysninger til beregning af betalingsevne

Det er oplyst, at SKAT indsamler og behandler en række personoplysninger i forbindelse med SKATs beregning af kunders betalingsevne. På det foreliggende grundlag, og ud fra de oplysninger, der er modtaget, jf. funktionsbeskrivelse 4.1, bilag 30, er det vores vurdering, at SKAT er dataansvarlig, og dermed ansvarlig for at overholde persondatalovens regler for behandling af de omhandlede personoplysninger, jf. ovenfor afsnit 3.1.1.

Det er oplyst, at SKAT indsamler og behandler følgende oplysninger:

.....

BEBB indhenter dagligt oplysninger om nettoindkomst på nye kunder og månedligt oplysninger om nettoindkomst på alle aktive kunder i EFI, jf. funktionsbeskrivelse 4.1., bilag 30, afsnit 2.1.1.1.

BEBB indhenter én gang månedligt opdaterede oplysninger om nettoindkomsten for alle kendte kunder i EFI for at genberegne kundernes betalingsevne, jf. funktionsbeskrivelse 4.1, bilag 30, afsnit 2.1.2.2. Da kunderne i EFI ikke på noget tidspunkt (heller ikke når al gæld er indfriet) gøres inaktive, genberegnes betalingsevne for alle kunder uanset, om disse har et eksisterende eller allerede afviklet gældsforhold til offentlige myndigheder, eller om disse kunder er registreret i EFI til inddrivelse, opkrævning, modregning og/eller med transport (både transporthavere- og transportgivere), jf. funktionsbeskrivelse 4.1, bilag 30, afsnit 2.1.1.1.

Til brug for fastlæggelsen af forsørgerpligt indhenter BEBB dagligt, for så vidt angår nye kunder, og månedligt, for så vidt angår eksisterende kunder, oplysninger om kunden, kundens barn og barnets anden forælders folkeregisteradresse fra CSR-P, jf. funktionsbeskrivelse 4.1, bilag 30, afsnit 2.1.2.1.

Oplysning om børnefamilieydelse (herefter BFY) indhentes fra SKATs interne register over udbetaling af BFY (BUM-registret). Dette register beror på månedlige indberetninger fra UdbetalingDanmark om alle udbetalinger af BFY, jf. funktionsbeskrivelse 4.1, bilag 30, afsnit 2.1.2.1.

BEBB indhenter dagligt, for så vidt angår nye kunder, og månedligt for så vidt angår eksisterende kunder, oplysninger om, hvorvidt kunden eller kundens barn modtager BFY, jf. funktionsbeskrivelse 4.1, bilag 30, afsnit 2.1.2.1.

BEBB er ifølge ODSB'en for BEBB programmeret til via NIB og DWH at modtage data fra CSR-P, E-indkomst og Årsopgørelse. Det har ikke været muligt for SKAT eller Accenture at tilvejebringe Servicebeskrivelser og/eller gennemføre test, der verificerer disse dataindhentelser inden for de tidsmæssige rammer af legalitetsanalysen. Det fremgår desuden af ODSB'en for BEBB, at BEBB er programmeret til at reagere på en række hændelser, der påvirker kundens forsørgerpligt. Dette angår blandt andet ændring i ejerskab til køretøj, ændring i ejerskab til fast ejendom og ændring i civilstand. Dette forudsætter, at BEBB modtager oplysninger herom. Det har tilsvarende ikke været muligt i nærmere omfang at kortlægge, hvordan disse oplysninger modtages, omfanget af de oplysninger der modtages, og/eller hvorledes disse oplysninger behandles af BEBB, jf. funktionsbeskrivelse 4.1, bilag 30, afsnit 2.1.4.

Det er oplyst, at BEBB foretager betalingsevneberegning på alle, der er registreret i Inddrivelsessystemet, uanset om denne beregning skal bruges til noget, og uanset om

.....

.....

vedkommende aktuelt har skyld til inddrivelse via SKAT (dvs. hvor gælden er betalt) eller om vedkommende aldrig har haft skyld til inddrivelse via SKAT (dvs. hvor registreringen er sket fordi SKAT (nærmere bestemt RIM) var opkrævningsmyndighed, fordi f.eks. en kommune har anmodet om modregning i et eventuelt beløb til udbetaling til vedkommende, eller fordi vedkommende har modtaget eller givet transport f.eks. i kundens overskydende skat.)

SKAT har hjemmel i skattekontrollovens § 6 E til samkøring af registre, når oplysningerne er af væsentlig betydning for opgørelse eller inddrivelse af skatter eller afgifter i kontroløjemed. Efter forarbejderne giver bestemmelsen ikke hjemmel for SKAT til at oprette generelle registre baseret på indhentede oplysninger fra andre myndigheder, jf. ovenfor afsnit 3.1.1.3.

EFIs indhentning af oplysninger skal ske under iagttagelse af reglerne i persondataloven. Efter reglerne i persondataloven har SKAT hjemmel til at indsamle og viderebehandle personoplysninger i det omfang, det sker til et sagligt formål, og der ikke indhentes flere oplysninger end nødvendigt. Oplysninger, der er indhentet lovligt fra en anden myndighed, kan viderebehandles, hvis den nødvendige behandlingshjemmel er til stede, jf. ovenfor afsnit 3.1.1.3. Det er et sagligt formål at indhente oplysninger for at beregne en betalingsevne på en kunde, som har et gældsforhold, herunder ved at fastlægge om en kunde f.eks. har forsørgerpligt.

Det er oplyst, at EFI én gang månedligt indhenter opdaterede oplysninger om nettoindkomsten for alle kendte kunder i EFI, for at genberegne kundernes betalingsevne. Da kunderne i EFI ikke gøres inaktive, genberegnes betalingsevnen for alle kunder, herunder også kunder, der har betalt hele den gæld, der er til inddrivelse via Inddrivelsessystemet. Dette fremgår også af test 1.2.C.3003.1, jf. også bilag 69. Det er ikke nødvendigt at indsamle oplysninger om nettoindkomst og genberegne betalingsevnen for kunder, som ikke længere har et gældsforhold til inddrivelse via RIM, eller for kunder som aldrig har haft et gældsforhold til inddrivelse via RIM. I det omfang det er nødvendigt at indsamle oplysninger om en nettoindkomst for at beregne en betalingsevne på en kunde, som er registreret med et aktivt gældsforhold, vil dette være lovligt. Dette forudsætter dog, at foretagelsen af betalingsevneberegningen konkret er nødvendig for RIM. I de øvrige tilfælde sker der en ulovlig indsamling og behandling af oplysningerne. Det er således ikke lovligt, når RIM løbende foretager betalingsevneberegning på alle kunder, herunder også kunder, der har aktive inddrivelsesindsatser mod sig, uden at disse betalingsevneberegninger konkret benyttes overhovedet i sagsbehandlingen. En sådan beregning ud fra et nice-to-have-princip er ikke i overensstemmelse med persondataretten.

Det er oplyst, at SKAT har oprettet et internt register over alle udbetalinger af BFY (BUM-registeret) til brug for vurderingen af, om en kunde er forsørger, hvilken information

.....

.....

indhentes til brug for beregningen af kundens betalingsevne i henhold til gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1. SKAT har hjemmel i skattekontrollovens § 6 E til at foretage samkøring med andre offentlige registre på en sådan måde, at de personer der falder uden for udsøgningskriteriet forbliver i deres respektive registre, jf. ovenfor afsnit 3.1.1.3. SKAT har således hjemmel til at foretage en samkøring med f.eks. UdbetalingDanmarks register, på de kunder som SKAT har behov for at beregne betalingsevne på, i forhold til at fastslå om de pågældende kunder har en forsørgerpligt. På baggrund af de foreliggende oplysninger har SKAT derimod ikke hjemmel til at indsamle oplysninger om alle de borgere, som modtager BFY. SKAT ses heller ikke at have hjemmel til at oprette et internt register over alle borgere, der modtager BFY.

Det ses desuden ikke at være nødvendigt at indsamle oplysninger om hvilket beløb, der er udbetalt i BFY til den enkelte kunde, for at fastslå om der er en forsørgerpligt, idet selve oplysningen om, at der er udbetalt BFY, umiddelbart må anses for at være tilstrækkeligt til at fastslå, at kunden har en forsørgerpligt.

På samme måde indhenter EFI til brug for fastlæggelsen af forsørgerpligt oplysninger om kunden, kundens barn og barnets anden forælders folkeregisteradresse fra CSR-P. I det omfang det er nødvendigt at indsamle og behandle oplysninger, for at fastslå, om der i den konkrete situation, hvor det er nødvendigt for at beregne en betalingsevne, er en forsørgerpligt for en kunde, vil der være hjemmel til dette. I øvrige situationer sker der en ulovlig indsamling og behandling af disse oplysninger.

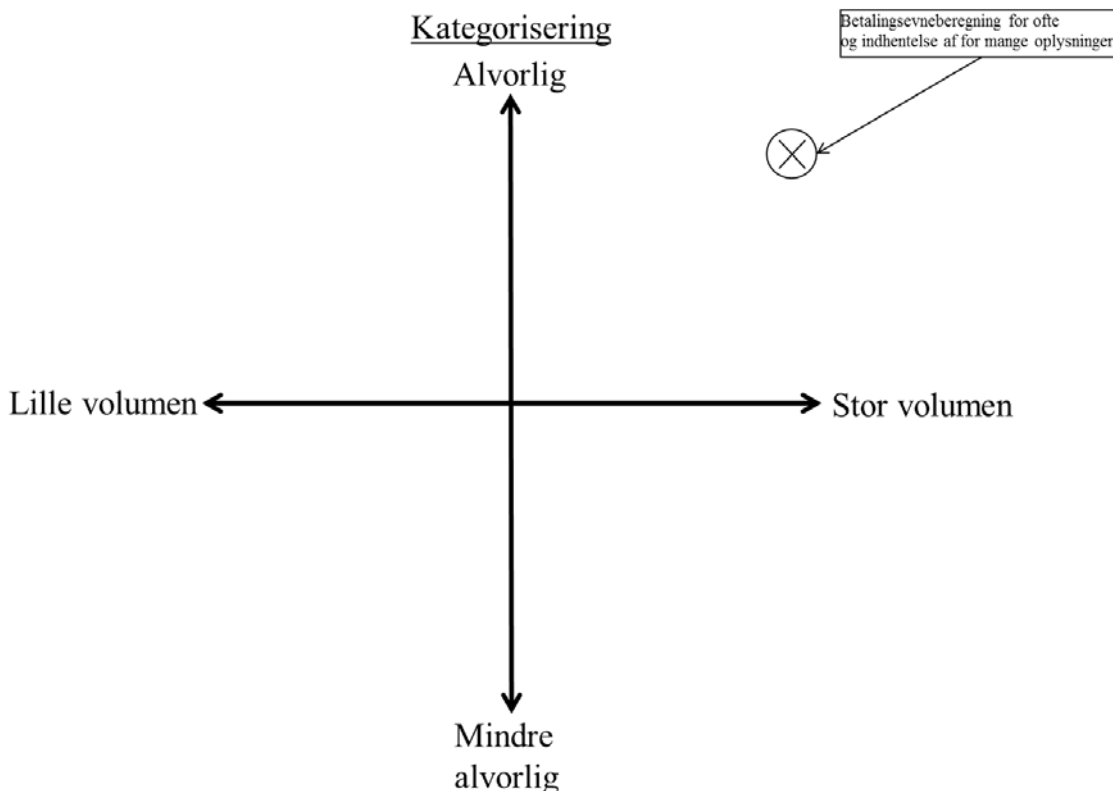
Det bemærkes i øvrigt, at hvis SKAT har oprettet andre interne registre, som indeholder oplysninger, der ikke er nødvendige for sagsbehandlingen, vil dette som udgangspunkt være i strid med persondataloven. Hvis SKAT indsamler og behandler andre oplysninger om kunder, uden at det er nødvendigt og sagligt for den konkrete sagsbehandling, er dette ligeledes ulovligt.

Sammenfattende kan det konkluderes, at det ikke er lovligt at indhente oplysninger, som ikke er nødvendige for sagsbehandlingen. Indsamling og behandling af oplysninger om f.eks. nettoindkomst, udbetaling af BFY og oplysninger om folkeregisteradresse m.v. er kun lovlig, hvis kunden har et aktivt gældsforhold, hvis oplysningerne skal bruges til beregning af f.eks. betalingsevnen i EFI, og hvis betalingsevneberegningen konkret skal bruges i sagsbehandlingen hos RIM.

Uden for disse tilfælde, må det anses for en fejl, at SKAT indhenter de nævnte oplysninger og foretager de nævnte beregninger.

Vi har lagt til grund, at fejlene optræder generelt og i meget stort omfang, idet der er tale om kernefunktionalteter. Fejlen er samtidigt kategoriseret som alvorlig som følge af dens indgribende natur over for kunden, og det holdt at den ikke kan genoprettes.

Fejlen er dermed indplaceret som følger:



3.1.3 Forkert grundlag for betalingsevneberegningen

Det er konstateret, at grundlaget for den beregning af kundernes betalingsevne, som anvendes til at træffe afgørelser om tvungne betalingsordninger og lønindeholdelser, fastlægges efter, hvilke oplysninger, der er tilgængelige for RIM i DWH og ikke ud fra hvilke oplysninger, der er til rådighed for RIM i de øvrige systemer, som SKAT råder over.

Inddrivelsessystemet foretager en månedlig genberegning af alle kunders betalingsevne, jf. funktionsbeskrivelse 4.2, pkt. 2.7, og denne beregning lægges efterfølgende til grund ved alle trufne afgørelser i den pågældende måned. Der foretages således ikke en helt aktuel genberegning på det tidspunkt, hvor inddrivelsesskridtet iværksættes.

I det følgende afsnit 3.1.3.1 behandles den retlige regulering af grundlaget for betalingsevneberegningen. Under afsnit 3.1.3.2 behandles forholdet mellem SKATs praksis

.....

som den kommer til udtryk i Inddrivelsessystemet og lovgrundlaget. Under afsnit 3.1.3.3 behandles konsekvenserne af at anvende et forkert grundlag for betalingsevneberegningen.

3.1.3.1 Retlig regulering af grundlaget for betalingsevneberegningen

Ved SKATs inddrivelse af fordringer ved tvungne betalingsordninger, lønindeholdelser og særlige lønindeholdelser, skal der foretages en beregning af betalingsevnen for den kunde, som indsatsen iværksættes over for.

Beregningen af betalingsevnen skal foretages efter den skematiske model, som fremgår af gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1, på baggrund af et af kunden indsendt budget, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 6, jf. §§ 13 og 14, eller - i mangel af oplysninger - på baggrund af gældens størrelse, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 5, 2. pkt.

For så vidt angår betalingsordninger, hvor kunden ikke har indsendt et budget, fastsættes en tvungen afdragsordning i medfør af gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 5. Ratestørrelsen i afdragsordningerne fastsættes som en procentdel (afdragsprocent) af kundens årlige indkomst, jf. § 5, stk. 1. Denne afdragsprocent er udtryk for kundens betalingsevne.

Den årlige indkomst opgøres i henhold til § 5, stk. 1, som indtægter fratrukket:

- Arbejdsmarkedsbidrag
- Pensionsindbetalinger, jf. inddrivelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 4, nr. 2a
- ATP-bidrag
- Skat

Den beregnede årlige nettoindkomst danner grundlag for fastsættelsen af afdragsprocenten i tabellen i § 5, stk. 1. Beløbene i tabellen i § 5, stk. 1, reguleres hvert år pr. 1. januar med 2,0 % tillagt eller fratrukket tilpasningsprocenten for det pågældende finansår, jf. lov om satsreguleringsprocent, jf. bekendtgørelsens § 39, stk. 1. Det månedlige beløb, som kunden skal afdrage med, svarer til det efter § 5, stk. 1 fastsatte årlige afdragsbeløb delt med 12 og afrundet nedad til nærmeste hele eller halve hundrede, jf. § 5, stk. 2.

Ved fastsættelsen af den årlige indkomst, jf. § 5, stk. 1, skal som udgangspunkt oplysningerne fra indkomstregisteret, eIndkomst, lægges til grund, jf. § 5, stk. 4. Fra eIndkomst skal restancemyndigheden som grundlag for beregningen af det månedlige afdragsbeløb anvende "seneste måneds indkomst", jf. § 5, stk. 4.

.....

Hvis seneste indkomst før skat i indkomstregisteret inden for samme indkomsttype afviger fra den forudgående måneds indkomst før skat, anvendes den måneds indkomst før skat, hvor indkomsten er lavest, som grundlag for beregningen af indkomsten efter stk. 1.

En almindelig ordlydsfortolkning af bestemmelsen fører til, at den forudgående måneds indkomstoplysninger skal lægges til grund ved beregningen af kundens nettoindkomst og på denne baggrund betalingsevnen.

Af forarbejderne til gældsinddrivelsesloven, (lovforslag nr. 20 af 8. oktober 2008 om inddrivelse af gæld til det offentlige, almindelige bemærkninger, pkt. 3.4.2), fremgår følgende:

”Det foreslås endvidere, at ændre reglen om at indeholdelsesprocenten kan gradueres efter nettoindkomstens størrelse til at indeholdelsesprocenten kan gradueres efter indkomstens størrelse. Forslaget skal ses i lyset af reglerne om e-indkomst. Lønindeholdelse foretages herefter via det almindelige skattekort ved at A-skattetrækprocenten forhøjes. Den procentsats, som forhøjelsen sker med, fremkommer på grundlag af omregning af en trækprocent, der er beregnet på grundlag af nettoindkomsten. Den årlige nettoindkomst opgøres som den årlige bruttoindkomst inkl. positiv kapitalindkomst, fratrukket arbejdsmarkedsbidrag, pensionsindbetaling, når pensionen er et obligatorisk led i ansættelsesforholdet, SP-bidrag, ATP og skat. Med henblik på at kunne anvende aktuelle oplysninger om skyldnerens indkomst fra e-indkomstsystemet foreslås det at ændre reglerne således, at indeholdelsesprocenten kan gradueres efter indkomstens størrelse. Indkomsten opgøres uden positiv kapitalindkomst, da der ikke i e-indkomstregisteret er månedlige oplysninger om kapitalindkomsten. Indkomsten opgøres således som en periodisk bruttoindkomst, fratrukket arbejdsmarkedsbidrag, pensionsindbetaling, når pensionen er et obligatorisk led i ansættelsesforholdet, SP-bidrag, ATP og skat. Ændringen vil sikre, at afgørelser om lønindeholdelse foretages på grundlag af aktuelle oplysninger om indkomstforholdene til forskel fra i dag, hvor beregningsgrundlaget for lønindeholdelsesprocenten er det seneste afsluttede indkomstår (seneste årsopgørelse). Ændringen vil indebære, at grundlaget for lønindeholdelse for personer med positiv kapitalindkomst, vil blive mindre. Imidlertid er der for denne persongruppe mulighed for at foretage udlæg i selve kapitalen. Bemyndigelsen til skatteministeren justeres i overensstemmelse hermed.”

(Understreget her)

Af de specielle bemærkninger til gældsinddrivelseslovens § 10 fremgår videre:

”Det foreslås endvidere, at ændre reglen om at indeholdelsesprocenten kan gradueres efter nettoindkomstens størrelse til at indeholdelsesprocenten kan gradueres efter indkomstens størrelse. Indkomsten opgøres som en periodisk bruttoindkomst, fratrukket arbejdsmarkedsbidrag, pensionsindbetaling, når pensionen er et obligatorisk led i ansættelsesforholdet, SP-bidrag, ATP og skat.

Inddrivelsesbekendtgørelsens definition af indkomst vil blive ændret i overensstemmelse hermed. Formålet er at sikre, at lønindeholdelsesprocenten kan beregnes på grundlag af helt aktuelle indkomstoplysninger fra e-indkomstsystemet.”

(Understreget her)

Inddrivelsesbekendtgørelsens definition af indkomst blev således ændret med virkning fra 1. januar 2009, hvorefter det var hovedreglen, at de aktuelle oplysninger om kundens indkomstforhold fra eIndkomst skulle anvendes og ikke kundens årsopgørelse. Hensynet bag dette var at sikre, at afdragsprocenten og lønindeholdelsesprocenten blev beregnet på baggrund af helt aktuelle indkomstoplysninger fra eIndkomst.

Af SKATs juridiske vejledning afsnit Punkt G.A.3.1.1.1.3.2 fremgår, at udtræk af seneste måneds indkomstoplysninger fra eIndkomst skal forstås som udtræksmåneden fratrukket 2 måneder. Ved udtræk i november 2015 er seneste måned i henhold til den juridiske vejledning således september 2015. Som begrundelse for denne fremgangsmåde følger det af den juridiske vejledning, at:

”Det er nødvendigt at have denne regel, da der skal være stor sikkerhed for, at alle indberetninger er på plads, inden en måneds data systemmæssige udtrækkes til beregningen”.

Efterindkomstregisterloven (lovbekendtgørelse nr. 49 af 12. januar 2015 om et indkomstregister) skal indberetning til eIndkomst af udbetalinger fra arbejdsgiveren foretages senest den 10. i måneden efter udløbet af den kalendermåned, som oplysningerne vedrører. I konsekvens heraf er indkomstoplysningerne for den pågældende måned først tilgængelige for SKAT den 10. i måneden.

I hvert fald efter den 10. i måneden er det ikke længere nødvendigt at anvende udtræksmåneden fratrukket 2 eller 3 måneder. Senest på dette tidspunkt har SKAT via eIndkomst adgang til kundens aktuelle indkomstoplysninger. Efter vores vurdering er beregningsgrundlaget i Inddrivelsessystemet derfor i strid med regelgrundlaget. Det forhold, at kørsler i Inddrivelsessystemet arkitektonisk er indrettet på en sådan måde, at kundens aktuelle oplysninger ikke kan indhentes til konkret brug for den konkrete sagsbehandling, ændrer ikke herpå.

Såfremt der ikke foreligger oplysninger fra indkomstregisteret om skyldnerens indkomst, fordi indkomsten eller hele indkomsten ikke indberettes til indkomstregisteret, eller hvis en væsentlig del af den indberettede indkomst består af B-indkomst, kan afdragsordningen i stedet for fastsættes på grundlag af seneste årsopgørelse, jf. inddrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 5.

Der er hverken i ordlyden af bestemmelsen eller i forarbejderne til gældsinddrivelsesloven fortolkningsbidrag til, hvad der nærmere skal forstås ved seneste årsopgørelse. Der er imidlertid ikke grundlag for en fortolkning, hvorefter der ved seneste årsopgørelse menes den seneste årsopgørelse, som er til SKATs rådighed i DWH. Vi finder det bedst stemmende med bestemmelsens ordlyd, at det er den faktiske seneste årsopgørelse, som er tilgængelig i kundens skattemappe (et af SKAT ejet IT-system), der skal anvendes som beregningsgrundlag for betalingsevnevurderingen, så snart årsopgørelsen er dannet.

3.1.3.2 SKATs praksis i forhold til beregning af betalingsevne

3.1.3.2.1. Generelt i forhold til beregningsgrundlaget på baggrund af oplysninger fra eIndkomst

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 4.1, bilag 30, pkt. 2.1.1.3, at DWH til beregningen af nettoindkomsten – på baggrund af indkomstoplysningerne fra eIndkomst – anvender indkomstberegningssmånedens fratrukket 2 måneder eller 3 måneder, alt efter hvilken måned, der havde den mindste indkomst. Dette gælder uanset, hvornår i løbet af indkomstberegningssmånedens varslet eller afgørelsen sendes.

Dette er bekræftet i de foretagne stikprøver. I stikprøver, hvor indkomstoplysningerne fra eIndkomst var lagt til grund for beregningen af nettoindkomsten, var det indkomstoplysningerne fra indkomstberegningssmånedens minus 2 måneder eller indkomstberegningssmånedens minus 3 måneder, der var blevet anvendt.

I test ”Spor 1, test 2, sag 1.2.A.3001.12” (se bilag 69 og bilag 71) varslede SKAT lønindeholdelse over for kunden i brev af den 18. april 2015. Af varslet fremgik, at der til brug for beregningen af kundens afdragsprocent og lønindeholdelsesprocent var anvendt oplysninger om kundens indkomst for januar 2015. Dette svarer til indkomstberegningssmånedens fratrukket 3 måneder.

I test ”Spor 1, test 2, sag 1.2.A.3001.8” (se bilag 69 og bilag 71) varslede SKAT lønindeholdelse over for kunden i brev af 20. august 2014. Af varslet fremgik, at der til brug for beregningen af kundens afdragsprocent og lønindeholdelsesprocent var anvendt oplysninger om kundens indkomst for maj 2015. Dette svarer til indkomstberegningssmånedens fratrukket 3 måneder.

Ingen af stikprøverne viste tilfælde, hvor SKAT havde anvendt indkomstoplysningerne fra den seneste måned (dvs. indkomstberegningssmånedens fratrukket 1 måned), uanset hvornår i indkomstberegningssmånedens varslet eller afgørelsen var udsendt.

Årsagen er, at betalingsevneberegningen foretages en gang månedligt omkring den 1., jf. funktionsbeskrivelse 4.2, bilag 31, pkt. 2.7, og denne betalingsevne anvendes derefter indtil

.....

starten af næste måned. DWH henter de relevante oplysninger fra eIndkomst kort før beregningen den 1. i måneden. Da arbejdsgivere har frem til den 10. i måneden til at foretage indberetning til eIndkomst, er DWH opsat til at foretage beregningen af nettoindkomsten på baggrund af indkomstberegningens måned fratrukket 1 måned, hvilket lægges til grund for nettoindkomstberegningen. Den 1. maj vil EFI således alene beregne betalingsevne ud fra indkomstoplysningerne fra februar og marts måned.

Baggrunden for denne beslutning om at hente en tidligere måneds indkomstoplysninger er, ifølge det oplyste, at SKAT ikke ønsker at træffe afgørelser ved anvendelse af den foregående måneds indkomst, idet denne ikke altid vil være tilgængelig før efter den 10. i den pågældende måned. Det må dog samtidig lægges til grund, at baggrunden også er, at Inddrivelsessystemet arkitektonisk er opsat til at indhente og beregne betalingsevne, således at denne er til rådighed, hvis der måtte blive behov for det. Inddrivelsessystemet er således ikke opsat til at indhente de relevante oplysninger, når der er behov for dem.

Ved et varsel om lønindeholdelse, der udsendes efter den 10. i en måned (f.eks. 11. maj) anvendes således den betalingsevne, der er beregnet omkring den 1. (i eksemplet 1. maj) i den pågældende måned. På dette tidspunkt har DWH alene indkomstoplysningerne fra to måneder tidligere (i eksemplet marts) til rådighed, idet indkomstoplysningerne for den foregående måned (i eksemplet april) først er tilgængelige efter 10. i beregningsmåneden (i eksemplet 10. maj). Såfremt betalingsevneberegningen blev foretaget løbende, og på det tidspunkt, hvor SKAT sender et varsel eller en afgørelse, ville der også den 11. i måneden (i eksemplet den 11. maj) blive foretaget en betalingsevneberegning, hvori nettoindkomsten blev beregnet på baggrund af indkomstoplysningerne fra den foregående måned (i eksemplet april).

Ved ikke løbende at beregne kundernes betalingsevne, når denne konkret skal anvendes, og ved alene at gøre dette ét bestemt tidspunkt på måneden, tilsidesætter SKAT sin forpligtelse til at anvende aktuelle indkomstoplysninger om kunden til beregningen af betalingsevnen, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 5, samt forarbejderne til § 10 i gældsinddrivelsesloven, jf. ovenfor under afsnit 3.1.3.1.

Denne tilsidesættelse vil kunne få den betydning, at betalingsevnen fastsættes højere eller lavere end de aktuelle indkomstoplysninger ville begrunde.

3.1.3.2.2. Generelt i forhold til beregningsgrundlaget på baggrund af oplysninger fra årsopgørelsen

Som det fremgår af funktionsbeskrivelse 4.1, bilag 30, pkt. 2.1.1.4, er årsopgørelserne først tilgængelige og færdigbehandlede i DWH i slutningen af april måned hvert år, selvom disse allerede er til rådighed i kundens skattemappe typisk i slutningen af marts måned. Det betyder, at DWH i april måned anvender forrige års årsopgørelse og ikke den seneste års

.....

.....
årsopgørelse, selv i tilfælde hvor seneste årsårsopgørelse er til rådighed i SKATs system, Skattemappen.

Dette er ligeledes bekræftet i de foretagne stikprøver. I de stikprøver, hvor indkomstoplysningerne fra kundens årsopgørelse var lagt til grund for beregningen af nettoindkomsten, viste én af stikprøverne (Spor 1, test 2, sag 1.2.A.3001.7), at indkomstoplysningerne fra forrige års årsopgørelse var blevet lagt til grund og ikke den seneste årsopgørelse, selvom denne allerede på daværende tidspunkt var dannet i Skattemappen. Derudover viste en stikprøve (Spor 1, test 2, sag 1.2.A.3001.8), at årsopgørelsen ikke blev lagt til grund, idet betalingsevneberegningen blev foretaget, inden årsopgørelsen var dannet, selvom varslet blev udsendt efter dannelsen af årsopgørelsen i Skattemappen.

De 31 gennemførte stikprøver viste overordnet, at nettoindkomsten i alle tilfælde var beregnet korrekt ud fra de oplysninger, som systemet havde lagt til grund, og i henhold til reglerne i gældsindrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1.

Ved ikke at anvende den senest tilgængelige årsopgørelse ved beregningen af nettoindkomsten tilsidesætter SKAT i april måned sin forpligtelse til at anvende seneste årsopgørelse, jf. gældsindrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 5.

Denne tilsidesættelse vil kunne få den betydning, at betalingsevnen fastsættes højere eller lavere, end de aktuelle indkomstoplysninger ville begrunde.

3.1.3.2.3. Beregning af betalingsevne i forbindelse med kundens overgang fra selvstændig erhvervsdrivende til almindelig lønmodtager

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 4.1, bilag 30, afsnit 2.1.1.2, at når en kunde går fra at være selvstændig erhvervsdrivende til at være almindelig lønmodtager, vil reglerne for beregning af nettoindkomst, som det fremgår af SKATs notat af 4. januar 2011, føre til, at kundens nettoindkomst fortsat opgøres på grundlag af årsopgørelsen, selvom der kan være indberettet nyere oplysninger til eIndkomst om kundens indkomstforhold.

3.1.3.2.4. Anvendelse af beregnet betalingsevne i forbindelse med opdatering af betalingsevnen

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 4.2, bilag 31, afsnit 2.7, at en inddrivelsesindsats, der iværksættes i tidsrummet fra EFI bliver bekendt med, at grundlaget for betalingsevnen er ændret, til en ny betalingsevne er beregnet (48 timer), vil have risiko for, at inddrivelsesindsatsen ikke iværksættes på grundlag af en opdateret betalingsevne.

.....

3.1.3.3 *Konsekvensen af anvendelse af forkerte oplysninger til brug for betalingsevneberegning*

I forhold til de ovennævnte fire situationer (3.1.3.2.1 - 3.1.3.2.4) bemærkes det, at anvendelse af uaktuelle oplysninger i beregningen af betalingsevnen kan være i strid med det forvaltningsretlige officialprincip.

Offentlige myndigheder har således pligt til at sørge for, at en sag er tilstrækkelig oplyst, herunder sikre at der er et tilstrækkeligt grundlag for at træffe den pågældende afgørelse. Også for behandling af skattesager gælder som udgangspunkt officialprincippet, jf. Den Juridiske Vejledning 2015-1, pkt. A.A.7.4.3.

En sag skal undersøges så langt, som det er nødvendigt for at træffe en forsvarlig og materielt rigtig afgørelse.

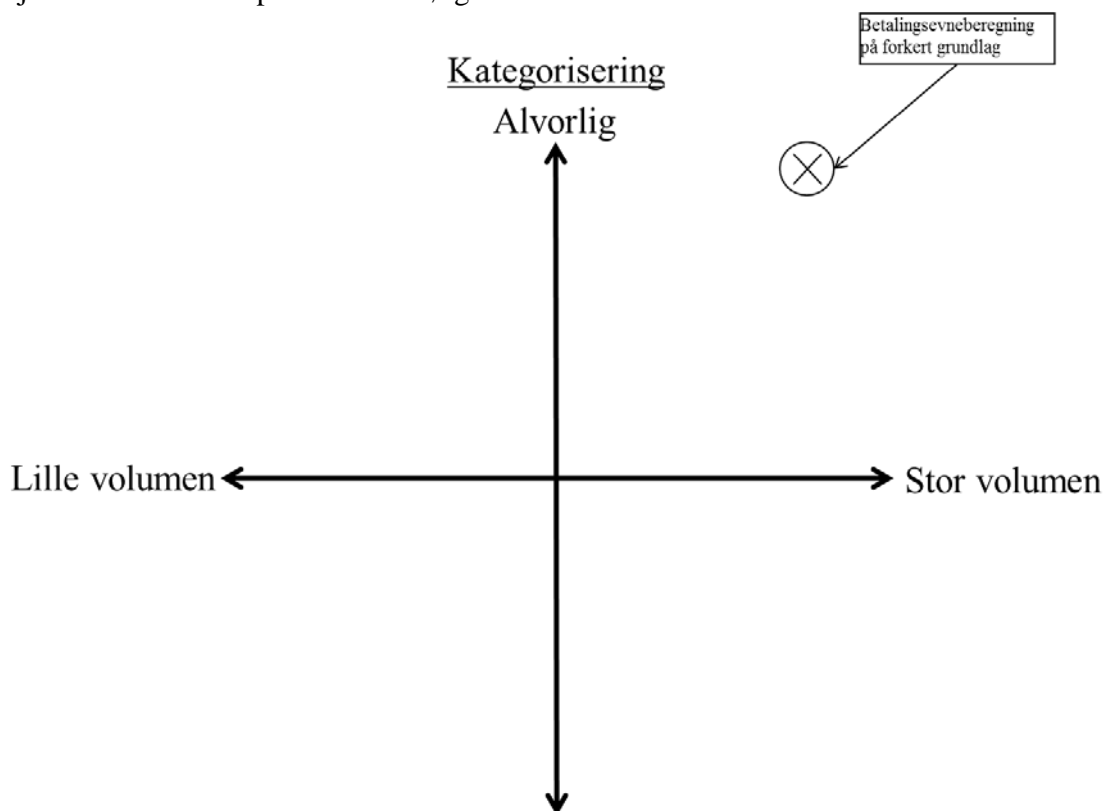
Ovenstående problemstillinger illustrerer, at der kan opstå situationer, hvor en kundes betalingsevne beregnes på baggrund af oplysninger, som ikke er aktuelle, og der opstår dermed en risiko for, at det er forkerte oplysninger, som lægges til grund for afgørelsen. SKAT har pligt til at træffe materielt rigtige afgørelser og dermed også, i det omfang det er muligt at sikre, at det er aktuelle og rigtige oplysninger, som lægges til grund for afgørelsen.

Manglende iagttagelse af officialprincippet kan efter omstændighederne føre til, at afgørelsen er ugyldig.

På baggrund af den måde Inddrivelsessystemet er indrettet i forhold til betalingsevneberegningen, foreligger der således en systematisk risiko for, at afgørelser om tvungen betalingsordning og lønindeholdelse bliver ugyldige.

Vi har lagt til grund, at fejlene optræder generelt og i meget stort omfang, idet der er tale om kernefunktionalteter. Fejlen er samtidigt kategoriseret som alvorlig som følge af dens potentielt indgribende natur over for kunden og som følge af, at de truffne afgørelser risikerer at være ugyldige.

Fejlene er dermed indplaceret som følger:



3.1.4 SKATs håndtering af fremsendte eller i øvrigt modtagne budgetskemaer

Ved varsling af en afgørelse om lønindeholdelse oplyses i varslet, hvilken betalingsevne EFI har beregnet for den pågældende kunde (den skematisk beregnede betalingsevne). Sammen med varslet fremsendes et budgetskema, hvori kunden kan oplyse om sine økonomiske forhold til brug for SKATs beregning af kundens betalingsevne.

Kunden kan herefter udfylde og returnere budgetskemaet til SKAT, jf. funktionsbeskrivelse 3.2., afsnit 2.1. Når et budget modtages af SKAT pr. post eller via SKAT.dk, behandles det manuelt af en sagsbehandler. Det færdigbehandlede budget uploades som en PDF-fil i kundens sagsmappe i EFI. EFI reagerer ikke og kan ikke reagere på informationerne i det uploadede budget eller i øvrigt på, at budgettet uploades til EFI, jf. funktionsbeskrivelse 4.3, afsnit 2.3.2.

Inddrivelsessystemet er ikke i stand til at træffe afgørelser om tvungne betalingsordninger eller lønindeholdelse uden samtidig at anvende den automatisk beregnede betalingsevne. Såfremt et af kunden indsendt budget udviser en anderledes betalingsevne, kan SKAT således ikke systemmæssigt iværksætte (under-)indsatserne tvungen betalingsordning eller lønindeholdelse over for den pågældende kunde ved anvendelse af den anderledes (men korrekte) betalingsevne. SKATs behandling af budgetter, der er indsendt af kunder og som

fører til beregning af en ny betalingsevne, der enten viser en større, mindre (evt. ingen) eller samme betalingsevne som den, der er fastsat i varslet, sker efter faste retningslinjer/regler. Disse er nærmere beskrevet i funktionsbeskrivelse 3.2, bilag 26, afsnit 2.3.2.2 og i funktionsbeskrivelse 3.3, bilag 27, afsnit 2.3.6.2.

I afsnit 3.1.4.1 behandles de tilfælde, hvor SKAT træffer afgørelse uden inddragelse af fremsendt budgetskeema. Under afsnit 3.1.4.2 behandles SKATs håndtering af budgetter med mindre betalingsevne end den skematisk beregnede (den automatisk beregnede betalingsevne). Under afsnit 3.1.4.3 behandles SKATs håndtering af budgetter med større betalingsevne end den skematisk beregnede. Under afsnit 3.1.4.4 behandles de tilfælde, hvor en tvungen betalingsordning af underindsatstypen ”frivillig betalingsordning” misligholdes. Under afsnit 3.1.4.5 behandles tilfælde, hvor der ikke gives korrekt begrundelser for afgørelser, hvor disse er begrundet (delvis) i telefonisk modtagne budgetter. Endelig behandles under afsnit 3.1.4.6 SKATs sagsbehandlingstid og tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i forbindelse med behandlingen af budgetter.

3.1.4.1 Afgørelse uden inddragelse fremsendt budgetskeema

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 3.3, afsnit 2.3.1, at EFI ikke kontrollerer, om der er modtaget et budget eller anden henvendelse fra en kunde, inden EFI træffer afgørelse om lønindeholdelse. I disse situationer betyder det bl.a., at en afgørelse om lønindeholdelse vil blive fastsat med udgangspunkt i den skematisk beregnede betalingsevne, der er angivet i varslet, selvom kunden har indsendt et budgetskeema til SKAT, såfremt budgettet ikke behandles forinden Inddrivelsessystemet træffer afgørelse, eller såfremt indsatsen i Inddrivelsessystemet forinden manuelt er lukket ned. Formålet med budgetskeemaet er at bidrage til at sikre, at SKAT fastsætter en korrekt lønindeholdelsesprocent, herunder at kunden overlades det nødvendige til sit eget og familiens underhold.

Ved ikke at inddrage oplysninger fra kunden i afgørelsen tilsidesætter SKAT sin forpligtelse til at foretage en konkret betalingsevneberegning efter reglerne i gældsinddrivelsesbekendtgørelsens kapitel 6, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 7, 1. og 2. pkt., når kunden har indsendt et budgetskeema. Endvidere risikerer SKAT ikke at tage højde for eventuelt væsentlige ændrede økonomiske forhold hos kunden, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 10.

En sådan fejl har således potentielt betydning for indholdet af afgørelsen om lønindeholdelse og må derfor karakteriseres som en væsentlig retlig mangel, hvorefter afgørelsen om lønindeholdelse som det klare udgangspunkt vil være ugyldig. I situationer, hvor den skematiske betalingsevne er lavere end den betalingsevne, som SKAT ville kunne beregne efter det indsendte budget, kan det forhold, at den fejlagtige lønindeholdelsesprocent er til gunst for kunden efter omstændighederne udgøre sådanne tertiære momenter, der taler imod ugyldighed, at den alligevel vil skulle opretholdes som

gyldig, selvom afgørelsen er behæftet med en retlig mangel. Udgangspunktet er dog, at manglende iagttagelse af de nævnte bestemmelser fører til afgørelsens ugyldighed.

Ved vurdering af fejlens karakter indgår det, at fejlen ikke omfatter samtlige afgørelser om lønindeholdelse, men alene opstår i den situation, hvor kunden har rettet henvendelse til SKAT, efter kunden har modtaget et varsel. Endvidere har SKAT oplyst, at der eksisterer en manuel proces, hvorefter der bookes en manuel opgave hos en sagsbehandler til håndtering af henvendelsen, der skal sikre, at der ikke træffes afgørelse inden henvendelsen er blevet behandlet.

Der er ikke fuldstændig klarhed over, i hvilket omfang SKAT faktisk (manuelt) behandler budgetter og andre henvendelser fra kunden. I den forbindelse bemærkes, at fejlen – som angivet – potentielt har ganske indgribende betydning for kunden, og manglende behandling kan føre til, at afgørelsen bliver ugyldig.

3.1.4.2 Håndtering af budget med mindre betalingsevne end den skematisk beregnede

Såfremt betalingsevnen på baggrund af oplysningerne i et af kunden indsendt budget er mindre end angivet i varslet, stopper SKAT lønindeholdelsesindsatsen, og sagsbehandleren opretter en såkaldt "frivillig" betalingsordning (underindsatstype frivillig betalingsordning) ud fra den budgetvurderede betalingsevne. Dette skyldes som anført, at EFI ikke er i stand til at træffe afgørelse om lønindeholdelse med en betalingsevne, der ligger under den automatisk beregnede betalingsevne. Dette er heller ikke muligt med manuel bistand.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at baggrunden, for at SKAT i dette tilfælde oprindeligt har påbegyndt lønindeholdelsesindsatsen over for kunden, er, at kunden allerede har misligholdt en tvungen betalingsordning, jf. funktionsbeskrivelse 1.1, bilag 19.

Det bemærkes videre, at SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed er forpligtet til at forsøge at inddrive fordringer ved anvendelse af samtlige de inddrivelsesmidler, lovgivningen stiller til rådighed, jf. nedenfor under afsnit 3.1.5. Når SKAT konsekvent reagerer på et indsendt budget med en mindre betalingsevne end den automatisk beregnede ved at iværksætte en såkaldt "frivillig" betalingsordning i stedet for at iværksætte lønindeholdelse, kan det give anledning til overvejelse om, hvorvidt dette ud fra en generel betragtning er i overensstemmelse med SKATs forpligtelse til at foretage inddrivelse med alle tilgængelige midler.

I konkrete situationer kan det naturligvis være den korrekte reaktion, at SKAT forsøger inddrivelse ved brug af en betalingsordning. F.eks. kan man forestille sig den situation, at det fremsendte budget viser, at den skematisk beregnede betalingsevne var baseret på fejlagtige indkomstoplysninger. I denne situation kan SKAT efter omstændighederne være forpligtet til på ny at forsøge at inddrive gælden gennem en betalingsordning i stedet for at skride til lønindeholdelse.

Fastsættelsen af en ny betalingsordning vil dog næppe generelt set være den rette reaktion, navnlig i lyset af, at kunden allerede har været underlagt en betalingsordning.

Det forhold, at SKAT automatisk anvender en såkaldt ”frivillig” betalingsordning over for kunder, der indsender et budget, som viser en lavere betalingsevne end den skematisk beregnede i varslet om lønindeholdelse, rejser yderligere problemstillinger. Eksempelvis kan det føre til, at SKAT iværksætter tvangsmæssig inddrivelse ved lønindeholdelse over for en kunde, der har fået fastsat en betalingsevne på kr. 1.000,- i varslet, og som reaktion på varslet har indsendt et budget, der viste samme betalingsevne. En kunde, der havde fået fastsat en betalingsevne på kr. 1.200,- i varslet, og som indsendte et budget til SKAT, der viste en betalingsevne på kr. 1.000,-, ville derimod ikke blive underlagt en lønindeholdelse, men derimod opnår en såkaldt ”frivillig” betalingsordning. En sådan forskelsbehandling harmonerer – afhængig af sagernes nærmere konkrete omstændigheder – ikke med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

De retningslinjer, som SKAT har fastsat som følge af, at EFI ikke er i stand til at håndtere oplysninger i et budget, øger således risikoen for, at der sker fejl i forbindelse med sagsbehandlingen. Det må – både i lyset af SKATs forpligtelse til at foretage maksimal inddrivelse og ud fra et ligebehandlingssynsspunkt – anses for en u hensigtsmæssig systemløsning, at SKAT automatisk reagerer over for kunder, der indsender et budget, der viser en mindre betalingssevne, ved at fremsende en frivillig betalingsordning til kunden.

3.1.4.3 Håndtering af budget med større betalingsevne end den skematisk beregnede

Såfremt betalingsevnen på baggrund af oplysningerne i det indsendte budget er større end angivet i varslet eller i afgørelsen, fortsætter lønindeholdelsesprocessen uændret, dvs. med anvendelse af den automatisk beregnede (skematiske) betalingsevne, dvs. den lave betalingsevne. Herved udnyttes kundens betalingsevne ikke fuldt ud, hvilket kan være i strid med SKATs forpligtelse om at foretage inddrivelse med alle til rådighed værende midler, jf. nedenfor under afsnit 3.1.5.

3.1.4.4 Misligholdelse af en frivillig betalingsordning

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 4.3, afsnit 2.6., at såfremt kunden misligholder den såkaldt ”frivillige” betalingsordning, og betalingsordningen på inddrivelsessporet er sat op til at blive efterfulgt af lønindeholdelse, hvilket vi har forstået er udgangspunktet, vil EFI automatisk igangsætte inddrivelse på grundlag af den skematisk beregnede betalingsevne ved udsendelse af et varsel om lønindeholdelse til kunden.

Dette må ligeledes anses for en fejl, idet SKAT herved risikerer at lønindeholde mere end kundens reelle betalingsevne – som er erkendt ved det indsendte budget - tilsiger. Det bemærkes, at SKAT i den angivne funktionsbeskrivelse har oplyst, at dette er en

procesmæssig fejl, som er ved at blive rettet. Vi er ikke bekendt med, om fejlen efterfølgende er rettet.

3.1.4.5 Manglende begrundelse i aftalebrev om iværksættelse af "frivillig betalingsordning"

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 4.3, afsnit 2.2.1, at i de tilfælde, hvor en sagsbehandler modtager et telefonbudget, vil sagsbehandleren indskrive budgettet og afgørelsen i en note i EFI og erstatte en evt. varslet eller igangværende indsats med en tvungen betalingsordning (der dog oprettes som indsatsundertypen "frivillig betalingsordning" m.v.) på samme måde som beskrevet ovenfor under afsnit 3.1.4.2 - 3.1.4.4.

Der udsendes derefter et aftalebrev, hvori ratestørrelse, ratefrekvens og betaling af 1. rate fremgår. Det beror på den konkrete sagsbehandler, om der i aftalebrevet tillige indsættes en begrundelse for, hvorledes den såkaldt "frivillige" betalingsordning (som i realiteten nok er af samme karakter som øvrige tvungne betalingsordninger) er opsat, herunder for udarbejdelsen af budget og fastsættelse af betalingsevnen.

Beslutninger om betalingsordninger anses for afgørelser i forvaltningslovens (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014) forstand, jf. ombudsmandens udtalelse af 31. maj 2008, og skattemyndighederne er derfor forpligtede til at efterleve forvaltningslovens krav til sagsbehandlingen i forbindelse med afgørelsen af sager om betalingsordninger, herunder forvaltningslovens § 22 om begrundelsespligten.

En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen beror på et skøn, skal begrundelsen angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Hvis kunden har indsendt et budget, skal oplysningerne i budgettet ligge til grund for beregning af betalingsevnen, jf. gældsindrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 4, 6. pkt. En begrundelse skal om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. I denne situation vil det være fornødent at angive, hvilke oplysninger om skyldnerens betalingsevne SKAT lægger til grund for afgørelsen.

Forvaltningslovens § 22 om begrundelsespligten er en garantiforskrift, og udgangspunktet er derfor, at manglende begrundelse vil medføre, at en bebyrdende afgørelse bliver ugyldig.

Hvis SKAT ikke godkender alle de udgifter, der fremgår af budgettet, får kunden ikke fuldt ud medhold i afgørelsen. Hvis betalingsevnen bliver højere, og der dermed efter beregningen kan afdrages et større beløb, vil der være tale om en bebyrdende afgørelse.

SKAT har derfor pligt til at angive en begrundelse for, at de(n) pågældende udgift(er) ikke bliver medtaget ved beregning af betalingsevnen, da afgørelsen i modsat fald efter en konkret vurdering kan være ugyldig.

3.1.4.6 Sagsbehandlingstid og tilrettelæggelse af sagsbehandlingen

Det fremgår af funktionsbeskrivelse nr. 4.3, afsnit 2.2.2, at SKAT månedligt udskriver en oversigt over budgetter modtaget inden for den seneste måned. På baggrund af denne oversigt standses angiveligt alle indsatser over for kunder, som har indsendt et budget. Standsningsen gennemføres ved, at kunderne manuelt flyttes fra de inddrivelsesspor, som de pågældende var placeret på i EFI, til et dertil indrettet spor: "BudgetUnderBehandling". En igangsat betalingsordning vil herefter automatisk standse, mens standsnings af en igangsat lønindeholdelse tillige kræver, at en sagsbehandler manuelt standser indsatsen, hvilket sagsbehandleren, efter det oplyste, også gør. Det fremgår, at sidstnævnte skyldes en opmærksomhedsfejl af sporet.

Det er oplyst, at kunden alene modtager en meddelelse fra SKAT, såfremt der er tale om en igangsat lønindeholdelse, som standses. Kunden modtager, ifølge det oplyste, ikke meddelelse fra SKAT, hvis der er tale om en betalingsordning.

Af funktionsbeskrivelse nr. 4.3, bilag 32, afsnit 2.3.2 fremgår, at kunden ikke modtager et selvstændigt brev fra SKAT om behandling af kundens budget.

Af funktionsbeskrivelse nr. 4.3, bilag 32 afsnit 2.2.2, fremgår, at SKAT - grundet ressourceallokering - på nuværende tidspunkt er bagud med behandlingen af ca. 4.000 indsendte budgetter, hvoraf de ældste er fra juni 2014. Det fremgår også, at SKAT behandler de senest indsendte budgetter først.

Forvaltningsloven indeholder ikke generelle regler om myndigheders sagsbehandlingstid. Spørgsmålet om, hvor lang sagsbehandlingstid, der kan accepteres, kan derfor ikke besvares generelt. Det er imidlertid et grundlæggende krav, at afgørelser træffes så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt.

Når man vurderer en myndigheds sagsbehandlingstid, må man, ud over den samlede sagsbehandlingstid, tage andre forhold i betragtning: Sagens karakter, omfanget af de undersøgelser myndigheden skal foretage, den sædvanlige sagsbehandlingstid og de løbende ekspeditioner i sagen. Heri ligger, at der stilles krav om en vis fremdrift i sagens ekspedition.

Af Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (vejledning nr. 11740 af 4. december 1986), fremgår af punkt 206-208:

.....

”206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden for kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt give oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

207. Myndigheden bør endvidere give den, der er part i sagen, underretning, når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.

208. Rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme. Besvarelsen bør indeholde oplysning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.”

Ombudsmanden har i nogle udtalelser peget på, at myndigheder, med henblik på at sikre, at sager ikke henligger i længere tid, inden afgørelse træffes, og at sager ikke bliver glemt og derfor ikke afgjort, bør oprette tilstrækkeligt effektive erindringssystemer.

Af FOB 1990.187 fremgår, at en forvaltningsmyndighed, hvis myndigheden ikke kan træffe afgørelse i en sag inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

I FOB 2010-4-3 kritiserede Ombudsmanden, at en statsforvaltning ved en fejl havde henlagt en sag om børnebidrag, som Familiestyrelsen havde bestemt skulle genoptages. Statsforvaltningen blev først opmærksom på sagen, da borgerens advokat spurgte til sagen, og på tidspunktet for Ombudsmandens udtalelse var der gået fire år siden Familiestyrelsens afgørelse om genoptagelse.

I FOB 2011-20-8 udtalte en kommune, at der i en periode ikke blev foretaget ekspeditioner i sagen. Ombudsmanden udtalte, at kommunens udtalelse gav et indtryk af, at sagen var blevet glemt i kommunen, og ombudsmanden mente, at kommunens sagsbehandlingstid på 2 år og 7 måneder var meget kritisabel.

Hvis en forvaltningsmyndighed ikke kan træffe afgørelse inden for kortere tid efter en sags modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om hvorpå sagen beror og så vidt muligt give oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge. Det betyder, at SKAT, hvis der ikke kan træffes afgørelse om en betalingsordning eller lønindeholdelse inden for kortere tid efter, at SKAT modtager kundens budget, bør give kunden underretning om, at kundens budget behandles, og at behandlingen af budgettet trækker ud. Der bør endvidere så vidt muligt gives oplysning om, hvornår SKAT regner med, at afgørelse om kundens betalingsordning kan foreligge.

.....

Der stilles herudover krav om en vis fremdrift i en forvaltningsmyndigheds ekspeditioner. Når SKAT modtager et budget fra en kunde og herefter standser alle indsatser over for kunden, må dette således følges op af andre relevante sagsbehandlingskridt.

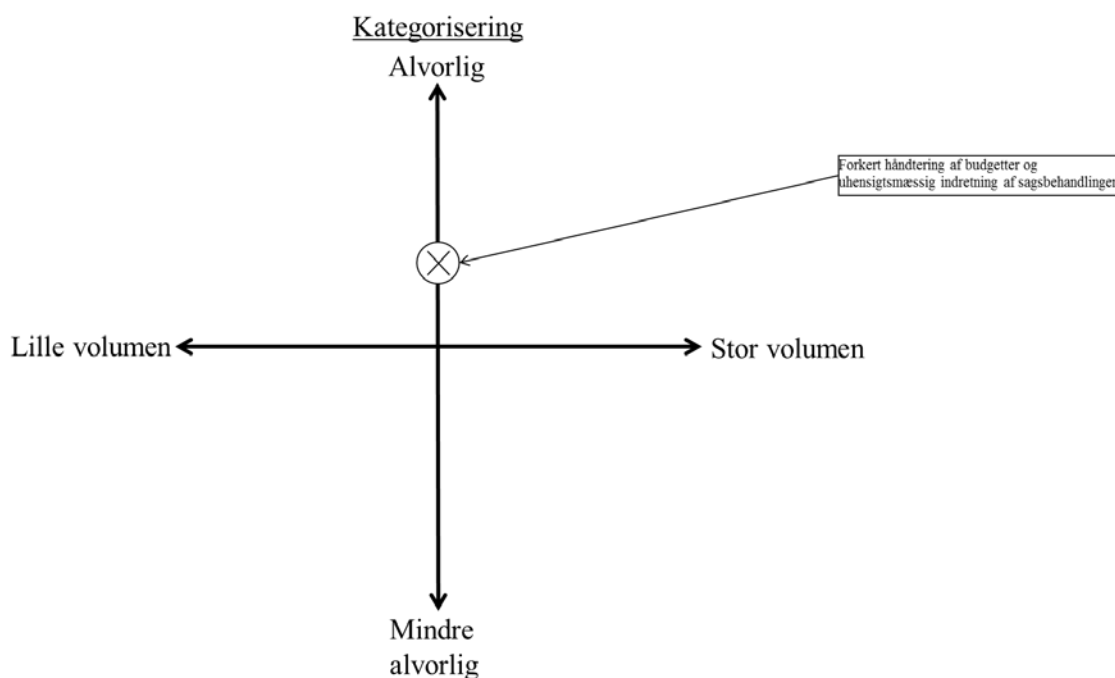
Det er et overordnet krav, at en forvaltningsmyndighed sikrer, at afgørelser træffes så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt, ligesom en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at tilrettelægge sin sagsbehandling således, at sager ikke bliver glemt, jf. herved f.eks. FOB 2010-4-3 og FOB 2011-20-8. Det betyder, at SKAT er forpligtet til at tilrettelægge sin behandling af indsendte budgetter således, at budgetterne bliver behandlet så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt, og til at tilrettelægge sin sagsbehandling således, at sager ikke bliver glemt.

Det er ikke oplyst, hvad baggrunden, for at SKAT behandler de senest indsendte budgetter først, er. En sådan fremgangsmåde må dog kunne begrundes sagligt. Er det ikke tilfældet, er denne fremgangsmåde udtryk for en kritiserbar tilrettelæggelse af sagsbehandlingen.

3.1.4.7 Kvalificering af fejlene i budgethåndteringen

De ovennævnte (3.1.4.1 - 3.1.4.6) behandlede fejl vurderes umiddelbart som forholdsvis alvorlige med en middel volumen, idet dog manglende inddragelse af budgetter i afgørelser må anses for en mere alvorlig fejl.

Fejlen er dermed samlet indplaceret som følger:



3.1.5 Forbedring af en kundes betalingsevne og SKATs pligt til at foretage inddrivelse

Det fremgår af gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 5, at SKAT kan ændre afdragsbeløbet i en tvungen betalingsordning, når kundens økonomiske forhold ændres. Tilsvarende fremgår det af gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 9, at SKAT kan træffe afgørelse om en ændret indeholdelsesprocent, hvis kundens økonomiske forhold ændrer sig.

SKAT har oplyst, at der ikke sker nogen regulering af det beløb, der skal afdrages eller indeholdes, udover hvor SKAT i forbindelse med en såkaldt Stop-Genstart-procedure stopper en igangværende lønindeholdelse eller tvungen betalingsordning, hvorefter en tilsvarende indsat igangsættes. Denne procedure, der som udgangspunkt ligger uden for rammerne af legalitetsanalysen, jf. ovenfor under afsnit 1.5, bliver iværksat som følge af, at SKAT har modtaget nye fordringer til inddrivelse mod den pågældende kunde.

Af forarbejderne til gældsinddrivelsesloven (lovforslag nr. 20 af 8. oktober 2008 om inddrivelse af gæld til det offentlige, almindelige bemærkninger, pkt. 3.7.1.) fremgår følgende:

"Udgangspunktet i restanceinddrivelsesmyndighedens inddrivelse er, at fordringer [...] forsøges inddrevet ved anvendelse af samtlige de inddrivelsesmidler, lovgivningen stiller til rådighed."

Af forarbejderne til gældsinddrivelsesloven fremgår desuden, (lovforslag nr. 112 af 24. februar 2005 om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer, almindelige bemærkninger, pkt. l), at:

"Den samlede og overordnede målsætning for inddrivelsesområdet er: [...] Ledelsesmæssig fokus på opgaven, således at de mest effektive inddrivelsesmidler konsekvent anvendes."

Det inddrivelsesretlige udgangspunkt for SKAT må herefter være, at der skal ske inddrivelse ved anvendelse af samtlige til rådighed værende inddrivelsesmidler, og at inddrivelse skal ske ved anvendelse af de mest effektive inddrivelsesmidler. SKAT skal således i videst mulig omfang søge gæld til det offentlige inddrevet.

SKAT beregner løbende alle kunders betalingsevne, jf. herom også ovenfor afsnit 3.1.2. Som nævnt i samme afsnit, benytter SKAT imidlertid ikke disse betalingsevneberegninger, og det er som ligeledes nævnt ikke lovligt at indhente oplysninger, som ikke er nødvendige for sagsbehandlingen.

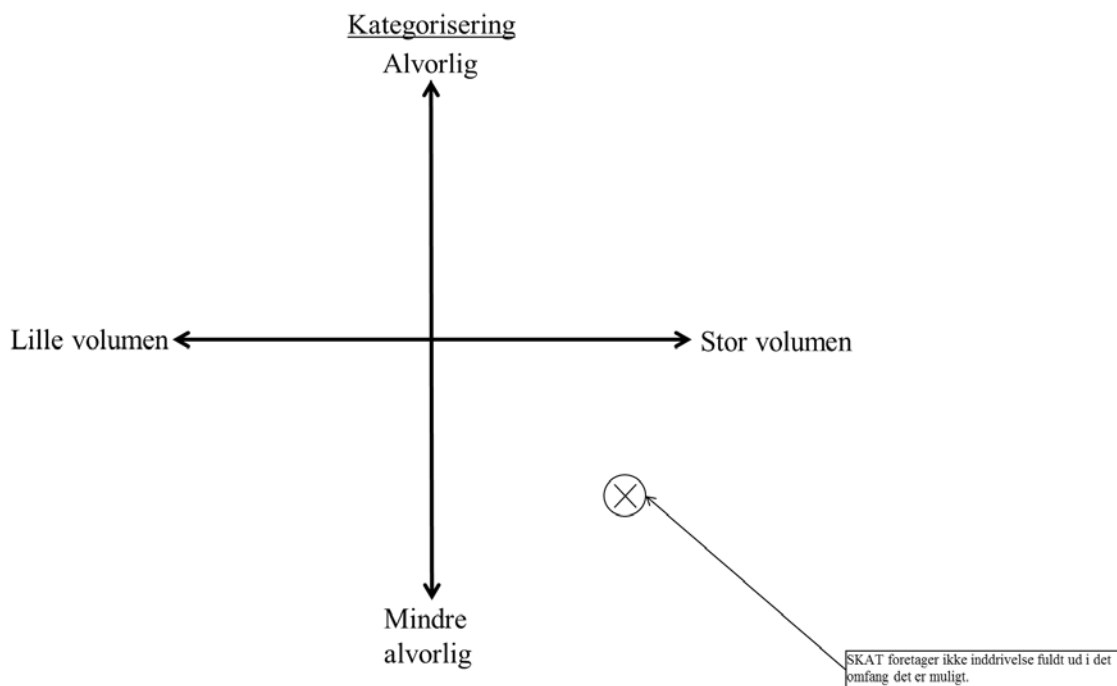
I de tilfælde, hvor SKAT via en foretaget beregning af betalingsevnen eller i øvrigt bliver bekendt med, at en kunde har en markant højere betalingsevne end den, der er anvendt i en afgørelse om tvungen betalingsordning eller lønindeholdelse, samtidig med at kunden har væsentlig udestående gæld til det offentlige til inddrivelse ved SKAT, finder vi det bedst

stemmende med SKATs inddrivelsesforpligtelse, at SKAT vurderer, om inddrivelse kunne og burde ske i videre omfang. Denne forpligtigelse forsømmer SKAT ved generelt at undlade at tage skridt til at regulere afdragsbeløbet eller indeholdelsesprocenten løbende, når kundens betalingsevne forbedres væsentligt.

Af samme grunde må det anses for en fejl, i det omfang SKAT i øvrigt ikke foretager inddrivelse med de til rådighed værende midler. I den forbindelse har Accenture oplyst, at der for nuværende alene er aktive indsatser over for 7.789.904 fordringer ud af i alt 22,3 mio. fordringer i inddrivelsessystemet.

Vi har lagt til grund, at fejlen optræder generelt og i forholdsvist stort omfang, idet der er tale om kernefunktionaliteter. Fejlen er dog kategoriseret som mindre alvorlig som følge af, at den ikke umiddelbart er indgribende over for kunden.

Fejlen er dermed indplaceret som følger:



3.2 Forældelse

Under dette afsnit behandles afdækkede fejl og uhensigtsmæssigheder, der hovedsagligt vedrører spørgsmål af forældelsesretlig karakter.

Under afsnit 3.2.1 behandles SKATs inddrivelse af erkendt forældede fordringer.

Under afsnit 3.2.2 behandles SKATs behandling af tvungne betalingsordninger, hvor kunden har gjort indsigelser mod en eller flere fordringer omfattet af betalingsordningen.

Under afsnit 3.2.3 behandles betydningen af, at Inddrivelsessystemet ikke tilskriver eller i øvrigt opdeler inddrivelsesrenter i forhold til, om disse forældelsesafbrydes som følge af rateindbetalinger i henhold til afgørelser om betalingsordninger eller på baggrund af lønindeholdelsesafgørelser og indeholdelser.

Under afsnit 3.2.4 behandles kort SKATs forældelsehåndtering af afgørelser om lønindeholdelser og indeholdelser på den baggrund.

Under afsnit 3.2.5 og 3.2.6 behandles Inddrivelsessystemet behandling af suspensionsreglerne på baggrund af ukendskab til kundens opholdssted. Under afsnit 3.2.7 behandles generelt SKATs anvendelse af forældelsesfeltet i Inddrivelsessystemet.

3.2.1 Inddrivelse af forældede fordringer

Fordringer sendt til inddrivelse hos SKAT forældes på samme måde, som hvis de ikke var oversendt til inddrivelse hos SKAT, dvs. som udgangspunkt efter reglerne i forældelsesloven.

Retsvirkningen af forældelse er, at fordringen mister sin retskraft, hvorefter fordringshaver mister sin ret til at kræve opfyldelse, jf. forældelseslovens (lovbekendtgørelse nr. 1063 af 28. august 2013 om forældelse af fordringer) § 23, stk. 1. Forældelse har således den konsekvens, at fordringshaver mister retten til at inddrive fordringen.

Forældelse af en hovedfordring betyder samtidigt, at også accessoriske krav til hovedstolen forældes, dvs. renter og lignende til hovedfordringen knyttede ydelser, jf. forældelseslovens § 23, stk. 2. Videre har forældelse den virkning, at fordringshaver, såfremt der er tale om en sikret fordring, ligeledes som udgangspunkt mister de til fordringen tilhørende sikkerhedsrettigheder, som f.eks. panteret eller udlæg, jf. forældelseslovens § 25.

Fordringshaver har dog i visse tilfælde adgang til at foretage modregning, uanset forældelse af den (mod)fordring, som fordringshaver ønsker at bringe i modregning, jf. forældelseslovens § 24. Fordringshaver bevarer således sin modregningsret, såfremt denne er aftalt mellem parterne på et tidspunkt, hvor modfordringen ikke var forældet, og de almindelige modregningsbetingelser i øvrigt var opfyldte, eller såfremt hovedfordringen udspringer af samme retsforhold som modfordringen (dvs. ved konnekse fordringer), og hovedfordringen er stiftet, inden forældelse er indtrådt.

Uden for de ovenfor nævnte tilfælde er det kun i ganske særlige tilfælde, at fordringshaveren ikke mister sin ret til at kræve opfyldelse. Det er således den absolutte hovedregel, at den forældede fordringen ikke længere kan inddrives.

3.2.1.1 *Inddrivelse af forældede fordringer ved modregning*

Det er oplyst, at der i Inddrivelsessystemet findes et ikke uvæsentligt antal fordringer, som er registreret i Inddrivelsessystemet med en forældelsesdato, som ligger tilbage i tid. Der er altså tale om fordringer, der af systemet fremgår som forældede. De pågældende fordringer er ikke nærmere undersøgt, men vi må i denne sammenhæng lægge til grund, at fordringer, der er registreret på denne måde, i væsentligt omfang er forældede.

Ifølge oplysninger fra Accenture er 784.149 fordringer forældet. Tallet indeholder fordringer, hvor mindst en hæftelse er forældet og inkluderer også de, hvor forældelsesdatoen er forkert. Accenture har videre oplyst, at 3,9 % af alle fordringer i systemet er forældet. Det har ikke været muligt at få oplyst, hvor mange kunder, som har forældede fordringer.

Ifølge Inddrivelsessystemets oprindelige arkitektoniske design skulle fordringer afskrives, så snart forældelsesdatoen var passeret, dvs. lå tidligere end den pågældende dato. Den funktionalitet, der skulle forestå denne afskrivning, er imidlertid ifølge det oplyste ikke aktiveret. Afskrivningen af sådanne fordringer sker derfor manuelt. SKAT er imidlertid ifølge det oplyste i ikke uvæsentligt omfang bagud med at afskrive sådanne fordringer. Vi er ikke bekendt med, i hvilket omfang SKAT er bagud med denne opgave.

Vi har fået oplyst, at modregning er en reaktionsdrevet proces i Inddrivelsessystemet, hvor aktionen, dvs. det forhold, at kunden registreres i Inddrivelsessystemet med en fordring mod det offentlige, medfører en øjeblikkelig reaktion, nemlig at kravene modregnes. Denne reaktion (modregningen) sker, ifølge det oplyste, uden hensyntagen til, om det offentlige krav mod kunden i Inddrivelsessystemet er registreret med en forældelsesdato, der er passeret.

En sådan modregning med allerede forældede krav over for kunder er ulovlig, medmindre modregningen sker med konnekte krav eller er aftalt mellem parterne. Det må umiddelbart anses for usandsynligt, at dette vil være tilfældet i andet end rene undtagelsessituationer, jf. ovenfor under afsnit 3.2.1.

De pågældende modregninger er derfor ulovligt foretaget og inddrivelsen dermed ulovlig.

3.2.1.2 *Inddrivelse af forældede fordringer ved tvungen betalingsordning eller lønindeholdelse*

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 2.1, bilag 20, afsnit 3.1, og af funktionsbeskrivelse 3.1, bilag 25, at Inddrivelsessystemet ikke har nogen sikkerhedsmekanismer, der forhindrer forældede fordringer i systemmæssigt at indgå i en tvungen betalingsordning eller i en lønindeholdelse.

.....

Såfremt en kunde har fordringer imod sig, der er forældede, vil disse således blive medtaget i en tvungen betalingsordning eller en lønindeholdelse, og Inddrivelsessystemet vil i den forbindelse registrere fordringernes forældelsesfrister som afbrudt og i den forbindelse erstatte den korrekte forældelsesdato på fordringen med en ny forældelsesdato. Herefter vil fordringerne, som er forældede, fremgå af Inddrivelsessystemet som ikke forældede.

SKAT søger at imødegå denne risiko ved udsøgninger, der blandt andet har til formål at sikre, at forældede fordringer eller fordringer, der forældes i en nær fremtid, ikke indgår i indsatser, der opstartes. Dette er beskrevet i funktionsbeskrivelse 1.1, bilag 19. De nævnte udsøgninger forhindrer imidlertid ikke, at forældede fordringer indgår i de efterfølgende indsatser overfor kunderne.

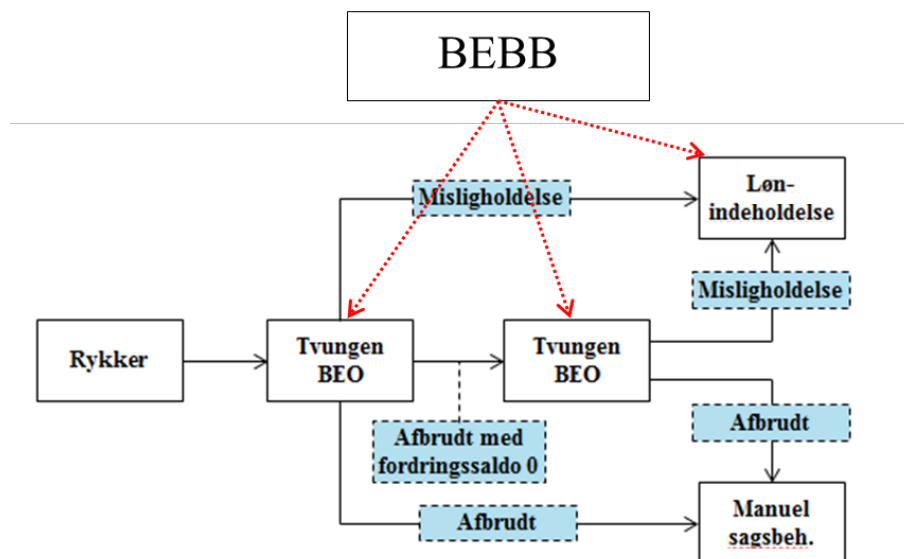
Det er samtidigt oplyst, at et inddrivelsesspor kan have en tidsmæssig længde, der er længere end den tidshorizont, som udsøgningen tager højde for. Der eksisterer således en risiko for, at både fordringer, der tilgår Inddrivelsessystemet og forældes efter opstarten af et inddrivelsesspor, samt fordringer, der forældes inden en forældelsesafbrydende hændelse indtræder, kommer til at indgå i inddrivelsesforløbet.

Dette skyldes, at en indsats kan iværksættes i Inddrivelsessystemet, hvorefter indsatsen afventer, at startbetingelser for indsatsen bliver opfyldt, se herom nærmere funktionsbeskrivelse 1.1, bilag 19, funktionsbeskrivelse 2.1, bilag 20, funktionsbeskrivelse 2.2, bilag 21, funktionsbeskrivelse 3.1, bilag 25, funktionsbeskrivelse 3.2, bilag 26, samt funktionsbeskrivelse 3.3, bilag 27. Opfyldelse af sådanne startbetingelser kan vare op til 180 dage og under visse særlige betingelser endnu længere. I test 2.4.3001 er det konstateret, at der i konkrete tilfælde er forløbet mere end 340 dage fra en rykker blev sendt og til en afgørelse om tvungen betalingsordning blev truffet. Der er intet i Inddrivelsessystemet, der forhindrer en fordring i at blive medtaget i en indsats, såfremt den var forældet eller forældes i løbet af det automatiske inddrivelsesforløb.

Risikoen, for at forældede fordringer medtages i indsatser, må antages at forøges, jo længere inddrivelsesforløbet varer, uden at der indtræder forældelsesafbrydende omstændigheder.

.....

Som illustreret tidligere ved figur 1 ser inddrivelsessporet CPR-Simpel-Inddrivelse ud som følger:



I dette tilfælde vil der således være en særlig risiko i forbindelse med start af en tvungen betalingsordning, efter at den oprindelige forældelse er afbrudt som følge af systemhændelsen ”afbrudt med fordringsaldo 0”, og i forbindelse med start af lønindeholdelse.

I den førstnævnte situation har kunden tidligere haft en tvungen betalingsordning, hvor kunden har betalt hele skylden i henhold til betalingsordningen. Samtidig har kunden ”ny gæld” til inddrivelse hos SKAT. Derfor starter systemet automatisk en ny tvungen betalingsordning for kunden. I den forbindelse opsamles al kundens gæld under indsatsen uden skelen til, om fordringerne måtte være forældede. I den forbindelse bemærkes, at den oprindelige betalingsordning kan have været af betydelig varighed.

Tilsvarende gør sig gældende for en lønindeholdelsesindsats, der følger en tvungen betalingsordning, nemlig at den kan opsamle ny gæld, der ikke har været omfattet af den tvungne betalingsordning.

Til dette kommer, at indsatserne som nævnt igennem længere perioder kan afvente, at startbetingelserne for de pågældende indsatser opfyldes.

Der eksisterer derfor en systematisk risiko for, at forældede fordringer kan indgå i aktive indsatser og derigennem blive inddrevet. En sådan inddrivelse er, som nævnt overfor afsnit 3.2.1, ulovlig. Hertil kommer, at fordringerne i forbindelse med den ulovlige inddrivelse vil

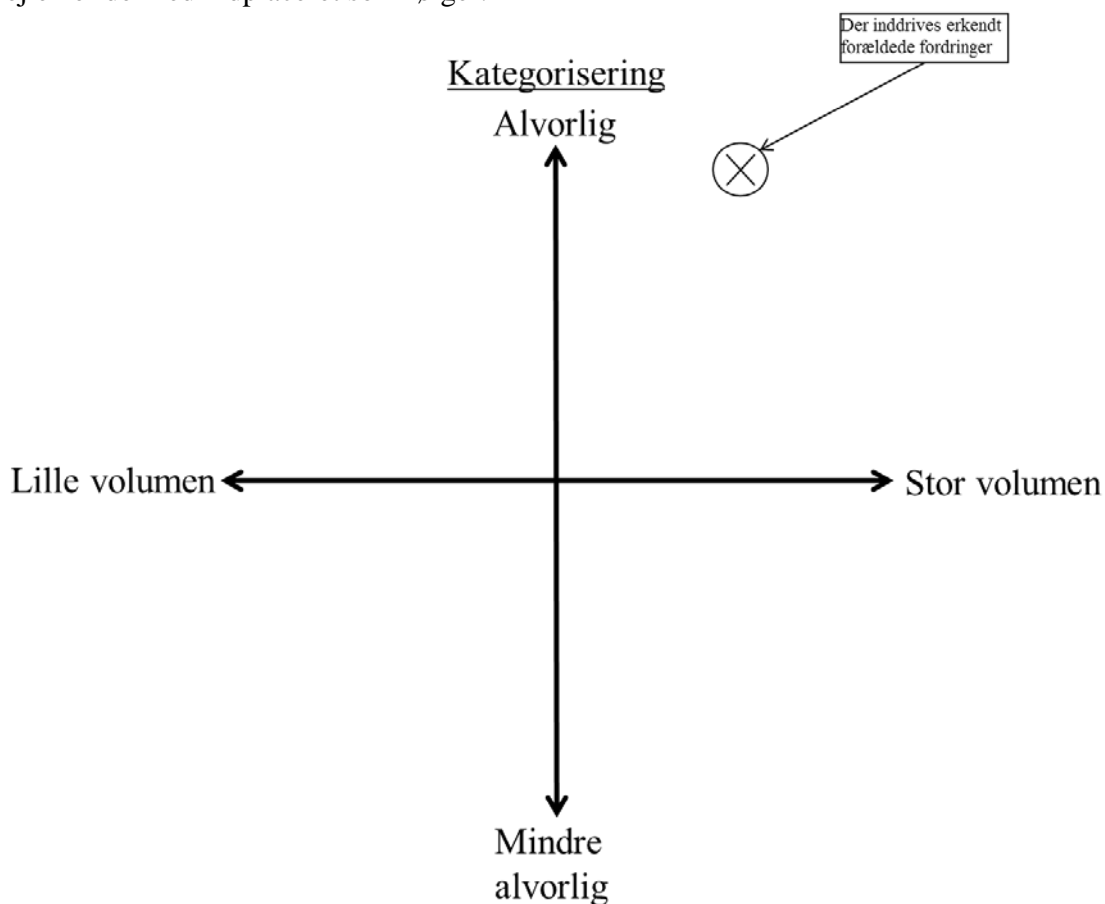
blive behandlet af Inddrivelsessystemet på en måde, der får fordringer til at fremstå som ikke-forældede.

Tilsvarende må antages at gøre sig gældende for fordringer omfattet af afgørelser om særlig lønindeholdelse i henhold til gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 9.

3.2.1.3 Kategorisering af inddrivelse af forældede fordringer

De ovenfor under afsnit 3.2.1.1 og 3.2.1.2 behandlede fejl vurderes at være meget alvorlige. Der er tale om fejl, som kan være særdeles indgribende over for kunderne. Samtidigt må det antages, at fejlene har en betydelig volumen.

Fejlen er dermed indplaceret som følger:



3.2.2 Automatisk opdatering af forældelsesfristen under indsatsen "tvungen betalingsordning under protest"

Det er oplyst, at SKAT har en indsatsundertype, "tvungen betalingsordning under protest", som er designet som en "almindelig" tvungen betalingsordning, bortset fra, at den ikke afbryder forældelse ved kundens indbetaling på ordningen, jf. bilag 9, side 3.

SKAT har ved e-mail af 14. juli 2015 oplyst, at der i alt har været oprettet 14 tvungne betalingsordninger under protest, heraf har 13 af disse har været fejloprettede ordninger, der hurtigt er stoppet, mens kun én af dem måske har været reel, og at der i øvrigt ikke er sket indbetalinger på nogen af ordningerne, og at der pr. 14. juli 2015 ikke er nogen aktive tvungne betalingsordninger under protest i produktionen.

Det må på denne baggrund lægges til grund, at Inddrivelsessystemet ikke er sat op til at håndtere betalingsordninger, hvor kunden har gjort indsigelser mod SKATs restanceopgørelse. Det må videre lægges til grund, at sådanne betalingsordninger, hvor kunden har gjort indsigelse, som udgangspunkt ikke håndteres korrekt i forhold til forældelsehåndtering via indsatsen ”tvungen betalingsordning”.

Der registreres således i Inddrivelsessystemet ved anvendelsen af underindsatsen ”tvungen betalingsordning” en afbrydelse af forældelsesfristen, hver gang kunden foretager de i henhold til den oprettede betalingsordning foreskrevne rateindbetalinger. Dette sker som følge af, at systemet registrerer en egentlig afbrydelse af forældelsen på baggrund af en formodning om kundens skylderkendelse af gælden, idet systemet fejlagtigt antager, at kunden ved sin handlemåde, dvs. ved betaling af rater stiltiende erkender (rest)gælden.

I den forbindelse bemærkes, at der retligt sker afbrydelse af forældelsesfristen, når kunden udtrykkeligt eller ved sin handlemåde erkender sin forpligtelse over for fordringshaver, jf. forældelseslovens § 15. Der løber derefter en ny forældelsesfrist fra tidspunktet for erkendelsen, jf. forældelseslovens § 19, stk. 2.

I den forbindelse sondres der mellem en skylderkendelse og en skyldanerkendelse, hvor sidstnævnte reguleres af forældelseslovens § 5, og fordrer en klar, skriftlig anerkendelse af skylden. Skylderkendelse kan derimod foreligge i enhver form for tilkendegivelse (ord, skrift eller handlinger), der er egnet til at bibringe omverdenen – og ikke mindst fordringshaveren – den opfattelse, at kunden erkender sin skyld. Der skal imidlertid i alle tilfælde foreligge en vis præcisering af, hvad det er for en skyld, som anerkendes, jf. herved også det af Bo von Eyben, Forældelse efter forældelsesloven af 2007, Karnov Group, 1. udgave, side 552, (herefter Von Eyben) anførte:

”En skylderkendelse må naturligvis identificere den skyld, som den omfatter, men modsat kravet til særligt retsgrundlag efter § 5 er det ikke en betingelse, at gældens størrelse er anført i selve erkendelseserklæringen. Til identifikation af skylden kræves imidlertid, at den fremtræder som vedrørende en bestemt gæld, således at det af erkendelsen i det mindste kan udledes, at der ikke er tvivl eller tvist om gældens størrelse.”

Videre anfører Von Eyben side 770, vedrørende afdrag, at:

.....

”En skyldners delvise opfyldelse af en skyld afbryder således kun forældelsen under forudsætning af, at betalingen er sket under sådanne omstændigheder, at det fremgår, at det netop er afdrag på en større skyld, og at der ikke er nogen reel tvist om størrelsen af restfordringen”.

I den forbindelse bemærkes, at restgælden fremgår såvel af afgørelsen om betalingsordningen som af de enkelte rater, jf. funktionsbeskrivelse 2.2 bilag 21 og funktionsbeskrivelse 2.4 bilag 23.

Senere hos Von Eyben side 777, anføres vedrørende rentebetalinger knyttet til en afdragsordning, at:

”Selvom der er betalt rente på en måde, der er egnet til at indebære en erkendelse af hovedstolen, kan afbrydelsesvirkningen naturligvis også her være udelukket som følge af, at skyldneren fremsætter indsigelser i forbindelse med betalingen, f.eks. mod kreditors opgørelse af gælden eller andre indsigelser vedrørende denne”.

På samme måde fremgår det af den Juridiske Vejledning 2015-1 A.A.9.5.1.2, at det er betingelse for, at der foreligger en erkendelse af gælden, at skyldner ikke har fremført indsigelser mod kravets eksistens eller størrelse.

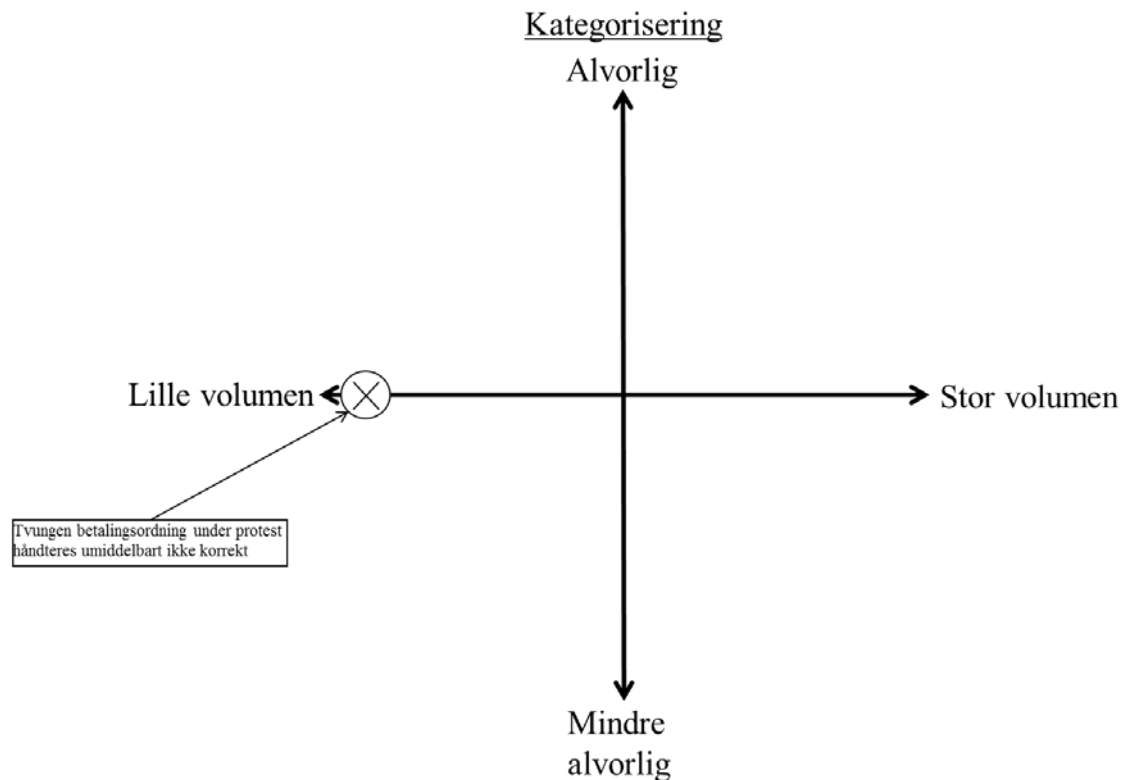
I de tilfælde, hvor kunden har fremsat indsigelser, vil ratebetalinger ikke uden videre kunne antages samtidigt at være erkendelser af (rest-)gælden. Såfremt forældelsen generelt registreres som afbrudt i sådanne tilfælde, vil dette være fejlagtigt, og der vil i så fald være risiko for, at der indtræder forældelse for de pågældende krav, at disse (på grund af forkert registrering af afbrydelse af forældelse) forælder uden, at dette erkendes, samt at fordringerne inddrives på trods af, at de er forældede. Sidstnævnte tilfælde vil i så fald være udtryk for ulovlig inddrivelse, jf. ovenfor under afsnit 3.2.1.

SKAT har i den forbindelse oplyst, at fordringer over for hvilke der protesteres vistnok i Inddrivelsessystemet sættes på indsatsen henstand, hvilket betyder, at fordringen ikke indtil videre inddrives. Dette vil ikke være rette reaktion på en indsigelse, som afhængig af indsigelsens karakter og fordringstypen fortsat skal inddrives trods protesten, jf. herved også gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 3, stk. 2, hvoraf fremgår, at indsigelser fra kunden ikke har opsættende virkning. Konsekvent undladelse heraf er efter vores vurdering ikke i overensstemmelse med SKATs forpligtelser som restanceinddrivelsesmyndighed, jf. ovenfor under afsnit 3.1.5.

Fejlen er vurderet som havende en lav volumen. På det foreliggende grundlag er det ikke muligt at afgøre, om fejlen er alvorlig, hvorfor den er kategoriseret som mindre alvorlig.

.....

Fejlen er dermed indplaceret som følger:



3.2.3 *Manglende adskillelse af inddrivelsesrenter, der vedrører tiden før og efter afgørelse om lønindeholdelse eller tvungen betalingsordning*

Det fremgår af bilag 71, Stikprøvevis gennemgang af tests – Lønindeholdelse, bilag 71, afsnit 3.2.2. i forbindelse med test 1.2.3001.3, at systemet generelt ikke løbende tilskriver inddrivelsesrenter til hovedstolene. Tilskrivningen sker først i forbindelse med, at der modtages dækning på den enkelte fordring, jf. funktionsbeskrivelse 5.1 og 5.2, bilag 33 og bilag 34.

For så vidt angår de afgørelser, som Inddrivelsessystemet træffer, sonder Inddrivelsessystemet ikke mellem inddrivelsesrenter, der tilskrives restancen før SKATs afgørelse, og inddrivelsesrenter, der tilskrives efter afgørelsen. Inddrivelsesrenterne puljes dermed på en sådan måde, at systemet behandler samtlige renter som værende en fordring med én forældelsesdag, og som i sin helhed behandles af Inddrivelsessystemet som værende omfattet af afgørelsen. Betydningen heraf er, at inddrivelsesrenterne, der vedrører tiden efter afgørelsen blev truffet, løbende forældelsesafbrydes sammen med afgørelsens øvrige fordringer.

En afgørelse om lønindeholdelse omfatter ligeledes de til gælden forud for afgørelsen påløbne inddrivelsesrenter, jf. gældsinddrivelseslovens § 8, stk. 1. I det omfang

.....

inndrivelsesrenterne fremgår af afgørelsen, medfører SKATs afgørelse om lønindeholdelse således også, at der sker afbrydelse af forældelsen af disse inddrivelsesrenter, jf. forældelseslovens § 18, stk. 4.

Omvendt vil inddrivelsesrenter, der tilskrives efter SKATs afgørelse om lønindeholdelse, ikke være forældelsesafbrudt.

Tilsvarende fremgår det af den Juridiske Vejledning Juridiske 2015-1 G.A.3.1.2.1, at ”Det er RIMs opfattelse, at løbende renter på en fordring, der er omfattet af en afgørelse om lønindeholdelse, også er omfattet af selve afgørelsen om lønindeholdelse, men ikke af de særlige forældelsesregler vedrørende lønindeholdelse”.

Tilsvarende behandles inddrivelsesrenter i tilfælde af ratebetalinger på tvungne betalingsordninger uden hensyntagen til, om inddrivelsesrenterne er medtaget i afgørelsen eller ej.

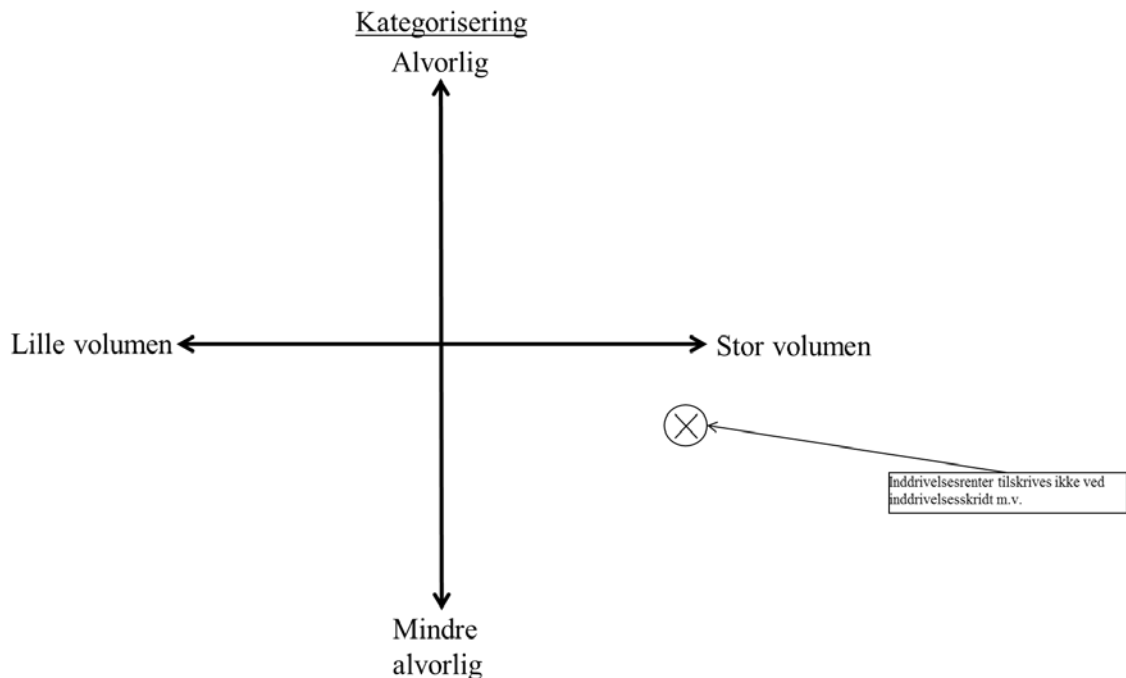
Det er oplyst, at konsortiet ikke har været i stand til at redegøre for, i hvilket omfang det er muligt at opdele inddrivelsesrenter i forhold til, hvilke der måtte forælde hvornår.

Det vurderes på den baggrund, at der som følge af Inddrivelsessystemets ”puljering” af inddrivelsesrenter består en risiko for, at inddrivelsesrenter forældelsesregistreres forkert i Inddrivelsessystemet, samt at der i fremtiden (fra 1. august 2016, svarende til 3 år efter inddrivelsesrenter første gang er påløbet fordringer) vil kunne opstå systematisk risiko for, at forældede renter dækkes af indeholdelser eller indbetalinger. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke i forbindelse med allokeringen af rateindbetalinger eller indeholdelser på kundens gæld sker nogen sikring af, at forældede fordringer eller renter ikke dækkes af de allokerede midler, jf. funktionsbeskrivelse 5.1 og 5.2, bilag 33 og bilag 34.

Denne risiko vurderes på det foreliggende grundlag ligeledes at eksistere ved SKATs modregning over for en kunde, idet en sådan modregning ligeledes medfører afbrydelse af forældelse, jf. forældelseslovens § 18, stk. 4.

Den mulige fejl er vurderet som havende en potentielt høj volumen. Umiddelbart vurderes den på nuværende tidspunkt at være mindre alvorlig, men fejlen vil med tiden blive mere alvorlig, såfremt den ikke håndteres senest 1. august 2016, dvs. tre år efter indførelsen af inddrivelsesrenten.

Fejlen er dermed indplaceret som følger:



3.2.4 *Generelt forkert forældelsehåndtering af lønindeholdelse*

Det har været overvejet, om Inddrivelsessystemet i forhold til forældelsesafbrydelse og suspension i forbindelse med lønindeholdelse er opsat i overensstemmelse med forældelseslovens regler. Inden for de tidsmæssige rammer for legalitetsanalysen har det imidlertid ikke været muligt at afslutte overvejelserne herom.

Hvis inddrivelsessystemet på dette punkt er forkert opsat vil dette potentielt generelt kunne føre til for tidlige forældelsesdatoer. En fejl af denne karakter vil i betydning være placeret mellem alvorlig og mindre alvorlig. Som udgangspunkt vil den medføre yderligere tiltag over for kunden med henblik på at afbryde forældelsen. Endvidere kan fejlen medføre risiko for, at fordringer afskrives som forældede uden at være det. I givet fald vurderes fejlen at have forholdsvis stor volumen.

3.2.5 *Manglende suspension af forældelsesfristen ved ukendskab til kundens opholdssted*

Det i anføres i funktionsbeskrivelse 3.3, bilag 27, afsnit 2.3.14.2, at:

”I det tilfælde, at kunden ikke har en gyldig adresse i CSRP (se funktionsbeskrivelse 3.1, afsnit 2.2.6), undersøger EFI ikke, om kunden har oplyst en alternativ adresse, og EFI handler heller ikke i øvrigt herpå, herunder ved oprettelse af en manuel opgave om, at det skal undersøges, om kundens opholdssted kan findes på anden måde. Derfor eksisterer der på

.....
nuværende tidspunkt ikke nogen automatisk funktion, der behandler suspension af forældelsesfristen i tilfælde af, at kundens opholdssted er ukendt.”

Videre anføres det i den funktionsbeskrivelse 3.1, bilag 25, afsnit 2.2.6, der henvises til i ovenstående, at:

”Kundens adresse findes ved EFIs opslag i CSRP. CSRP er SKATs egen version af CPR. Der kan være forskel, da det som rettes i CSRP ikke slår igennem til CPR, mens det sker den modsatte vej.

Ved en ”gyldig adresse” forstås en dansk adresse eller en udenlandsk adresse registreret i CSRP. EFI undersøger ikke, om kunden har oplyst en alternativ adresse til SKAT/CPR eller er tilmeldt digital post. Såfremt kunden har registreret en alternativ adresse eller har tilmeldt sig digital post samtidigt med, at kunden ikke har en gyldig adresse i CSRP, vil EFI behandle kunden som om, kunden ikke har en gyldig adresse.

Såfremt EFI ved sin kontrol af adresse ikke finder en gyldig adresse, træffer EFI straks afgørelse om lønindeholdelse uden den forudsatte varsling til kunden. Afgørelsen fremsendes ikke til kunden, idet EFI ikke har fundet en gyldig adresse på kunden. Se nærmere herom i funktionsbeskrivelse 3.3 fra afsnit 2.2.

EFI booker ikke en manuel opgave ved manglende adresse med henblik på at afklare alternative kontaktmuligheder.”

Det kan på baggrund af ovenstående konstateres, at systemet fastslår kundens adresse ud fra de om kunden registrerede forhold i CSRP, SKATs eget CPR-system. CSRP registrerer imidlertid alene kunden som havende en ”gyldig”, dvs. kendt, adresse, såfremt kunden er registreret således i CPR-systemet.

Det medfører, at såfremt kunden ikke har en gyldig adresse i CSRP, vil systemet registrere kunden som havende en ukendt adresse, uanset om kunden har registreret en alternativ adresse eller har tilmeldt sig digital post. Der sker i den forbindelse hverken automatisk udtræk af sagen til manuel behandling med henblik på at afklare, om kundens adresse kan findes på anden måde, eller en registrering af forholdet på sagen i øvrigt.

For så vidt angår fordringer mod en kunde, hvorom SKAT ikke har kendskab til adressen og dermed opholdssted, vil forældelsesfristen for de pågældende fordringer mod kunden i udgangspunktet være suspenderet i henhold til forældelseslovens § 14. I sådanne tilfælde vil der i udgangspunktet løbe en tillægsfrist på 1 år således, at forældelsen tidligst indtræder 1 år efter, at SKAT bliver bekendt med kundens opholdssted, jf. forældelseslovens § 14.

.....

Ifølge det oplyste bliver alle fordringer, der i systemet registreres med en forældelsesdato tilbage i tid, dog gennemgået inden afskrivning af de pågældende fordringer. I så fald er det muligt, at grundlaget for ovennævnte tillægsfrist identificeres, og at fordringerne dermed håndteres forældelsesmæssigt korrekt.

Fejlen vurderes på samme måde som den straks nedenfor beskrevne, hvortil henvises.

3.2.6 Forældeshåndtering ved afgørelse på grund af ukendt opholdssted.

Det fremgår af testarket for lønindeholdelse, bilag 71, afsnit 3.2.10, henholdsvis test 1.2.B.3002.1 og test 1.2.B.3002.2, at der i to tilfælde, hvor varsler om en forestående afgørelse om lønindeholdelse er modtaget retur, fordi skyldner ikke har en kendt adresse, ikke desto mindre træffes afgørelse om lønindeholdelse. Af afgørelsen om lønindeholdelse fremgår det:

”Forældelses er afbrudt

Med dette brev er forældelsen af den gæld, der er nævnt i den vedlagte opgørelse, blevet afbrudt jf. forældelseslovens § 18, stk. 4. Den nye forældelsesfrist begynder på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om at stoppe med at trække i din indkomst, eller senest på det tidspunkt, hvor trækket i din indkomst har været sat i bero i et år jf. § 19, stk. 6 i forældelsesloven”

Det fremgår af noterne i EFI, at:

”Varsel retur, Ubekendt på adresse, ingen ny adr., lønindeholdelse i gang sættes”

Yderligere er det i den forbindelse oplyst, at forældelsen i de fremsendte tests er afbrudt for begge kunders vedkommende. For den ene kundes vedkommende er det oplyst, at afgørelsen er kommet retur, hvorfor SKAT har ændret forældelsesfristen tilbage til den tidligere, om end dette alene har været muligt for hovedfordringer og ikke for underfordringer, såsom inddrivelsesrenterne. For den anden kundes vedkommende er afgørelsen ikke kommet retur, hvorfor forældelsen for de af afgørelsen omfattede fordringer fortsat er registreret som afbrudt. I de to konkrete tilfælde var afgørelserne om lønindeholdelse efterfølgende fremsendt til kunderne til samme adresse som dem, hvorfra varslerne var kommet retur.

Det følger af forældelseslovens § 18, stk. 4, at afgørelser om lønindeholdelse først er forældelsesafbrydende ved SKATs underretning af kunden om lønindeholdelsesafgørelsen. I henhold til gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 6, kan lønindeholdelse iværksættes uden varsling og underretning, hvis kunden ikke er tilmeldt folkeregistret og ikke har oplyst en adresse. En sådan iværksættelse afbryder dog ikke forældelsen, jf. herved også Von Eyben, side 861.

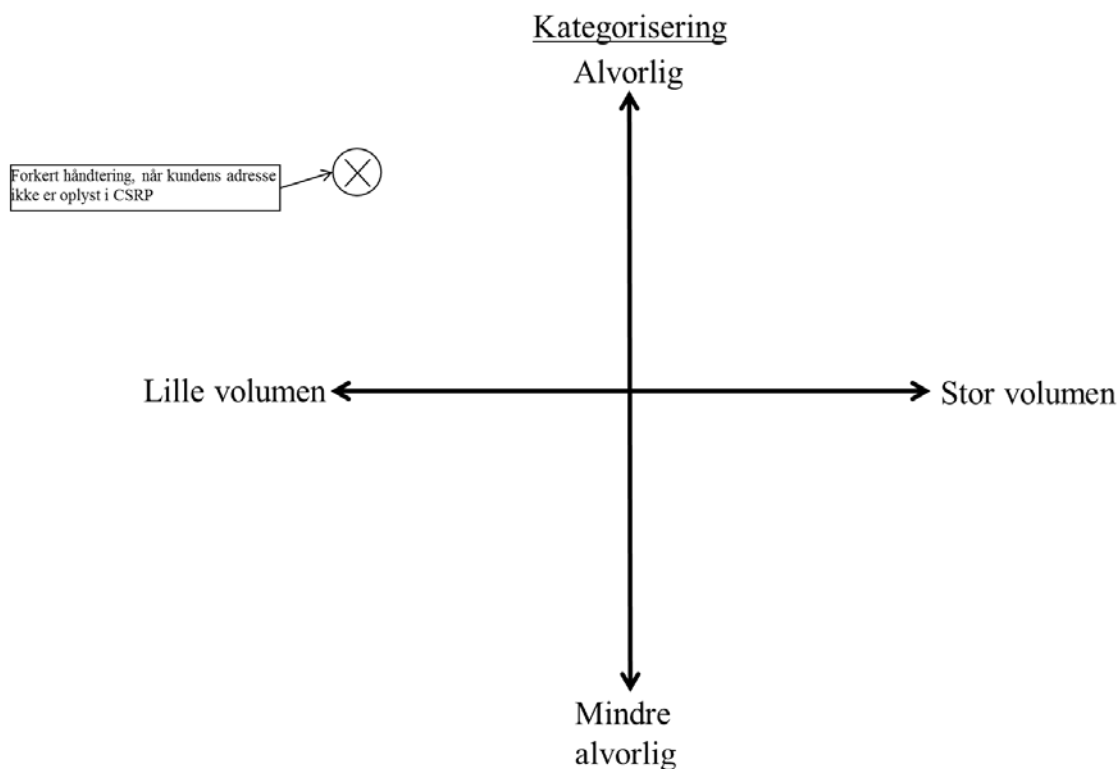
I forhold til de konkrete tilfælde bemærkes, at det findes bedst stemmende med det retlige grundlag, at SKAT, såfremt SKAT faktisk mener, at kunden kan træffes på den samme adresse, som varslet er kommet retur fra, sender et nyt varsel og ikke en afgørelse om lønindeholdelse, idet betingelserne for at træffe afgørelse uden varsel i henhold til gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 6, i sådanne tilfælde næppe er opfyldte.

Såfremt SKAT finder, at betingelserne i gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 6, er opfyldte, fordi skyldneren ikke er tilmeldt folkeregisteradresse og ikke har oplyst adresse, kan SKAT træffe afgørelse om lønindeholdelse uden varsel, men i så fald er der ikke hjemmel til at tillægge afgørelsen om lønindeholdelse forældelsesafbrydende virkning.

I det omfang ovennævnte ikke er udtryk for fejl, der er af rent manuel karakter, kan der potentielt foreligge systematiske fejl i forbindelse med behandlingen af kunder uden kendte adresser i forbindelse med afgørelser om lønindeholdelser. Sådanne fejl kan føre til afgørelsernes ugyldighed.

Fejlen vurderes som fejlen beskrevet i 3.2.5 umiddelbart til generelt at kunne føre til forkerte forældelsesdatoer, hvorfor den er indplaceret som forholdsvis alvorlig. Fejlene er antaget at have forholdsvis lille volumen.

Fejlene er dermed indplaceret som følger:



3.2.7 *Generelt om SKATs anvendelse af feltet forældelsesdato*

Det er under legalitetsanalysen og gennem Kammeradvokatens undersøgelser af Inddrivelsessystemet og fordringer i den forbindelse i øvrigt afdækket, at det felt, der angiver en fordrings forældelsesdato, anvendes på en måde, der ikke er forenelig med de forældelsesretlige regler. Endvidere tager feltets systemarkitektoniske opsætning ikke højde for det forhold, at forældelsen i henhold til forældelsesloven kan være suspenderet, eller for det forhold, at der kan eksistere tillægsfrister for fordringer.

På samme tid er det konstateret, at forældelsesfeltet i visse tilfælde er anvendt som et ”påmindelsesfelt”, der har til formål at bringe sagen frem inden for en given tidsperiode.

Endelig er det konstateret, at der i visse tilfælde af forskellige grunde anvendes fiktive datoer i stedet for de konkrete forældelsesdatoer.

Det er generelt vores anbefaling, at forældelsesfeltet anvendes til at angive en fordrings forældelsesdato. Dette gælder navnlig i et system, hvor der ikke er faste sagsbehandlere og direkte kontakt til de enkelte fordringshavere, som kan sikre, at fordringer behandles i overensstemmelse med deres rigtige forældelsesdatoer.

Dette forhold er ikke indplaceret som en fejl i fejlmatrixen.

3.3 **Tvungen betalingsordning**

Indsatsen tvungen betalingsordning er beskrevet i funktionsbeskrivelserne 2.1 – 2.5 og 5.1 (bilag 20 - bilag 24 og bilag 33). I disse funktionsbeskrivelser er det afdækket, at iværksættelsen og gennemførelsen af tvungne betalingsordninger over for SKATs kunder er behæftet med en række fejl.

I afsnit 3.3.1 behandles det forhold, at kunderne konsekvent ikke partshøres, inden SKAT træffer afgørelse. Dette betyder efter vores vurdering, at der er risiko for, at afgørelser om tvungen betalingsordning kan være ugyldige.

Under afsnit 3.3.2 behandles det forhold, at kunder, som misligholder en rate på deres betalingsordninger, automatisk registreres som værende i misligholdelse fem dage efter sidste rettidige betalingsdag. Der udsendes ikke en rykkerskrivelse, og kunden vil derefter i de fleste tilfælde modtage et varsel om lønindeholdelse. SKAT har oplyst, at man ikke p.t. udsender rykkere, idet man afventer en vurdering af, om en rykker er en forvaltningsretlig afgørelse. Vi har ikke vurderet dette spørgsmål på grund af analysens tidsmæssige ramme, men det er vores vurdering, at der bør udsendes en rykker.

Under afsnit 3.3.3 behandles det forhold, at SKAT ikke udsender rykker for betaling, når gælden på en allerede oprettet betalingsordning er betalt, men der i mellemtiden er modtaget nye fordringer, som herefter medtages i en ny betalingsordning.

Under afsnit 3.3.4 behandles det forhold, at fordringer, som er modtaget hos SKAT efter oprettelsen af en betalingsordning, ikke dækkes af kundens indbetalinger, uanset om de nyligt modtagne fordringer har en foranstående prioritet i den lovbestemte dækningsrækkefølge i gældsinddrivelseslovens § 4.

Der er desuden i funktionsbeskrivelserne afdækket en række yderligere fejl og uhensigtsmæssigheder. Følgende skal fremhæves her:

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 2.2, afsnit 2.8, at systemet ved oprettelse af en betalingsordning kan fejle på tidspunktet mellem oprettelsen i DMI og EFI, således at betalingsordningen er oprettet i DMI, men ikke i EFI. Herved udsendes ikke afgørelsesbrev, men opkrævningen sendes. Samtidig er der risiko for dobbeltopkrævning, hvis betalingsordningen efterfølgende oprettes igen i DMI (fordi den ikke fremgår i EFI).

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 2.5, afsnit 2.1 samt afsnit 2.6, at EFI alene modtager besked om, at der er modtaget betaling, men ikke om det fulde beløb er indbetalt. Dette betyder, at kunden muligvis ikke registreres i misligholdelse, uanset kunden gentagne gange indbetaler et for lavt ratebeløb.

Endelig fremgår det af funktionsbeskrivelse 5.1, at en underfordring - i tilfælde hvor den indsendes til SKAT efter betalingsordningen er oprettet - ikke omfattes af den oprettede betalingsordning i DMI. Når betalingsordningen er betalt, vil der således fortsat være ubetalt gæld i EFI, som ikke inddrives.

3.3.1 Manglende partshøring

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 2.1, afsnit 3.4, at der ikke på nuværende tidspunkt sendes en partshøring til kunden forud for, at SKAT træffer afgørelse om, at en kunde skal underlægges en tvungen betalingsordning.

I dette afsnit vurderes det efter en gennemgang af det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb (afsnit 3.3.1.1) og forvaltningslovens regler om partshøring (afsnit 3.3.1.2), om SKAT er forpligtet til at partshøre kunden inden fastsættelsen af en tvungen betalingsordning (afsnit 3.3.1.6).

3.3.1.1 Afgørelsesbegrebet

Forvaltningsloven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse, jf. lovens § 2, stk. 1.

I almindelighed vil de skridt en myndighed foretager med henblik på at inddrive fordringer ikke være forvaltningsafgørelser, jf. "Forvaltningsret", Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2. udgave, 2002, side 52f., hvorefter begæringer om

arrest, udlæg og konkurs ikke betragtes som forvaltningsafgørelser, da fuldbyrdelsen sker inden for retsplejelovens rammer.

Fastsættelse af en betalingsordning efter gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1, anses dog for en forvaltningsafgørelse, jf. ombudsmandens udtalelse af 31. maj 2008, som omhandler afgørelser om afdragsordninger, fremgår det blandt andet, at (se også nedenfor under afsnit 3.4.2):

”Efter min opfattelse er fastsættelse af en afdragsordning med baggrund i tabellen i inddrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1, en afgørelse fordi beslutningen opfylder de almindelige forvaltningsretlige kriterier for hvornår der er tale om en afgørelse.”

Som følge af, at der er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, skal forvaltningslovens regler om blandt andet partshøring, begrundelse, klagevejledning mv., iagttages i forbindelse med, at SKAT træffer en afgørelse om tvungen betalingsordning over for en kunde. Vi er ikke bekendt med nogen udtrykkelig lovhjemmel, der undtager fastsættelsen af en betalingsordning fra kravet om parthøring i forvaltningslovens § 19, jf. Justitsministeriets vejledning nr. 9801 af 3. juni 2005 om lov kvalitet.

3.3.1.2 Reglerne om partshøring

Reglerne om partshøring i forvaltningsloven fremgår af §§ 19-20. Forvaltningslovens § 19 har følgende ordlyd:

”Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes eller vurderingernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,*
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,*
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,*
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,*

-
- 5) *den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne eller vurderingerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller*
 - 6) *der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.*

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.”

Det fremgår af forarbejderne til forvaltningsloven (lovforslag nr. 4 af 2. oktober 1984, almindelige bemærkninger afsnit c) pkt. d.), at partshøringsreglerne har til formål at sikre, at den, der er part i en afgørelsessag, får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres. Partshøring skal således sikre, at parten gives lejlighed til at gøre sig bekendt med alle oplysninger og eksterne vurderinger og eventuel fremkomme med en udtalelse.

3.3.1.3 Betingelser for partshøringspligten

Som det fremgår af forvaltningslovens § 19, stk.1, har forvaltningsmyndigheden pligt til at høre parten, når (1) parten ikke kan antages at være bekendt med, (2) at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, (3) hvis oplysningerne er til ugunst for parten og (4) oplysningerne er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

For så vidt angår betingelsen (1) om, at det ikke kan antages, at parten er bekendt med, at bestemte oplysninger og vurderinger indgår i afgørelsen, kræves det alene, at parten ikke er bekendt med, at oplysningerne eller vurderingerne indgår i den konkrete sammenhæng eller formentlig blot i hvilket omfang oplysningen/vurderingen indgår (selvom parten måske er bekendt med selve oplysningen/vurderingen), jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1. udgave, 2013 (herefter Fenger), side 544. I almindelighed består der en formodning for, at parten ikke har kendskab til (i hvilket omfang), at en bestemt oplysning indgår i afgørelsesgrundlaget, medmindre parten selv har tilvejebragt oplysningen til brug for den konkrete sagsbehandling, jf. FOB1994.265 og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 3. udgave, 2001, (herefter Vogter) side 393. Betingelsen skal således forstås bredt, hvilket også følger af ombudsmandens praksis, jf. FOB1988.249 (side 269), hvor det blandt andet anføres, at partshøring kun kan undlades efter § 19, stk. 1, ”... hvis det på forhånd meget nøje er præciseret, hvilke bestemte oplysninger, der vil blive indhentet.”

For så vidt angår betingelsen (2) om, hvilke oplysninger og/eller vurderinger myndigheden skal høre borgeren om, omfatter dette i ifølge § 19, stk. 1, faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger. Ved vurderingen af, om myndigheden skal foretage høring over en bestemt oplysning, er det i første række ikke afgørende, at oplysningen kan karakteriseres som værende en ”faktisk oplysning”. Det afgørende er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skaffe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder, jf. Fenger, side 548. Oplysninger, der skal undergives partshøring, omfatter således også subjektive vurderinger, hvis de fungerer som oplysninger af betydning for den administrative bevisoptagelse, jf. FOB1994.265.

For så vidt angår betingelsen (3) om, at oplysningerne skal være til ugunst for parten, før der er pligt til partshøring, kan der opstå tvivl om, hvorvidt en bestemt oplysning/vurdering er til ugunst for parten. Dette må i første omgang vurderes på grundlag af det retsgrundlag, som skal anvendes i den pågældende sag, jf. Fenger, side 553ff. Hvis det som følge af afgørelsens karakter ikke er muligt at afgøre, om en oplysning er til ugunst for parten, er der altid pligt til at foretage partshøring, jf. Vogter, side 396 og FOB2003.794.

For så vidt angår betingelsen (4) om, at oplysningerne skal være væsentlige, må der ligeledes tages udgangspunkt i de regler, som afgørelsen skal træffes i medfør af. Hvis disse regler indeholder en pligt til – eller dog en mulighed for – at tillægge en bestemt oplysning væsentlig betydning for den kommende afgørelse, er der parthøringspligt over oplysningen, jf. Fenger, side 557.

3.3.1.4 Undtagelser til partshøringspligten

Pligten for myndighederne til at foretage partshøring gælder ikke, hvis en af undtagelsesbestemmelserne i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1-6, finder anvendelse.

Det følger af forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, at der ikke skal foretages partshøring, såfremt det efter oplysningernes eller vurderingernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag.

Der skal være tale om oplysninger med et særligt autentisk præg, eksempelvis i form af oplysninger om partens fødselsdata, folkeregisteroplysninger om civilstand og nationalitet, oplysninger fra skattemyndighederne om skattepligtig indkomst, hvor der er sket endelig ligning. Bestemmelsen har et begrænset anvendelsesområde, jf. Fenger, side 571. Det fremgår således af pkt. 112 i vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 til forvaltningsloven, at ”[b]estemmelsen [navnlig] tager [...] sigte på tilfælde, hvor der ikke er rimelig grund til at tro, at de yderligere oplysninger, der er tilvejebragt i forbindelse med sagens behandling, vil kunne korrigeres eller suppleres af den pågældende part, og det heller ikke i øvrigt som følge af sagens karakter kan anses for påkrævet at gennemføre en høring.”

.....

Det følger endvidere af *forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3*, at partshøring kan undlades efter en konkret vurdering, dersom væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser taler imod udsættelse af sagen, og partens modstridende interesser findes at måtte vige herfor. Den myndighed, der træffer afgørelse, skal i den forbindelse foretage en hensynsafvejning, hvori inddrages partshøringens betydning for parten over for den eller de private eller offentlige interesser, som kan lide skade. Bestemmelsen finder blandt andet anvendelse, hvor uopsættelige forhold bevirker, at myndigheden er nødsaget til at træffe afgørelsen. Som eksempler herpå kan nævnes sager hvor en parts forsøg på at forhale en sag til skade for modparten, sager hvor Arbejdstilsynet er nødsaget til at straks at nedlægge forbud mod forhold, der truer de ansattes liv og helbred, eller sager hvor parten vil kunne misbruge den viden, som vedkommende ville opnå gennem partshøring, eller hvor formålet med lovgivningen ville forspildes, jf. Fenger, a.st., side 575f.

3.3.1.5 Virkning af tilsidesættelse af reglerne om partshøring

Reglerne om partshøring er garantiforskrifter, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 857f og Jon Andersen, Forvaltningsret 2014, side 206. Det betyder, at manglende eller mangelfulde iagttagelse af partshøringsreglerne som det klare udgangspunkt vil føre til, at den afgørelse, som myndigheden har truffet i sagen, vil skulle tilsidesættes som ugyldig. Dette gælder med særlig styrke, når der er tale om forvaltningsakter af bebyrdende karakter, jf. pkt. 221 i vejledning til forvaltningsloven

3.3.1.6 Vurdering

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 2.1., afsnit 3.4., at der ikke sendes en partshøring til kunden, når SKAT træffer afgørelse om, at kunden skal underlægges en tvungen betalingsordning. Det samme gælder ved opsamling af nye fordringer i en ny betalingsordning, når gælden er nedbragt (fordringssaldo lig 0).

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 2.1., afsnit 3.3., at den betalingsevne, systemet beregner, benyttes i en tvungen betalingsordning til at fastsætte det beløb, som kunden skal betale i afdrag. Beregningen foretages på baggrund af oplysninger om kundens årsindkomst beregnet efter kundens årsopgørelse eller oplysninger fra eIndkomst.

I rykkerskrivelsen, der er sendt til kunden forud for betalingsordningen, er det angivet, at hvis kunden ikke betaler, vil SKAT vurdere, hvor meget kunden kan betale og sende et brev herom til kunden, jf. funktionsbeskrivelse 1.1., afsnit 5. Det er ikke i rykkerskrivelsen angivet, hvilke oplysninger der vil blive anvendt til brug for beregningen af betalingsevnen, ligesom kunden – hverken i rykkerskrivelsen eller i øvrigt før der træffes afgørelse om tvungen betalingsordning – får oplyst de konkrete indkomstoplysninger, der vil blive lagt til grund for fastsættelse af kundens betalingsevne. Kunden er derfor ikke bekendt med, at SKAT inddrager indkomstoplysningerne i afgørelsen.

.....

.....

Oplysninger om kundens indkomst er faktiske oplysninger, der potentielt kan være til ugunst for kunden, idet det ikke på forhånd kan afgøres om kundens betalingsevne reelt er lavere end den skematisk beregnede betalingsevne, som er angivet i afgørelsen. Oplysningerne anvendes som anført til at fasttætte størrelsen på de afdrag kunden skal betale og må derfor anses for at være af væsentlig betydning for afgørelsen.

Sammenfattende inddrages således nye faktuelle oplysninger, der indgår i afgørelsen om en tvungen betalingsordning, og som fastsætter størrelsen på de afdrag, som kunden skal betale, uden at kunden får lejlighed til at forholde sig til disse forinden. Det betyder, at kunden reelt fratages muligheden for komme med oplysninger om sin indkomst, eller hvor meget kunden mener, at vedkommende er i stand til at afdrage med, inden SKAT fastsætter en tvungen betalingsordning over for kunden.

På den baggrund vil det efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, være nødvendigt, at kunden partshøres over oplysningerne, inden SKAT træffer afgørelse om en tvungen betalingsordning. Det forhold, at kunden i rykkerskrivelsen er blevet oplyst om, at SKAT senere vil vurdere, hvor meget kunden kan betale på gælden, og at SKAT vil sende kunden et brev herom, kan ikke føre til en anden vurdering.

Forpligtelsen til at foretage partshøring gælder af de samme grunde over for kunder, der gennem overholdelse af en betalingsordning har fået nedbragt sin gæld i henhold til ordningen (fordringssaldo lig 0), og hvor SKAT fastsætter en ny tvungen betalingsordning for senere tilføjede fordringer.

Det kan overvejes, om SKAT i medfør af forvaltningslovens § 19, stk. 2, kan undlade at partshøre kunden om oplysningerne. Dette gælder i relation til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, idet de indkomstoplysninger, der benyttes til at beregne kundens betalingsevne, og som stammer fra eIndkomst eller årsopgørelsen, umiddelbart har et vist autentisk præg. Endvidere kan det anføres, at kunden ved at sende et budget vil have mulighed for at korrigere eller supplere den betalingsevneberegning, som EFI har foretaget i afgørelsen, og som derved vil have indflydelse på afgørelsen.

Det kan også overvejes om væsentlige hensyn til offentlige interesser – eksempelvis hensynet til at der hurtigere træffes en afgørelse om tvangsmæssiginddrivelse af gælden – kan føre til, at der ikke foretages partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3. På baggrund af det ovenfor anførte om bestemmelsens anvendelsesområde kan det imidlertid ikke antages, at den offentlige interesse, der måtte være i at træffe afgørelse uden at foretage partshøring, er så væsentlig, at den kan begrunde, at kunden ikke forelægges oplysningerne, inden SKAT træffer afgørelse om tvungen betalingsordning.

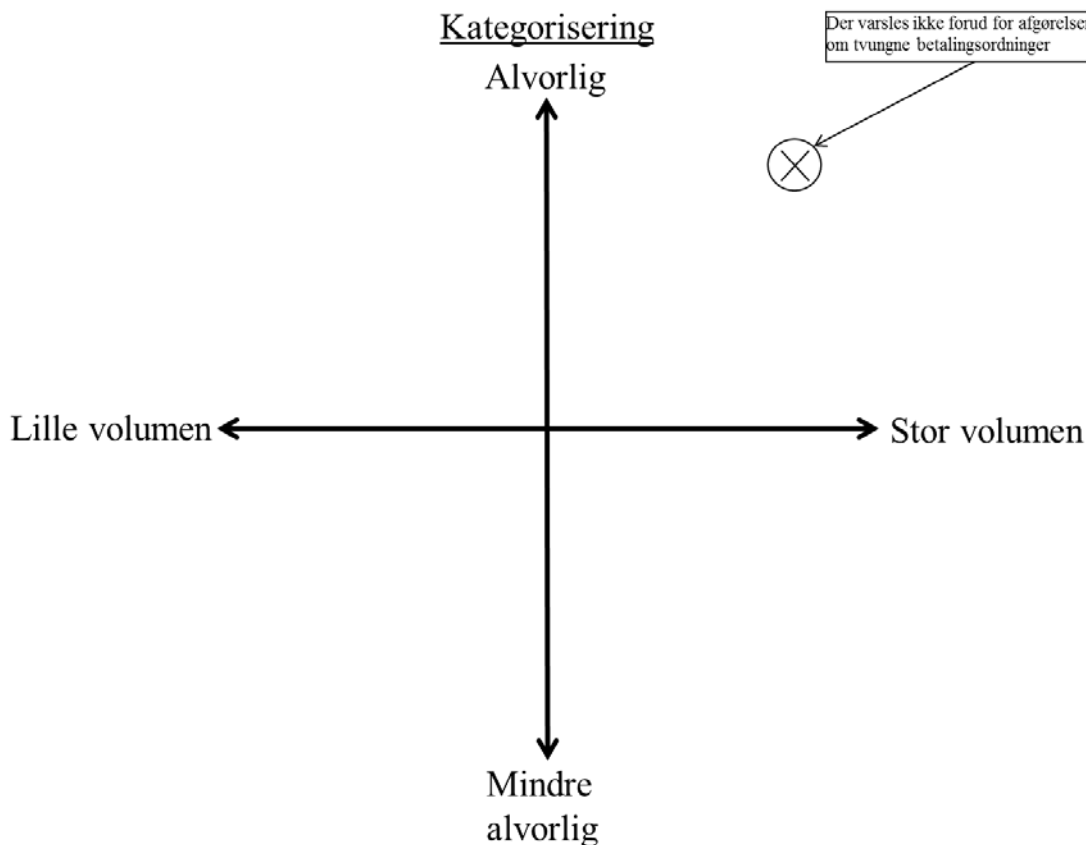
.....

Samlet gælder imidlertid, at det vil være uoverskueligt for kunden at forudsige og danne sig et overblik over de oplysninger, som EFI indhenter for at foretage vurderingen. Hertil kommer, at sagernes karakter taler for, at undtagelsesbestemmelserne ikke bringes i anvendelse. Hensynet til kunden tilsiger således i det hele taget, at denne gøres bekendt med de talmæssige oplysninger, som EFI anvender, og dermed får reel mulighed for at forholde sig til rigtigheden af disse oplysninger, inden der træffes endelig afgørelse.

På den baggrund er det vores samlede vurdering, at sagerne ikke er omfattet af undtagelsehjemsloven i forvaltningslovens § 19, stk. 2. Det forhold, at kunden efter fastsættelsen af en betalingsordning, det vil sige efter afgørelsen er truffet, har adgang til at indsende et budgetskema indeholdende supplerende oplysninger til vurdering, ændrer ikke herved.

Eftersom partshøringspligten er udtryk for en garantiforskrift, medfører tilsidesættelsen heraf som det klare udgangspunkt, at afgørelserne er ugyldige. Det er vores vurdering, at der ikke generelt er grundlag for at fravige dette udgangspunkt. På denne baggrund er det vores samlede vurdering, at afgørelserne vedrørende tvungne betalingsordninger som udgangspunkt er ugyldige på grund af manglende partshøring. Konsekvensen er, at sagerne skal genoptages individuelt. I denne proces vil det kunne konstateres, om den manglende partshøring kan anses for konkret uvæsentlig og afgørelsen dermed kan opretholdes uanset den manglende høring.

Fejlen er vurderet som en alvorlig fejl med stor volumen. Fejlen er dermed indplaceret som følger:



3.3.2 Manglende rykker for ratebetalinger

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 2.4, afsnit 2.8, at en kunde, som ikke betaler en rate på sin betalingsordning, automatisk registreres som værende i misligholdelse fem dage efter sidste rettidige betalingsdag. Der udsendes således ikke en rykkerskrivelse, såfremt en kunde undlader at betale en rate på sin betalingsordning til tiden.

Det fremgår endvidere af funktionsbeskrivelsen, at EFI indeholder en funktion, som kan udsende rykkere for rateopkrævninger ("betalingsordningsrykkere"), men at denne funktion ikke anvendes i produktionen.

Efter det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip er en forvaltningsmyndighed, som har et valg mellem flere typer af indgreb til at opnå et ønskeligt resultat, forpligtet til at vælge det indgreb, som vil være mindst indgribende, og som er tilstrækkeligt til at opnå formålet. Der gælder således et krav om, at indgrebet skal være nødvendigt.

Det følger af proportionalitetsprincippet, at en forvaltningsmyndighed skal foretage en vurdering af, om formålet med det pågældende indgreb kan nås ved en mindre indgribende foranstaltning.

Det forhold, at en kunde registreres som værende i misligholdelse kan føre til, at SKAT iværksætter en lønindeholdelse over for kunden.

Manglende betaling af én rate, er imidlertid ikke nødvendigvis ensbetydende med, at kunden har haft til hensigt at misligholde betalingsordningen. Det må give anledning til overvejelse, om det er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og god forvaltningsskik at anse kunden for at være i misligholdelse og træffe bebyrdende afgørelser på grundlag heraf, uden først at have rykket kunden for betaling med angivelse af konsekvenserne af manglende betaling. Det vil kræve en nærmere undersøgelse at afgøre, om fejlen påvirker gyldigheden af Inddrivelsessystemets afgørelser.

Fejlen er derfor ikke indplaceret i fejlmatricen

3.3.3 Manglende rykker ved fordringssaldo lig 0

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 1.1, afsnit 5, at der på sporet CPRsimplInddrivelse, vil ske en automatisk "opsamling" af nye fordringer, når gælden på en allerede oprettet betalingsordning er betalt (fordringsaldo lig 0). I de tilfælde, hvor SKAT har "nye" fordringer til inddrivelse hos kunden (som ikke var omfattet af den første betalingsordning), vil systemet dermed automatisk oprette en ny betalingsordning og sende en afgørelse herom til kunden. Der udsendes således ikke en rykker eller andet til kunden forud oprettelsen af den nye betalingsordning.

En forvaltningsmyndighed skal efter det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip foretage en vurdering af, om formålet med det pågældende indgreb (en ny tvungen betalingsordning) kan nås ved en mindre indgribende foranstaltning (for eksempel en rykker).

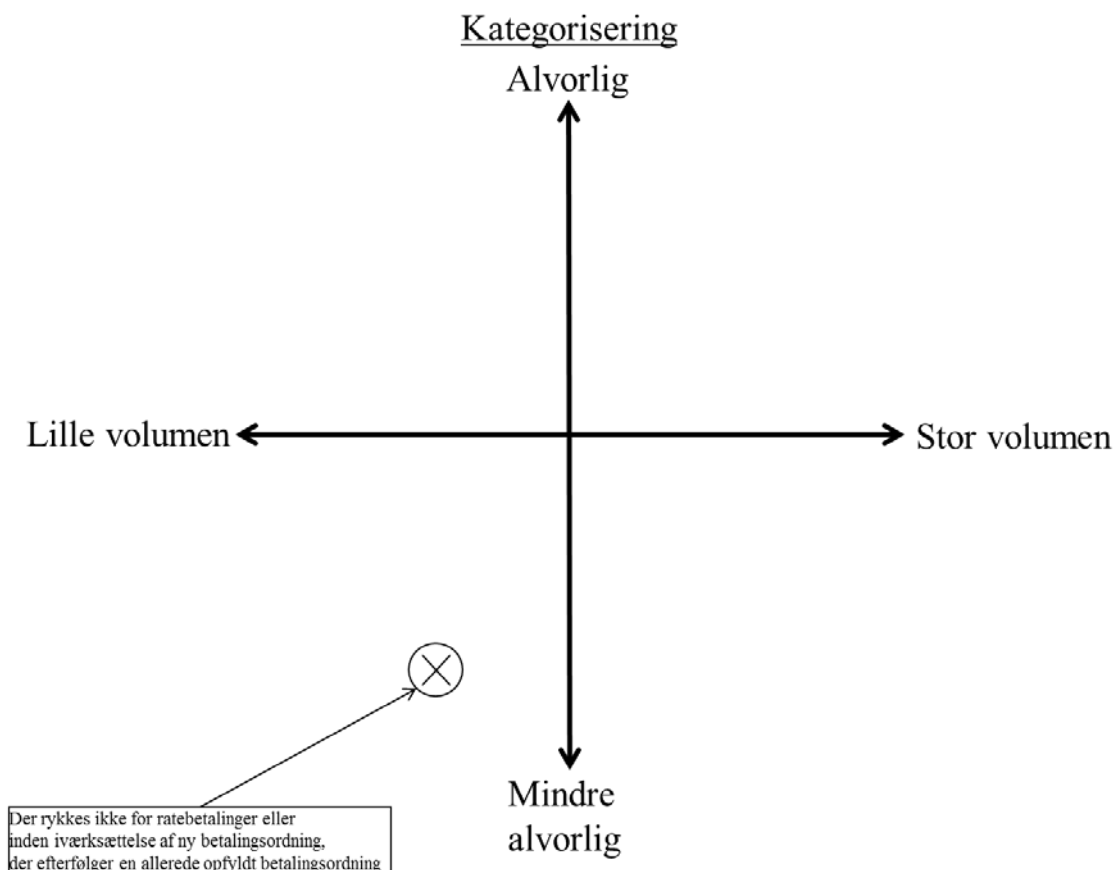
Det forhold, at der oprettes en betalingsordning, er udtryk for et indgreb over for den pågældende kunde. Det følger derfor af proportionalitetsprincippet, at SKAT er forpligtet til at vælge den foranstaltning, som vil være mindst indgribende, og som er tilstrækkelig til at opnå formålet.

Når en kunde har betalt en gæld på en tvungen betalingsordning, vil gælden være afdraget over en periode, og i denne periode kan der være sket ændringer i kundens forhold. Det kan således ikke på forhånd udelukkes, at kunden betaler en udsendt rykker for de(n) nye fordring(er).

Vi anser det derfor også for bedst stemmende med proportionalitetsprincippet, at der forud for oprettelsen af en ny betalingsordning, udsendes en rykker til kunden for den manglende

betaling. I øvrigt skal systemet selvsagt også foretage partshøring, før der kan træffes afgørelse om oprettelse af en ny tvungen betalingsordning.

Fejlen vurderes som en mindre alvorlig fejl med et middelstort volumen. Fejlen er dermed indplaceret som følger:



3.3.4 Dækningsrækkefølge

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 5.1, afsnit 2, at DMI alene dækker fordringer, som er omfattet af en oprettet tvungen betalingsordning med midler, som hidrører fra opkrævede rater på samme tvungne betalingsordning.

Fordringer, som er modtaget hos SKAT efter oprettelsen af betalingsordningen, dækkes således ikke af kundens indbetalinger herpå (raterne), uanset de nyligt modtagne fordringer eventuelt har en foranstående prioritet i dækningsrækkefølgen i henhold til gældindrivelseslovens § 4. Sådanne foranstående fordringer er bøder og underholdsbidrag (offentlige og private).

3.3.4.1 Reglerne i gældsinddrivelsesloven og –bekendtgørelsen

Af gældsinddrivelseslovens § 3, stk. 3, fremgår det, at SKAT som led i inddrivelsen kan tillade afdragsvise betalinger eller henstand med betalinger.

Gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 5 fastsætter nærmere regler om RIMs fastsættelse af afdragsvise betalinger – altså betalingsordninger – over for kunder.

Om dækningsrækkefølgen for krav under inddrivelse bestemmes i gældsinddrivelseslovens § 4, stk. 1 og 2:

”§ 4. Dækker beløb, der inddrives fra skyldner, kun delvis fordringer under inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden vedrørende skyldneren, dækkes fordringerne i denne rækkefølge:

- 1) Bøder.*
- 2) Underholdsbidrag omfattet af lov om opkrævning af underholdsbidrag, idet private krav dog dækkes forud for offentlige krav.*
- 3) Andre fordringer.*

Stk. 2. Dækker beløb, der inddrives fra skyldner, kun delvis fordringer inden for samme kategori, jf. stk. 1, dækkes fordringerne i den rækkefølge, de modtages hos restanceinddrivelsesmyndigheden, således at den fordring, der først modtages, dækkes først. Krav på rente dækkes dog forud for hovedkravet.”

I forarbejderne til gældsinddrivelsesloven (lovforslag nr. 20 af 8. oktober 2008 om inddrivelse af gæld til det offentlige, specielle bemærkninger til § 4) anføres:

”Dækningsrækkefølgen, indebærer, at bødekrav og underholdsbidrag dækkes forud for andre fordringer i nævnte rækkefølge. Det betyder, at nedbringelsen af andre krav udsættes helt eller delvist fra det tidspunkt, hvor henholdsvis bødekravet eller kravet på underholdsbidrag modtages hos restanceinddrivelsesmyndigheden.

[...]

Dækningsrækkefølgen gælder som udgangspunkt alle beløb, der nedbringer skyldners gæld, uanset om beløbene er tilvejebragt ved en indgået afdragsordning med skyldner, lønindeholdelse, modregning eller udlæg. Reglerne i anden lovgivning finder dog anvendelse forud for de foreslåede regler om dækningsrækkefølge, jf. § 1, stk. 3.”

3.3.4.2 Vurdering

På baggrund ordlyden af gældsinddrivelseslovens § 4 og forarbejderne hertil, er det vores vurdering, at bødekrav og krav på underholdsbidrag skal dækkes først af indbetalinger på en betalingsordning, uanset kravene ikke er omfattet af den fastsatte betalingsordning.

Imod denne vurdering taler dog, at kunden efter vores opfattelse burde være orienteret om, at hans indbetalinger nu går til dækning af f.eks. underholdsbidrag og ikke for eksempel restskatter. Det kan således ikke udelukkes, at det ved formuleringen af gældsinddrivelseslovens forarbejder var forudsat, at Inddrivelsesmyndigheden underrettede kunden om, at de pågældende fordringer var modtaget, og at de ved modtagelsen automatisk ville blive omfattet af den igangværende betalingsordning.

Da det fremgår af funktionsbeskrivelse 2.3, afsnit 2.3, at der i EFI findes en funktion til automatisk tilføjelse af fordringer, som imidlertid ikke er i drift, kan det ikke udelukkes, at forarbejderne til gældsinddrivelseslovens § 4 er formuleret ud fra en forventning om, at denne funktion fungerede. Var funktionen i drift – og funktionsdygtig – har vi således forstået, at fordringer automatisk ville blive tilføjet betalingsordningen, og at kunden ville modtage orientering herom.

Inden for de tidsmæssige rammer af legalitetsanalysen, har det ikke været muligt at undersøge forholdet nærmere, herunder i forhold til at afklare, hvorvidt forholdet reelt er udtryk for en fejl, der er i strid med gældsinddrivelsesloven. Det anbefales, at dette undersøges nærmere. På det foreliggende grundlag er vi dog mest tilbøjelige til at mene, at der er tale om en systematisk fejl i Inddrivelsessystemet.

Af ovennævnte grunde er fejlen ikke indplaceret i fejlmatrixen.

3.4 Lønindeholdelse

Indsatsen lønindeholdelse beskrives i funktionsbeskrivelserne 3.1 – 3.5 og 5.2 (bilag 25 - bilag 29 og bilag 34). I disse funktionsbeskrivelser er det afdækket, at iværksættelsen og gennemførelsen af lønindeholdelser over for SKATs kunder er behæftet med en række fejl.

Under afsnit 3.4.1 behandles fejl i Inddrivelsessystemet, hvor der indeholdes med en højere reduceret procent end varslet.

Under afsnit 3.4.2 behandles manglende oplysning om afdragsprocenten i varslet.

Under afsnit 3.4.3 behandles lønindeholdelsesafgørelser, hvor det fremgår, at indeholdelsen er 0 %, men hvor der faktisk indeholdes et beløb i kundens løn.

Under afsnit 3.4.4 behandles indeholdelse, hvor kunden ikke længere har gæld til inddrivelse via SKAT.

Under afsnit 3.4.5 behandles tilfælde, hvor SKAT ikke fremsender varsel eller afgørelse til kunden grundet manglende adresseoplysninger i CSR, men hvor kunden har oplyst en alternativ adresse, eller hvor kunden har digital postkasse.

Under afsnit 3.4.6 behandles gebyr for opstart af lønindeholdelsesindsatser over for kunder, hvor dette skyldes den manglende funktionalitet ”tilføj fordring” i Inddrivelsessystemet.

3.4.1 Varsel om lønindeholdelse med reduceret procent

SKAT beregner i henhold til gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 3, indeholdelsesprocenten på baggrund af betalingsevnen via afdragsprocenten i henhold til gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1.

I visse tilfælde ville indeholdelse i henhold til ovennævnte uden hensyntagen til størrelsen af kundens gæld til det offentlige medføre en overdækning af gælden. I sådanne tilfælde reduceres indeholdelsesprocenten derfor, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 3, 5. pkt.

I sådanne tilfælde skal varslet til kunden om den påtænkte lønindeholdelsesafgørelse indeholde oplysning om den reducerede lønindeholdelsesprocent, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 4.

I forbindelse med gennemgangen af test 1.2.3005, bilag 71, er det konstateret, at der forekommer tilfælde, hvor lønindeholdelsen i henhold til afgørelsen foretages med en reduceret lønindeholdelsesprocent, der er højere end den varslede, reducerede lønindeholdelsesprocent.

Dette skyldes, ifølge det oplyste, at den reducerede lønindeholdelsesprocent genberegnes i forbindelse med, at Inddrivelsessystemet træffer afgørelsen om lønindeholdelsen. I tilfælde, hvor kundens indkomstforhold ændrer sig, medfører dette, at den reducerede indeholdelsesprocent ændres.

I den forbindelse bemærkes det, at det af gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 4, 5. pkt., fremgår, at varslet skal:

”indeholde oplysning om, at restanceinddrivelsesmyndigheden efter fornyet varsel kan ændre lønindeholdelsesprocenten.”

Tilsvarende fremgår det af gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 9, at:

”Restanceinddrivelsesmyndigheden kan træffe afgørelse om en ændret indeholdelsesprocent, hvis skyldners økonomiske forhold ændrer sig. Ved en forhøjelse af indeholdelsesprocenten skal restanceinddrivelsesmyndigheden iagttage reglerne om varsel i stk. 4.”

På baggrund af ordlyden af gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 4, 5. pkt., og § 8, stk. 9, må det lægges til grund, at lønindeholdelse med en højere lønindeholdelsesprocent,

herunder en højere reduceret lønindeholdelsesprocent end den varslede, forudsætter fornyet varsel.

Dette underbygges endvidere af gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 4, 6. pkt., hvorefter SKAT sammen med varselsbrevet skal:

”sende et budgetschema til skyldneren og oplyse, at skyldneren kan udfylde og indsende skemaet, og at oplysningerne vil indgå i vurderingen af, om lønindeholdelse kan gennemføres og med hvilken indeholdelsesprocent.”

Den varslede lønindeholdelsesprocent er det faktuelle grundlag, hvorpå kunden kan vurdere, om de oplysninger, som SKAT ligger inde med, giver et retvisende billede af skyldnerens betalingsevne, eller om restanceinddrivelsesmyndighedens oplysningsgrundlag skal korrigeres ved, at kunden indsender et budgetschema, der giver et mere retvisende billede af kundens betalingsevne. Såfremt der træffes afgørelse med en højere procent end den varslede, fratages kunden denne adgang til at korrigere oplysningsgrundlaget. Endvidere forspildes i så fald formålet med gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 4, 6. pkt., der består i at sikre et retvisende oplysningsgrundlag ved at inddrage skyldneren.

En afgørelse om lønindeholdelse med en højere lønindeholdelsesprocent end den varslede, vil således være i strid med gældsinddrivelsesbekendtgørelsens varslingsregler.

I den nuværende drift er der sammenfald mellem varsling og partshøring. Ved varselsbrevet gøres kunden bekendt med de oplysninger om sagens faktiske grundlag, som SKAT er i besiddelse af, herunder de oplysninger om kundens betalingsevne, som udgør grundlaget for fastsættelse af lønindeholdelsesprocenten. Ved muligheden for at indsende det til varselsbrevet vedhæftede budgetschema gives kunden – i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, stk. 1, pkt. – lejlighed til at fremkomme med en udtalelse om sagens faktiske grundlag, navnlig om betalingsevnen.

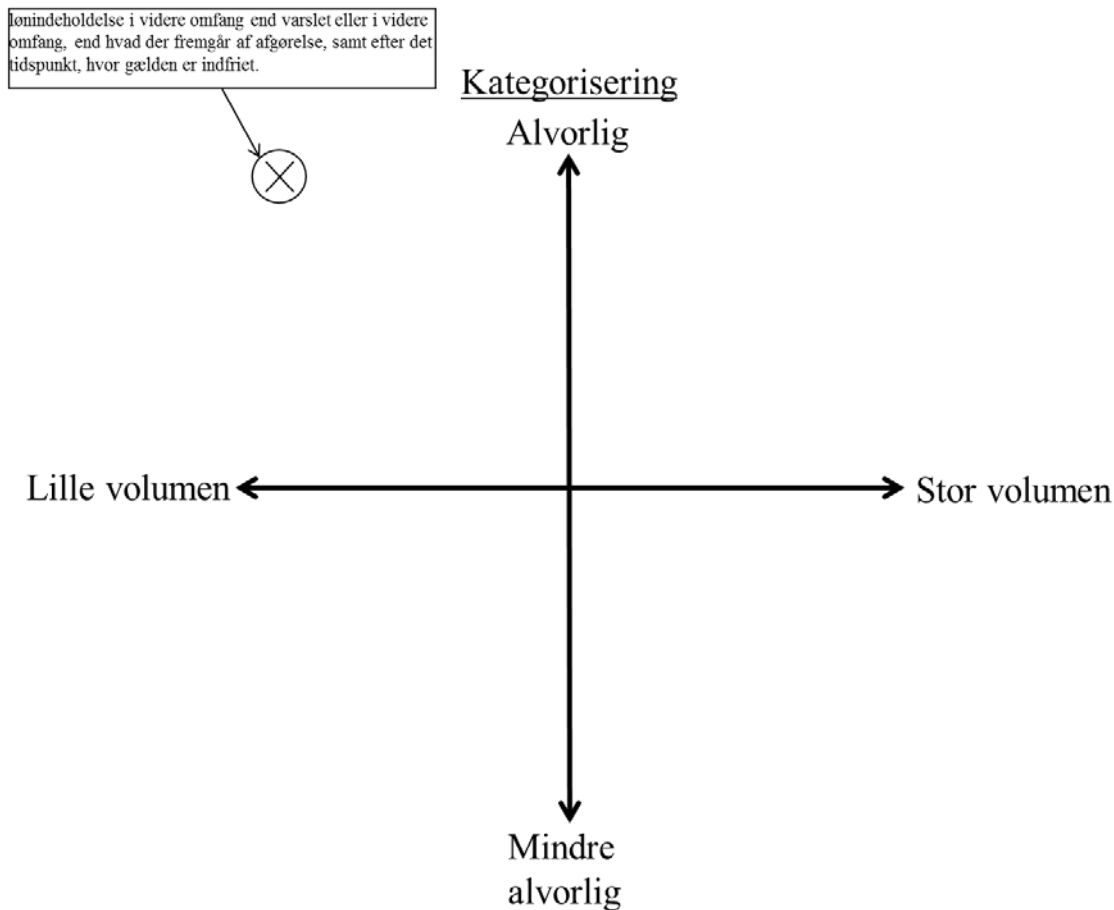
I det omfang, der træffes afgørelse med en højere lønindeholdelsesprocent end den, der ifølge varselsbrevet vil blive anvendt, må den ændring i oplysningsgrundlaget, der har bevirket forhøjelsen af procenten, anses for at være til ugunst for kunden, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1, 2. pkt.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, 1. pkt., kan SKAT således ikke træffe afgørelse, førend kunden ved fornyet fremsendelse af varselsbrev og budgetschema har fået mulighed for at gøre sig bekendt med SKATs oplysningsgrundlag og udtale sig om det.

På baggrund heraf må det lægges til grund, at afgørelser med en højere lønindeholdelsesprocent end den varslede både er i strid med

gældsindrivelsesbekendtgørelsens og forvaltningslovens varsels- og partshøringsregler. Sådanne afgørelser vil derfor som udgangspunkt være ugyldige.

Fejlen vurderes som alvorlig, idet der uberettiget indeholdes midler. Fejlen vurderes dog umiddelbart til at have lav volumen. Fejlen er dermed indplaceret som følger:



3.4.2 Angivelse af afdragsprocenten efter gældsindrivelsesbekendtgørelsen

Det fremgår af testark for lønindeholdelse, afsnit 3.2.5, at kunden i det konkrete tilfælde oplyses størrelsen af det beløb, som vedkommende forventes at blive indeholdt med, fremfor afdragsprocenten efter gældsindrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1, selvom det samtidig fremgår af den fremsendte dokumentation, at lønindeholdelsen er iværksat efter den skematiske model.

Det fremgår således eksempelvis af varslet i test 1.2.A.3001.11:

”Den procent, SKAT vil trække i din indkomst

SKAT har beregnet, at du skal betale et afdrag på 1.250,00 kr. om måneden, jf. § 8, stk. 3 i inddrivelsesbekendtgørelsen. Når dette beløb bliver omregnet til den procent, som SKAT kan trække i din indkomst udover din trækprocent, vil de to procenter tilsammen overstige 100 %.

Derfor kan SKAT kun trække 63 % af din indkomst, som svarer til det beløb, der er tilbage, når din trækprocent er brugt, jf. inddrivelseslovens § 10, stk. 3. Den resterende del af det beløb som SKAT har beregnet du kan betale, kan SKAT inddrive hos dig på anden måde, fx ved en betalingsordning.

Procenten bliver lagt oven i trækprocenten på dit skattekort.

Det beløb, som SKAT vil trække, afhænger dog af din indkomst og dit fradrag, og derfor kan beløbet variere fra måned til måned.

Sådan har SKAT fastsat den procent, der trækkes i din indkomst

SKAT har beregnet, hvor meget du skal betale ud fra din årsindkomst, som er opgjort til 166.705,20 kr. Det er oplysninger om din indkomst for januar 2015 på 13.892,10 kr. fra indkomstregistret, som er omregnet til denne årsindkomst. Du kan med denne indkomst betale 1.250,00 kr. om måneden jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1. Når beløbet bliver omregnet til den procent, som SKAT kan trække i din indkomst udover din trækprocent, vil de to procenter tilsammen overstige 100 %, derfor vil SKAT kun trække 63 %. Reglerne om beregningen står i § 8 stk. 3 i inddrivelsesbekendtgørelsen.”

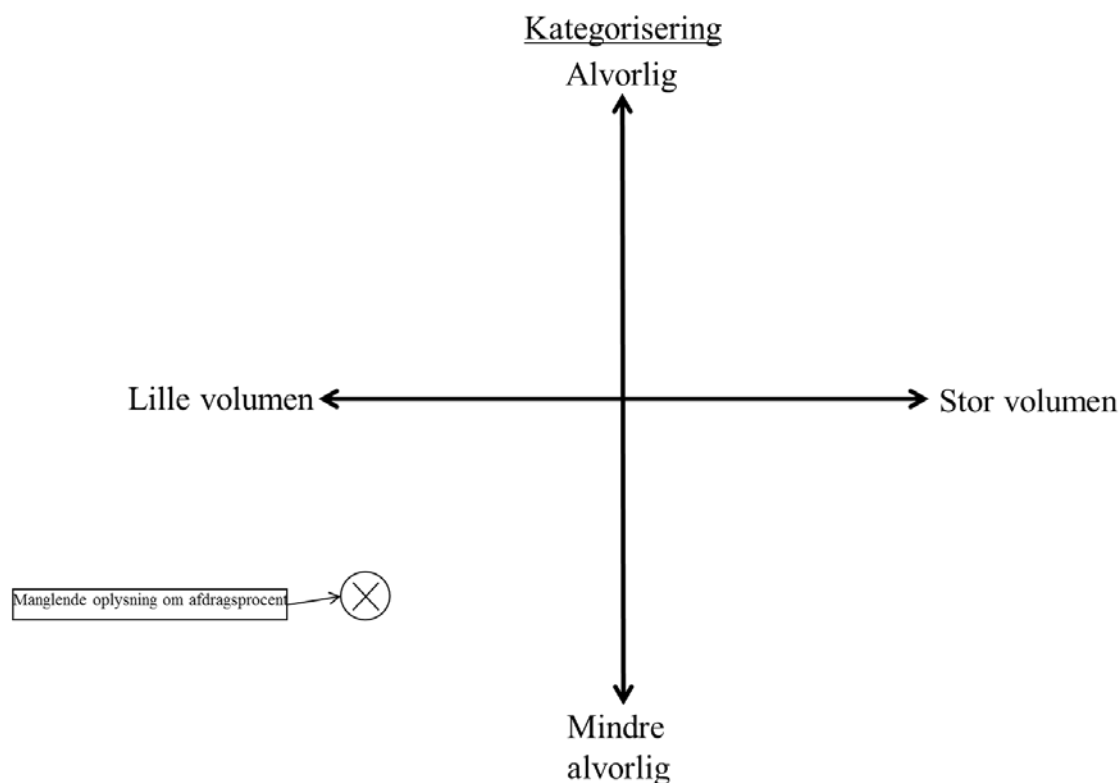
Det fremgår af gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 4, 3. og 4. pkt.:

”Varslet skal angive afdragsprocenten efter § 5, stk. 1, og hvilken indkomst, der er lagt til grund ved fastlæggelse af denne afdragsprocent. Varslet skal endvidere angive, hvilken lønindeholdelsesprocent indeholdelsen vil blive gennemført med, samt en eventuelt reduceret lønindeholdelsesprocent efter stk. 3, sidste pkt., og hvilken indkomst, der er lagt til grund ved fastlæggelse af lønindeholdelsesprocenten.”

For at være i overensstemmelse med formuleringen i inddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 4, 3. og 4. pkt., skulle afdragsprocenten efter § 5, stk. 1, således være angivet i varslet.

Vi er ikke bekendt med, om der er tale om en manuel eller systemteknisk fejl.

Fejlen vurderes som mindre alvorlig og til at have lav volumen. Fejlen er dermed indplaceret som følger:



3.4.3 *Lønindeholdelse med 0 %*

Det fremgår af testarket for lønindeholdelse, bilag 71, afsnit 3.2.9, test 1.2.D.3005.9 at SKAT i ét konkret tilfælde har truffet afgørelse om lønindeholdelse med 0 % over for en kunde. Kunden er i den forbindelse blevet pålagt et gebyr på kr. 300,-, og forældelsen for de af afgørelsen omfattede fordringer er i Inddrivelsessystemet registreret som afbrudt, og Inddrivelsessystemet har oplyst til eSkattekortet, at kunden skulle indeholdes med 7 % i henhold til afgørelsen. Kunden er herefter blevet indeholdt med 7 %.

I forhold til gebyret på kr. 300,- bemærkes det, at SKAT opkræver dette med hjemmel i gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 28, stk. 1, nr. 2. Gebyret opkræves hos kunden for iværksættelse af lønindeholdelse. Det må i den forbindelse anses for en betingelse, at SKAT rent faktisk træffer en afgørelse om lønindeholdelse over for kunden.

Det må tilsvarende anses for en betingelse for afbrydelse af forældelsesfristen efter forældelseslovens § 18, stk. 4, at der rent faktisk er truffet afgørelse om lønindeholdelse, og at der er sket underretning om afgørelsen til kunden.

En afgørelse om lønindeholdelse er i udgangspunktet en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. FOB 2001.588.

Af ombudsmandens udtalelse af 31. maj 2008, som omhandler afgørelser om afdragsordninger, fremgår det blandt andet, at:

”Efter min opfattelse er fastsættelse af en afdragsordning med baggrund i tabellen i inddrivelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1, en afgørelse fordi beslutningen opfylder de almindelige forvaltningsretlige kriterier for hvornår der er tale om en afgørelse. En afgørelse i forvaltningslovens forstand er karakteriseret ved at beslutningen træffes af en forvaltningsmyndighed, at beslutningen retter sig mod fysiske eller juridiske personer, og at beslutningen ensidigt - og på baggrund af forvaltningsmyndighedens offentligretlige hjemmelsgrundlag - fastlægger hvad der er eller skal være ret i det konkrete tilfælde. En afgørelse er traditionelt karakteriseret ved at være en retsakt hidrørende fra offentlig myndighed, der går ud på at fastslå, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.”
(Fremhævet her)

Det er i den forbindelse vores vurdering, at en afgørelse om lønindeholdelse, der lyder på indeholdelse af 0 % af kundens løn, ikke fastlægger, hvad der er eller skal være ret i det konkrete tilfælde, og der er således ikke tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det fremgår tilsvarende af SKM2010.376.SKAT om afbrydelse efter § 18, stk. 4, at:

”Det forudsættes desuden, at skyldner opfylder betingelserne for, at der kan foretages lønindeholdelse. RIM kan derfor ikke træffe en afgørelse om lønindeholdelse over for en skyldner uden betalingsevne alene med det formål at afbryde forældelsen men må afbryde forældelsen ved et andet forældelsesafbrydende skrift fx udlæg.”
(Fremhævet her)

Da der således ikke foreligger en reel afgørelse om lønindeholdelse, kan forældelsesfristen i overensstemmelse med den ovenfor anførte ikke afbrydes efter forældelseslovens § 18, stk. 4.

På ovennævnte baggrund er det min opfattelse, at SKATs opkrævning af gebyret på kr. 300,- er uberettiget, at de af afgørelsen omfattede fordringer ikke er afbrudt, og at SKAT er uberettiget til at foretage indeholdelse i kundens løn.

Fejlen vurderes på samme måde som anført under afsnit 3.4.1, hvortil der henvises.

3.4.4 Indeholdelse i indsatser, hvor der ikke længere skyldes penge

Det fremgår af testarket for lønindeholdelse, bilag 71, afsnit 3.2.6, test 1.2.C.3003.7, at EFI i ét konkret tilfælde ikke har afsluttet en aktiv lønindeholdelsesindsats over for en kunde, selvom der er indeholdt tilstrækkelige midler til at dække kundens restance til det

.....
offentlige. På den baggrund er kunden løbende blevet indeholdt et beløb hver måned og har efterfølgende fået det indeholdte beløb udbetalt.

Af gældsinddrivelseslovens § 10, stk. 7, 2. pkt., fremgår følgende:

”Er der indeholdt mere efter denne bestemmelse, end hvad der er nødvendigt til dækning af de i stk. 1 nævnte beløb, kan det overskydende beløb anvendes til dækning af andre restancer, for hvilke der kunne være truffet afgørelse om lønindeholdelse efter stk. 1.”

Uagtet at bestemmelsen berettiger restancemyndigheden til at anvende overskydende beløb til at dække anden gæld, for hvilken afgørelsen om lønindeholdelse kunne være truffet, anses bestemmelsen alene at finde anvendelse i de tilfælde, hvor restancemyndigheden i forbindelse med den sidste angivelse modtager en overdækning og ikke ved kontinuerlige indeholdelser efter restancen omfattet af lønindeholdelsen er dækket fuldt ud.

Det bemærkes i den forbindelse, at lønindeholdelse må anses for at være et særligt indgribende inddrivelseskridt, hvilket forstærker fejls karakter. Det må derfor også karakteriseres som en alvorlig fejl, når SKAT på grund af EFIs manglende nedlukning af en lønindeholdelsesindsats uberettiget indeholder beløb fra en kunde, som ikke længere har en restance til inddrivelse via lønindeholdelse. Det ændrer ikke herpå, at SKAT kort efter udbetaler det indeholdte beløb, idet kunden i den forgangne periode uberettiget har været frataget rådigheden over sine midler.

Fejlen vurderes på samme måde som anført under afsnit 3.4.1, hvortil der henvises.

3.4.5 *EFI fremsender ikke varsel eller afgørelse, hvis EFI ikke finder en gyldig adresse i CSRP*

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 3.1, bilag 25, afsnit 2.2.6., at såfremt EFI ved sin kontrol af adresse i CSRP ikke finder en gyldig adresse, træffer EFI straks afgørelse om lønindeholdelse uden den forudsatte varsling til kunden. Det fremgår af funktionsbeskrivelse 3.3, bilag 27, afsnit 2.3.14.3, at såfremt et varsel kommer retur, og der ikke er en ny adresse, iværksætter sagsbehandleren lønindeholdelsen. Afgørelsen fremsendes ikke til kunden, idet EFI ikke har fundet en gyldig adresse på kunden. EFI undersøger heller ikke i dette tilfælde, om kunden f.eks. har oplyst en alternativ adresse til SKAT/CPR eller er tilmeldt digital post.

Det bemærkes, at SKAT ikke har pligt efter Lov om Offentlig Digital Post til at fremsende varsel eller afgørelse til kundens Digitale Postkasse, jf. pkt. 3, i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 160 af 13. april 2012 om Offentlig Digital Post.

.....
SKAT skal skriftligt varsle kunden om, at lønindeholdelse agtes iværksat. Varslet skal angive afdragsprocenten og hvilken indkomst, der er lagt til grund ved fastlæggelse af

afdragsprocenten. Varslet skal endvidere angive lønindeholdelsesprocenten og hvilken indkomst, der er lagt til grund ved fastlæggelse af lønindeholdelsesprocenten, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 4, 2.-4. pkt.

Hvis kunden ikke indsender et budget, kan lønindeholdelsen iværksættes i overensstemmelse med varslet. Restanceinddrivelsesmyndigheden skal straks skriftligt underrette skyldneren om afgørelsen. Underretningen skal angive gældens art og størrelse, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 5.

SKAT kan dog iværksætte lønindeholdelse uden forudgående varsel og underretning, hvis skyldner ikke er tilmeldt folkeregisteret, og ikke har oplyst en adresse, hvortil breve kan sendes, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 6.

Udgangspunktet er således, at der skal ske varsel og underretning af kunden. Bestemmelsen i § 8, stk. 6 må antages at være en undtagelsesbestemmelse. Det fremgår ikke umiddelbart af bestemmelsens ordlyd, hvad ”en adresse, hvortil breve kan sendes” dækker over. Det må antages, at i hvert fald i de situationer, hvor kunden har oplyst en alternativ adresse til SKAT, skal SKAT fremsende varsel og underretning hertil, og en iværksættelse af lønindeholdelse uden forudgående varsel og underretning vil i sådanne situationer ikke være lovlig.

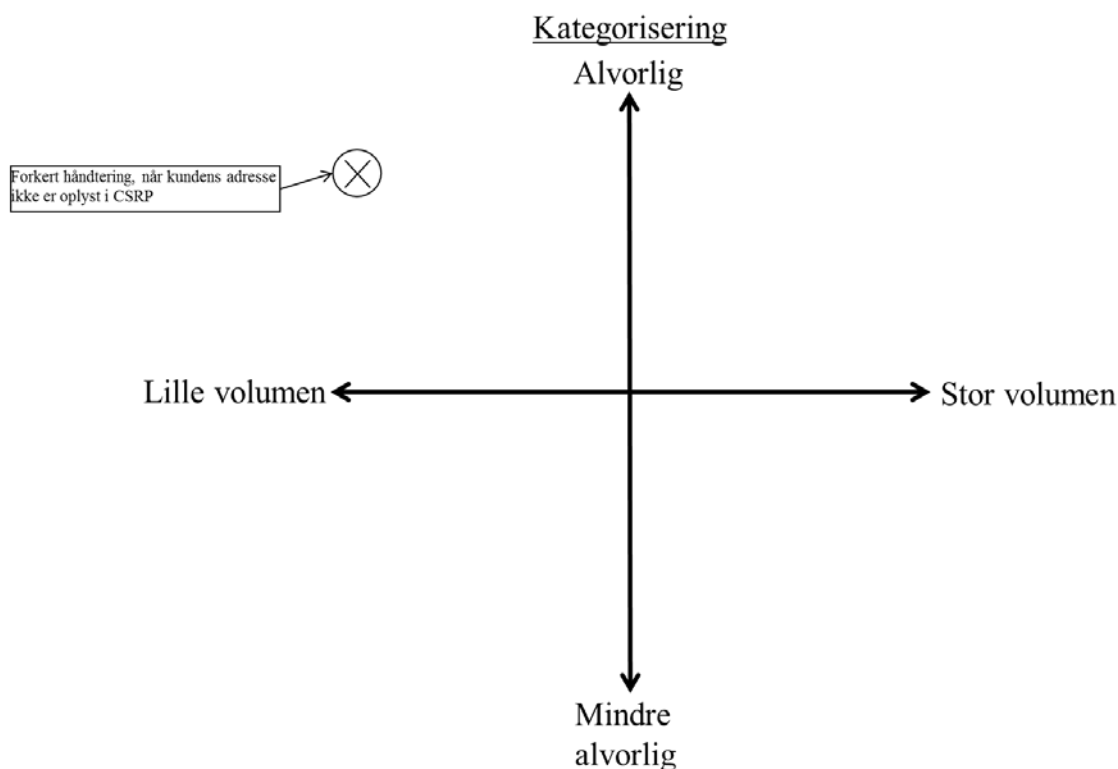
På samme måde er det med henvisning til praksis efter bestemmelsen om partshøring i forvaltningsloven nærliggende at antage, at i den situation, hvor kunden har oplyst en C/O-adresse eller lignende til CPR-registeret, er SKAT ligeledes forpligtet til at sende varsel og underretning hertil. Hertil kommer, at en offentlig myndighed er forpligtet til at gøre rimelige bestræbelser på at finde frem til parten, og det er derfor nærliggende at antage, at en iværksættelse af lønindeholdelse uden forudgående varsel og underretning også i denne situation vil være ulovlig.

For det første vil SKAT i de situationer, hvor det er muligt at fremsende varsel til kunden, hvis kunden ikke er tilmeldt folkeregisteret, men har oplyst en adresse, hvortil breve kan sendes, være forpligtet til at fremsende varsel om lønindeholdelse, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 4, 2. pkt., smh. § 8, stk. 6. Det er oplyst, at EFI ikke undersøger, om kunden har oplyst en alternativ adresse til SKAT/CPR, og på baggrund heraf, bliver varslet derfor ikke fremsendt til kunden i disse situationer. Da udgangspunktet er, at der skal ske varsling af kunden, vil der i de situationer, hvor kravet om varsling skal iagttages, men hvor varsel ikke er fremsendt, ikke være hjemmel til efterfølgende at iværksætte lønindeholdelse.

Det er for det andet oplyst, at hvis kunden ikke er blevet varslet om lønindeholdelse, fordi EFI ikke har fundet en gyldig adresse, vil sagsbehandleren iværksætte lønindeholdelsen

uden at fremsende underretning til kunden. Det må lægges til grund, at det er muligt at fremsende underretning om lønindeholdelse til kunden, hvis kunden ikke er tilmeldt folkeregisteret, men har oplyst en adresse, hvortil breve kan sendes. Det samme gør sig gældende i de situationer, hvor et varsel er kommet retur, men hvor kunden har oplyst en alternativ adresse. SKAT er i de situationer forpligtet til at underrette kunden om afgørelsen om lønindeholdelse, jf. gældsindrivelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 5, smh. § 8, stk. 6. Da EFI ikke undersøger, om kunden har oplyst en alternativ adresse, og udgangspunktet er, at kunden skal underrettes om afgørelsen, er der ikke hjemmel til at iværksætte lønindeholdelse, førend kunden er blevet underrettet.

Fejlen vurderes som alvorlig, idet der indeholdes midler uden, at kunden informeres eller har mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger hertil. Fejlen vurderes dog umiddelbart til at have lav volumen. Fejlen er dermed indplaceret som følger:



3.4.6 Gebyr for genstart

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 3.5, bilag 29, afsnit 2.1.1.1, at det er muligt at implementere et inddrivelsesspor, hvor man placerer en ny lønindeholdelse på sporet efter den igangværende lønindeholdelse. Derved vil EFI automatisk varsle og træffe afgørelse om ny lønindeholdelse på de nye krav, herunder pålægge et nyt gebyr.

En sådan strategi vil efter de foreliggende oplysninger alene blive anvendt, fordi EFI på nuværende tidspunkt ikke tilføjer fordringer til en igangværende lønindeholdelsesindsats. Konsekvensen af denne strategi er, at der træffes en ny afgørelse om lønindeholdelse, hvorved kunden på ny pålægges et gebyr på kr. 300,-, jf. gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 28, nr. 2.

Af gældsinddrivelseslovens § 6, følger, at:

”Der skal for udsendelse af rykkerskrivelse vedrørende fordringer, der inddrives af restanceinddrivelsesmyndigheden, jf. § 1, stk. 1, betales et rykkergebyr på 140 kr. til restanceinddrivelsesmyndigheden. Skatteministeren fastsætter gebyrer til restanceinddrivelsesmyndigheden for oprettelse af ny fordring, iværksættelse af lønindeholdelse m.v. og tilsigelse til udlægsforretning vedrørende fordringer, der inddrives af restanceinddrivelsesmyndigheden, jf. § 1, stk. 1.”

Skatteministeren har med hjemmel heri fastsat reglerne om gebyrerne i gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 28, som har følgende ordlyd:

*”For ekspedition af opgaver i forbindelse med inddrivelse af fordringer opkræver restanceinddrivelsesmyndigheden følgende gebyrer hos skyldner:
1) Udsendelse af erindringsskrivelse: 140 kr.
2) Iværksættelse af lønindeholdelse: 300 kr.
3) Tilsigelse til udlægsforretning: 450 kr.”*

Af forarbejderne til gældsinddrivelsesloven (lovforslag nr. 20 af 8. oktober 2008 i de specielle bemærkninger til § 6), fremgår, at:

”Bestemmelsen fastsætter gebyr til restanceinddrivelsesmyndigheden på 140 kr. for udsendelse af rykkerskrivelser vedrørende alle fordringer, der inddrives af restanceinddrivelsesmyndigheden, jf. § 1, stk. 1. Endvidere fastsætter bestemmelsen, at skatteministeren bemyndiges til at fastsætte gebyr for oprettelse af ny fordring, tilsigelser til udlægsforretninger og iværksættelse af lønindeholdelse. Skatteministeren fastsætter ifølge bemyndigelsen gebyrer for de angivne inddrivelsesskridt, der omfatter alle fordringer, der inddrives af restanceinddrivelsesmyndigheden. Gebyret for oprettelse af ny fordring, tilsigelser til udlægsforretninger og iværksættelse af lønindeholdelse kan maksimalt fastsættes til omkostningerne forbundet ved de gebyrbelagte aktiviteter.

Det forudsættes, at gebyrerne vil blive fastlagt med udgangspunkt i niveauet for de statslige gebyrer, som i dag er omkostningsbestemt. Det forudsættes således, at gebyrerne fastsættes til 100 kr. for oprettelse af ny fordring, 200 kr. for iværksættelse af lønindeholdelse. I relation til gebyret for tilsigelse til udlægsforretning, hvor gebyret ikke i dag er omkostningsbestemt, fastsættes gebyret til det nuværende maksimale niveau på 250 kr.

.....

Der kan i overensstemmelse med princippet om, at inddrivelsesskridt skal foretages med udgangspunkt i alle krav under inddrivelse vedrørende den enkelte skyldner (saldoprincippet) alene opkræves ét gebyr for iværksættelse af det enkelte inddrivelsesskridt, uanset at inddrivelsen vedrører flere krav mod den samme skyldner. Gebyr kan endvidere ikke pålægges i tilfælde, hvor der allerede er pålagt gebyr for iværksættelse af lønindeholdelse i forhold til skyldner for andre krav. Skal der for en ny fordring foretages lønindeholdelse, kan der således ikke opkræves gebyr for det nye krav, der inddrages under en verserende lønindeholdelse.”

(Fremhævet her)

Gældsinddrivelseslovens § 6 er en videreførelse af § 3 c i lov nr. 429 af 6. juni 2005 om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer, som er ændret ved lov nr. 5 af 7. juni 2006. Af sidstnævnte lovs forarbejder fremgår det, at det hørte til formålene bag indførelsen af ét fælles inddrivelsessystem at bringe den daværende retstilstand til ophør, hvor der blev inddrevet på fordringsniveau. I lovforslagets almindelige bemærkninger (lovforslag nr. 209 af 29. marts 2006 om harmonisering af gebyrreglerne, almindelige bemærkninger, afsnit 3.2.3) fremgår det, at:

”Den nuværende gebyrstruktur, hvor der for det første kan pålægges gebyr for inddrivelse af den enkelte fordring, og hvor der for det andet er differentierede gebyrer afhængig af fordringstype, kan herefter ikke opretholdes. (...)

Om retstilstanden fremover anføres det samme sted, at:

”Der kan i overensstemmelse med princippet om, at inddrivelsesskridt skal foretages med udgangspunkt i alle krav under inddrivelse vedrørende den enkelte skyldner (saldoprincippet) alene opkræves ét gebyr for iværksættelse af det enkelte inddrivelsesskridt, uanset at inddrivelsen vedrører flere krav mod den samme skyldner”

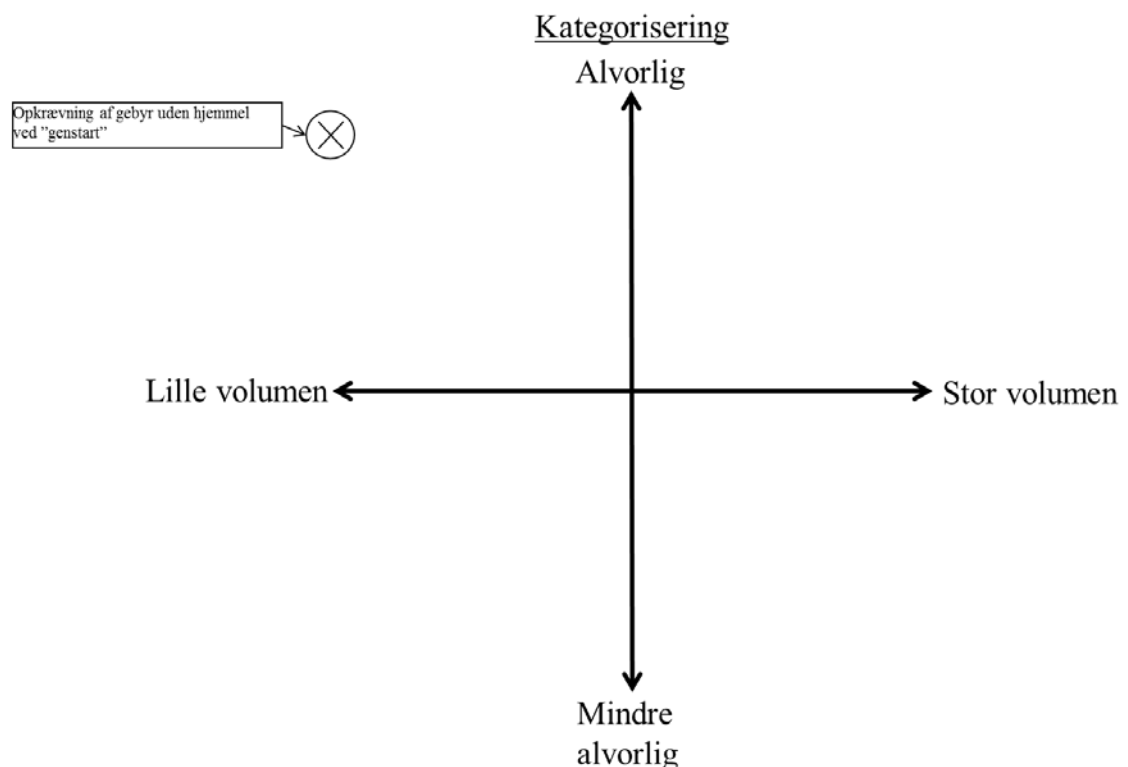
Om Skatteministerens adgang til at fastsætte gebyrer for inddrivelse hed det i lovforslagets specielle bemærkninger til § 3c:

”Der kan i overensstemmelse med princippet om, at inddrivelsesskridt skal foretages med udgangspunkt i alle krav under inddrivelse vedrørende den enkelte skyldner (saldoprincippet) alene opkræves ét gebyr for iværksættelse af det enkelte inddrivelsesskridt, uanset at inddrivelsen vedrører flere krav mod den samme skyldner. Gebyr kan endvidere ikke pålægges i tilfælde, hvor der allerede er pålagt gebyr for iværksættelse af lønindeholdelse i forhold til skyldner for andre krav. Skal der for en ny fordring foretages lønindeholdelse, kan der således ikke opkræves gebyr for det nye krav, der inddrages under en verserende lønindeholdelse.”

.....

Det er ikke i overensstemmelse med intentionerne bag gældsinddrivelsesloven, når kunden pålægges et gebyr i de tilfælde, hvor SKAT iværksætter en ny lønindeholdelsesindsats frem for at tilføje fordringer til en igangværende indsats.

Fejlen vurderes at være forholdsvis alvorlig, idet kunderne formentlig pålægges gebyrer uberettiget. Forholdet vurderes dog at have lav volumen. Fejlen er dermed indplaceret som følger:



3.5 Øvrige fejl

Under dette afsnit behandles øvrige fejl, som er afdækket og behandlet under legalitetsanalysen.

Under afsnit 3.5.1 behandles forkert klagevejledning ved inddrivelse af bøder, sagsomkostninger m.v. fra politiet.

Under afsnit 3.5.2 behandles renter af opkrævnings- og inddrivelsesgebyrer.

3.5.1 Klagevejledning ved inddrivelse af bøder, sagsomkostninger mv. fra politiet

I en af de afgørelser om lønindeholdelse, der er modtaget som led i testene, jf. test 1.2.3001, bilag 71, anføres i afsnittet om klagevejledning, at:

”Der kan ikke klages over afgørelsen om bøder, konfiskation, sagsomkostninger, afsoningsomkostninger eller offerbidrag fra politiet jf. straffuldbyrdslovens § 111, stk. 2.”

Vi forstår klagevejledningen således, at den anfører, at kunden i medfør af straffuldbyrdslovens § 112, stk. 2, er afskåret fra at klage over SKATs afgørelse om lønindeholdelse og ikke kun over grundlaget for kravet.

3.5.1.1 Forholdet mellem gældsinddrivelseslovens § 17 og straffuldbyrdslovens § 112

Den almindelige adgang til at klage over SKATs afgørelser om lønindeholdelse fremgår af gældsinddrivelseslovens § 17, stk. 1, som har følgende ordlyd:

”§ 17. Klager over restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om inddrivelse af fordringer m.v., herunder om kravets eksistens og størrelse, når spørgsmålet herom vedrører restanceinddrivelsesmyndighedens administration, kan indbringes for Landsskatteretten, medmindre andet er bestemt i lovgivningen eller regler udstedt i medfør heraf. Klagen skal indgives skriftligt til skatteankeforvaltningen og skal være modtaget senest 3 måneder efter modtagelsen af den afgørelse, der klages over. Der kan dog ses bort fra en fristoverskridelse, hvis særlige omstændigheder taler derfor.” (understreget her)

SKAT træffer i henhold til straffuldbyrdslovens § 91, (lovbekendtgørelse nr. 435 af 15. maj 2012 om fuldbyrdelse af straf mv. med senere ændringer), afgørelse om inddrivelse af bøder, hvis bøden ikke er blevet betalt til politiet. SKATs afgørelser i sådanne sager træffes efter reglerne i gældsinddrivelsesbekendtgørelsens kapitel 9, jf. straffuldbyrdslovens § 91, stk. 3, der finder anvendelse ved restanceinddrivelsesmyndighedens inddrivelse af idømte, vedtagne eller pålagte bøder, offerbidrag, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger, som det efter lovgivningen påhviler politiet at opkræve, jf. bekendtgørelsens § 29. Disse fordringer er karakteriseret ved, at der enten er tale om en strafferetlig sanktion eller et krav, der udspringer af et strafbart forhold. Der gør sig derfor særlige retshåndhævelsessensyn gældende for disse fordringer.

Det følger af gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 30, at bøder omfattet af kapitel 9, som ikke betales, inddrives, medmindre restanceinddrivelsesmyndigheden skønner, at inddrivelse ikke er mulig eller væsentligt vil forringe skyldnerens levevilkår, jf. straffuldbyrdslovens § 91, stk. 1.

.....

Straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, har følgende ordlyd:

”Afgørelser, der træffes i henhold til denne lov af andre myndigheder end kriminalforsorgens myndigheder, kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed, jf. dog stk. 3.”

Straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, blev affattet ved lov nr. 739 af 25. juni 2014 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven og lov om Offerfonden. I lovforslagets almindelige bemærkninger afsnit 6.2.4.1.13 om adgangen til at klage over restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser efter straffuldbyrdelseslovens er det blandt andet anført:

”Den foreslåede § 111, stk. 2, hvorefter afgørelser, der træffes i henhold til loven af andre myndigheder end kriminalforsorgens myndigheder, ikke kan indbringes for højere myndighed, vil også omfatte restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser efter straffuldbyrdelsesloven og administrative forskrifter udstedt i medfør heraf. Bestemmelsen vil derfor indebære, at restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse af bøder som udgangspunkt ikke kan påklages til højere administrativ myndighed.” (understreget her)

I lovforslagets særlige bemærkninger til straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2 og 3, er det videre anført:

”De foreslåede bestemmelser i § 111, stk. 2 og 3, jf. lovforslagets § 2, nr. 29, vil også omfatte politiets og restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser efter straffuldbyrdelsesloven og administrative forskrifter udstedt i medfør heraf. Det følger heraf, at der som udgangspunkt ikke vil være adgang til at påklage politiets afgørelser om henstand med eller afdragsvis betaling af bøder samt restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelse om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse af bøder mv., idet justitsministeren dog kan fastsætte regler om klageadgang.” (understreget her)

Straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, sidste led og bestemmelsens forarbejder, henviser til undtagelser fastsat efter § 111, stk. 3, der indeholder en bemyndigelse for justitsministeren til at fastsætte regler om afgørelser truffet af andre myndigheder end kriminalforsorgens. Bemyndigelsen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 414 af 9. april 2015 om klageadgang i sager om eftergivelse af bøder, offerbidrag, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger. Efter bekendtgørelsens § 1 kan restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om eftergivelse af offerbidrag, sagsomkostninger samt bøde- og konfiskationsbeløb efter § 33, stk. 1, 1. pkt., i gældsinddrivelsesbekendtgørelsen, indbringes for Direktoratet for Kriminalforsorgen.

.....

3.5.1.2 *Vurdering*

Det følger af gældsinddrivelseslovens § 17, at afgørelser om lønindeholdelse som udgangspunkt kan indbringes for Landsskatteretten, medmindre andet følger af lovgivningen eller regler udstedt i medfør heraf.

Spørgsmålet er herefter om straffuldbyrdeleslovens § 111, stk. 2, udgør en sådan undtagelse og dermed afskærer klageadgangen for SKATs afgørelser om lønindeholdelse ved inddrivelse af de fordringer, der er omfattet restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelse om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse af bøder m.v.

Efter ordlyden af straffuldbyrdeleslovens § 111, stk. 2, omfatter den afgørelser, der træffes ”i henhold til loven”. Afgørelser om lønindeholdelse er hverken nævnt direkte i straffuldbyrdeleslovens § 91 eller gældsinddrivelsesbekendtgørelsens kapitel 9.

Ifølge forarbejderne til straffuldbyrdeleslovens § 111, stk. 2, omfatter bestemmelsen som udgangspunkt restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser efter straffuldbyrdeleslovens § 91, herunder gældsinddrivelsesbekendtgørelsens kapitel 9. Hermed indebærer bestemmelsen, at ”... restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelse om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse af bøder mv.” ikke kan påklages til anden administrativ myndighed, medmindre andet følger af regler fastsat i medfør af gældsinddrivelseslovens § 111, stk. 3. Disse regler omfatter alene restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om eftergivelse af fordringer.

Det bemærkes, at restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om lønindeholdelse ifølge de fremsendte tests er truffet i medfør af gældsinddrivelseslovens § 10. Der er i bilag 1 til gældsinddrivelseslovens nr. 15 adgang for restanceinddrivelsesmyndigheden til at lønindeholde bøder, tvangsbøder, administrative bøder, offerbidrag, konfiskationer og kontrolafgifter, herunder parkeringsafgifter, hvilket blandt andet omfatter de fordringer der oplyst i gældsinddrivelsesbekendtgørelsens kapitel 9.

Straffuldbyrdeleslovens § 111, stk. 2, samt reglerne i straffuldbyrdeleslovens § 91 og gældsinddrivelsesbekendtgørelsens kapitel 9, ses herefter ikke umiddelbart at indeholde en klar hjemmel til at undtage den nævnte type af afgørelser om lønindeholdelse fra den almindelige klageadgang efter gældsinddrivelseslovens § 17.

Hertil bemærkes, at klageadgangen efter § 17 omfatter SKATs administration i forbindelse med inddrivelsen og ikke selve grundlaget for bødeudstedelsen. En kunde kan eksempelvis have indsigelser om, at SKAT ikke har fastsat en korrekt betalingsevne, at SKAT foretager lønindeholdelse i en indkomsttype, der ikke er hjemmel til at lønindeholde i, eller at andre betingelser for lønindeholdelse ikke er til stede.

Det må herefter på det angivne grundlag anses for tvivlsomt om straffuldbyrdeleslovens § 112, stk. 2, indeholder den fornødne hjemmel til at afskære klageadgang for SKATs

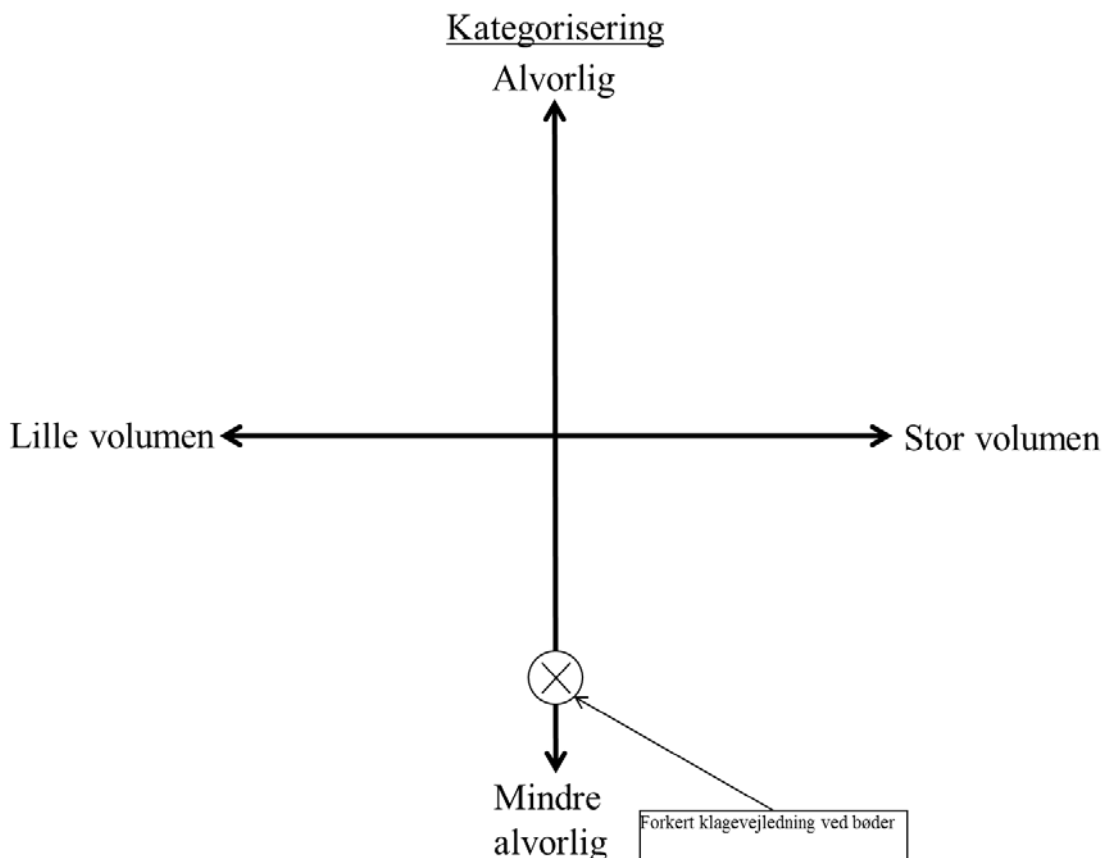
.....

afgørelser om lønindeholdelse, som angår bøder m.v., som SKAT inddriver på vegne af politiet. Det bemærkes i forlængelse heraf, at hjemmelskravet må antages at være skærpet ved afskæring af borgernes klageadgang.

Det er på den baggrund efter vores opfattelse mest nærliggende at forstå straffuldbydelseslovens § 111, stk. 2, således at den ikke afskærer kunders adgang til at klage over SKATs afgørelser om lønindeholdelse efter gældsinddrivelseslovens § 17, når der klages over SKATs administration.

Reglerne om klagevejledning er ordensforskrifter, der ikke påvirker afgørelsernes indholdsmæssige rigtighed. Den retlige konsekvens af mangelfuld klagevejledning er derfor ikke, at de pågældende afgørelser om lønindeholdelse er ugyldige. Derimod vil virkningen af en mangelfuld klagevejledning kunne være, at en klage skal behandles, og en eventuel frist for indgivelse af klagen ikke kan gøres gældende over for borgeren.

Fejlen vurderes som mindre alvorlig. Fejlen vurderes umiddelbart til at have middel masse. Fejlen er dermed indplaceret som følger:



3.5.2 Renter af opkrævnings- og inddrivelsesgebyr

Det fremgår af funktionsbeskrivelse 2.2, bilag 21, afsnit 2.5, at EFI beregner inddrivelsesrenter af gebyrer, herunder inddrivelsesgebyrer.

Det har været overvejet, om SKAT har det fornødne hjemmel til at opkræve inddrivelsesrenter af opkrævningsgebyrer og inddrivelsesgebyrer. Resultatet af vores undersøgelser viser imidlertid, at det fornødne hjemmelsgrundlag for at opkræve inddrivelsesrenter er til stede.

3.5.2.1.1. Reglerne i gældsinddrivelsesloven og -bekendtgørelsen

Hjemlen til at opkræve renter af fordringer under inddrivelse hos SKAT findes i gældsinddrivelseslovens § 5, stk. 1, som har følgende ordlyd:

”§ 5. Fordringer, der overdrages til inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden, jf. § 1, stk. 1, med undtagelse af bøder, forrentes med en årlig rente svarende til renten i henhold til § 5, stk. 1 og 2, i lov om renter ved forsinket betaling m.v. Renten tilskrives fra den 1. i måneden efter modtagelsen hos restanceinddrivelsesmyndigheden.” (understreget her)

Om inddrivelsesgebyrer bestemmes i lovens § 6:

”§ 6. Der skal for udsendelse af rykkerskrivelse vedrørende fordringer, der inddrives af restanceinddrivelsesmyndigheden, jf. § 1, stk. 1, betales et rykkergebyr på 140 kr. til restanceinddrivelsesmyndigheden. Skatteministeren fastsætter gebyrer til restanceinddrivelsesmyndigheden for oprettelse af ny fordring, iværksættelse af lønindeholdelse m.v. og tilsigelse til udlægsforretning vedrørende fordringer, der inddrives af restanceinddrivelsesmyndigheden, jf. § 1, stk. 1.”

Desuden bestemmes i lovens § 1, stk. 1, 1. pkt.:

”§ 1. Loven gælder for opkrævning og inddrivelse af fordringer med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger, der opkræves eller inddrives af det offentlige.” (understreget her)

Med hjemmel i lovens § 6, har Skatteministeren fastsat yderligere bestemmelser om inddrivelsesgebyrer i gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 28:

*”§ 28. For ekspedition af opgaver i forbindelse med inddrivelse af fordringer opkræver restanceinddrivelsesmyndigheden følgende gebyrer hos skyldner:
1) Udsendelse af erindringsskrivelse: 140 kr.
2) Iværksættelse af lønindeholdelse: 300 kr.
3) Tilsigelse til udlægsforretning: 450 kr.”*

Gældsinddrivelseslovens § 5, stk. 1, viderefører § 3 b, stk. 1, i lov nr. 429 af 6. juni 2005, jf. lov nr. 516 af 7. juni 2006. Det fremgår af det fremsatte lovforslag nr. 209 af 29. marts 2006, at § 3 b blev indsat med det formål at skabe "harmonisering af rentereglerne". Om de tidligere regler udtales følgende i de almindelige bemærkninger:

"3.1 Gældende ret

[...]

3.1.2 Renteregler på inddrivelsesområdet

I dag afhænger forrentningen af krav under inddrivelse af, hvilken type krav der er tale om. Der er efter de gældende regler fordringstyper, der ikke forrentes, mens andre krav forrentes med op til 12 procent p.a., jf. oversigt over restancemasse, renteniveau og fradragsret i bilag 2 til lovforslaget. [...]

Den forskellige forrentning af offentlige krav under inddrivelse og de forskellige regler for adgangen til fradrag for renten kan i vidt omfang tilskrives, dels at rentereglerne i dag er spredt i ressortministeriernes lovgivning, dels at inddrivelsen inden samlingen af restanceinddrivelsen i Skatteministeriet fra den 1. november 2005 har været varetaget af flere forskellige myndigheder."

Af bilag 2 til det fremsatte lovforslag fremgår, at gebyrer efter det dagældende retsgrundlag ikke forrentedes. Formålet med den nye bestemmelse i § 3 b var, som nævnt, at harmonisere de forskellige renteregler for forskellige offentlige fordringer opregnet i bilag 2. I de almindelige bemærkninger udtales i overensstemmelse hermed:

"3.2. Lovforslaget

[...]

3.2.2 Harmonisering af rentereglerne

Differentierede renteregler for krav under inddrivelsen for i øvrigt sammenlignelige krav harmoniserer ikke med grundidéen om et saldoprincip, hvorefter alle krav som udgangspunkt behandles samlet. De mange forskellige rentesatser komplicerer endvidere renteberegningen, og gør det vanskeligt for skyldner at overskue sine gældsforhold. [...]

Forslaget indebærer, at alle krav, der inddrives af restanceinddrivelsesmyndigheden, med undtagelse af bødekraft, forrentes med en rente svarende til renten ifølge rentelovens § 5, stk. 1 og 2, der gælder ved for sen betaling af pengekrav på formuerettens område. [...]

Visse krav er i dag ikke undergivet forrentning eller pålagt en lavere rente end den, der gælder efter renteloven. [...] For disse typer krav indebærer forslaget en højere forrentning end tilfældet er i dag fra den 1. i måneden efter modtagelsen af kravet hos restanceinddrivelsesmyndigheden."

Det fremgår desuden både af forarbejderne til den tidligere § 3 b og gældsinddrivelseslovens § 5, at "[r]enten beregnes som en simpel rente, dvs., at der ikke beregnes rentes rente."

3.5.2.2 *Vurdering*

SKAT opkræver i dag inddrivelsesrenter af både hovedkrav og hertil hørende opkrævningsgebyrer, som fordringshaver har pålagt.

For så vidt angår renter af inddrivelsesgebyrer, viser test 1.2.3001.3, bilag 71, at der beregnes renter for et gebyr for lønindeholdelse fra 27.06 2015, men ikke for et gebyr for rykker fra 29. maj 2014. Lignende tilfælde foreligger i test 1.2.3001.2, bilag 71. I test 1.2.A.3001.13, bilag 71, er skyldneren blevet pålagt gebyr for lønindeholdelse såvel 12. oktober 2014 som 21. juni 2015. Alene gebyret fra 2015 forrentes.

Det fremgår ikke af det foreliggende grundlag, hvad der er baggrunden for disse forskelle i forrentningen af inddrivelsesgebyrer. Vi har dog ikke fundet noget grundlag for en sondring mellem, hvornår inddrivelsesgebyrer skal forrentes eller ikke skal det.

I lyset af bemærkningerne i lovforslaget refereret ovenfor må det antages, at § 3 b indeholder den fornødne hjemmel til at opkræve renter for gebyrer. Denne retstilstand er videreført med gældsinddrivelseslovens § 5. Derimod er der ikke hjemmel til at opkræve renter af rentekrav (renters rente).

På denne baggrund er det vores vurdering, at gældsinddrivelseslovens § 5, stk. 1, udgør det hjemmelmæssige grundlag for at opkræve renter for gebyrer. Dette ændrer dog ikke ved, at SKAT's praksis er inkonsistent, idet nogle gebyrer forrentes, medens andre tilsyneladende ikke forrentes. Der er ikke hjemmel til at opkræve renters rente.

Da det ikke har været muligt at foretage en endelig vurdering af ovenstående, er dette forhold ikke indplaceret i fejlmatricen.

3.6 Øvrige forhold, der giver anledning til bemærkninger, men som ikke er behandlet under legalitetsanalysen

I det følgende omtales en række forhold, som ikke har givet anledning til behandling inden for legalitetsanalysens rammer, herunder som følge af de ovenfor under afsnit 1.5 nævnte afgrænsninger. Forholdene omtales dog for en ordens skyld. Fremhævelsen af disse er ikke udtryk for en udtømmende opregning af mulige fejl eller uhensigtsmæssigheder inden for de undersøgte områder, idet det som nævnt ovenfor under afsnit 1.6 ikke har været muligt ved anvendelsen af analysens metode eller inden for de tidsmæssige rammer for legalitetsanalysen.

I forbindelse med vores stikprøvevise inspektioner i produktionen i forhold til tvungne betalingsordninger, bilag 70, har vi afdækket, at der pr. 14. juli 2015 har været oprettet i alt 5 frivillige særskilte betalingsordninger og 4 kulance særskilte betalingsordninger. Ifølge SKAT er disse funktioner ikke sat i produktion. Nogle af disse ordninger har modtaget indbetalinger. På nuværende tidspunkt er der én aktiv frivillig særskilt betalingsordning. Det er således systemmæssigt muligt at oprette ordninger ved brug af funktionaliteter, som skattesagsbehandlerne ikke har lov til at bruge. Baggrunden for dette er ifølge det oplyste, at Inddrivelsessystemet i adskillige tilfælde ikke forhindrer skattesagsbehandleren i at benytte funktionaliteter, som ifølge interne vejledninger ikke må benyttes.

Gennem stikprøvevise inspektioner i produktionen, bilag 70, er det desuden afdækket, at begrundelserne i SKAT's afgørelser om betalingsordninger i flere tilfælde ikke har angivet det (korrekte) ratebeløb, som kunden skal betale. Afgørelsen er således mangelfuldt begrundet, jf. forvaltningslovens § 24. I flere tilfælde ses aftaler med kunden om ratestørrelsen i øvrigt at være fejlregistreret i SKAT's systemer. Det er uklart, om dette skyldes sagsbehandlerfejl eller systemfejl.

I en inspektion, bilag 70, er det konstateret, at et budget indsendt den 24. september 2014 først blev behandlet den 8. juni 2015. I mellemtiden fortsatte en allerede igangværende lønindeholdelse.

SKAT har, jf. funktionsbeskrivelse 3.3, bilag 27, afsnit 2.3.14.3, om håndtering af returpost, oplyst, at forældelsen på underfordringer ikke automatisk annulleres. Afbrydelse af forældelsen er betinget af, at kunden bliver underrettet om afgørelsen, jf. forældelseslovens § 18, stk. 4. Når en afgørelse om lønindeholdelse returneres, må det lægges til grund, at der ikke er sket "underretning" af kunden. Det er derfor problematisk, hvis det oplyste betyder, at Inddrivelsessystemet ikke kan "rulle" forældelsesfristen på underfordringer tilbage, når en afgørelse om lønindeholdelse kommer retur til SKAT.

I testen LON3008, bilag 71, fremgår det i fire ud af fire tests, at SKAT over for kunden oplyser, at SKAT indeholder beløb i forbindelse med afgørelser om at stoppe lønindeholdelserne til trods for, at dette ifølge SKAT faktisk ikke sker.

SKAT har oplyst (Funktionsbeskrivelse 4.2, bilag 31, afsnit 2.4.1.2), at der er problemer med fastlæggelse af forsørgerpligt for kunder bosat i udlandet, idet det i disse situationer ikke altid er muligt at sammenholde adresseoplysninger for kunden med adresseoplysninger for barn og/eller anden forælder. Det er ikke i legalitetsanalysen undersøgt og vurderet, hvad SKAT er forpligtet til i den henseende.


Det fremgår af funktionsbeskrivelse 4.2, bilag 33, afsnit 2.6, at en igangsat inddrivelsesindsats kan udnytte en kundes betalingsevne helt eller delvis, og SKAT har oplyst, at Inddrivelsessystemet er sat op til at kunne anvende reservationer, der viser hvilke

.....

dele af en kundes betalingsevne, der endnu ikke er udnyttet. SKAT har dog ligeledes oplyst, at der er konstateret funktionelle mangler ved funktionaliteten, hvorfor der på nuværende tidspunkt ikke må iværksættes to indsatser, der anvender kundens betalingsevne på samme tid. Der er ikke indsat en systembegrænsning herpå, hvorfor dette alene sikres gennem procesvejledninger til sagsbehandlerne. Der er dog ifølge SKAT identificeret nogle hundrede eksempler, hvor dette er sket alligevel, og disse sager skal ifølge SKAT manuelt opryddes. Det er ikke undersøgt og vurderet hvad fejlen i systemet reelt består i, eller hvorvidt SKATs løsning med procesvejledninger er et effektivt værn mod, at der sker fejl, når systemet vil anvende betalingsevnen til flere inddrivelsesprocesser.

.....

København, den 8. september 2015



Sune Fugleholm
– Partner, Advokat (H)

4. BILAG,

der vedlægges rapporten:

bilag 1	Referat af workshop 1 om lønindeholdelse
bilag 2	Referat af workshop 2 om lønindeholdelse
bilag 3	Referat af workshop 3 om lønindeholdelse
bilag 4	Referat af workshop 4 om lønindeholdelse
bilag 5	Referat af workshop 5 om lønindeholdelse
bilag 6	Referat af workshop 6 om lønindeholdelse
bilag 7	Referat af workshop 1 om tvungen betalingsordning
bilag 8	Referat af workshop 2 om tvungen betalingsordning
bilag 9	Referat af workshop 3 om tvungen betalingsordning
bilag 10	Referat af workshop 4 om tvungen betalingsordning
bilag 11	Referat af workshop 5 om tvungen betalingsordning
bilag 12	Referat af workshop 6 om tvungen betalingsordning
bilag 13	Referat af workshop 1 om betalingsevneberegning, budget
bilag 14	Referat af workshop 2 om betalingsevneberegning, budget
bilag 15	Referat af workshop 3 om betalingsevneberegning, budget
bilag 16	Referat af workshop 4 om betalingsevneberegning, budget
bilag 17	Referat af workshop 5 om betalingsevneberegning, budget
bilag 18	Referat af workshop 1 om tværgående undersøgelser
bilag 19	Funktionsbeskrivelse 1.1 om Kørselsrekvisition
bilag 20	Funktionsbeskrivelse 2.1 Tvungen betalingsordning - Initialisering af tvungen betalingsordning
bilag 21	Funktionsbeskrivelse 2.2 Tvungen betalingsordning - Dannelse af tvungen betalingsordning
bilag 22	Funktionsbeskrivelse 2.3 Tvungen betalingsordning - Ændringer af betalingsordningen
bilag 23	Funktionsbeskrivelse 2.4 Tvungen betalingsordning - Opkrævning af rate
bilag 24	Funktionsbeskrivelse 2.5 Tvungen betalingsordning - betaling af rate og misligholdelse
bilag 25	Funktionsbeskrivelse 3.1 Lønindeholdelse - Initialisering af lønindeholdelse
bilag 26	Funktionsbeskrivelse 3.2 Lønindeholdelse - varsel af og partshøring vedr. lønindeholdelse
bilag 27	Funktionsbeskrivelse 3.3 Lønindeholdelse – Afgørelse
bilag 28	Funktionsbeskrivelse 3.4 Lønindeholdelse - Indeholdelse og forældelsesafbrydelse
bilag 29	Funktionsbeskrivelse 3.5 Lønindeholdelse – Afslutning
bilag 30	Funktionsbeskrivelse 4.1 Betalingsevneberegning, Budget - Oplysninger til brug for betalingsevneberegningen
bilag 31	Funktionsbeskrivelse 4.2 Betalingsevneberegning, Budget – Betalingsevneberegning, den skematiske model
bilag 32	Funktionsbeskrivelse 4.3 Betalingsevneberegning, Budget – Betalingsevnevurdering, den budgetmæssige model
bilag 33	Funktionsbeskrivelse 5.1 Dækningsrækkefølge, Tvungen betalingsordning
bilag 34	Funktionsbeskrivelse 5.2 Dækningsrækkefølge, Lønindeholdelse

bilag 35	Matrice, Indsatstype_Parameter
bilag 36	Matrice, Fordringstype_Indsatsundertype (uddrag til illustration)
bilag 37	Matrice, Indsatsundertype_Indsatsundertype (uddrag til illustration)
bilag 38	Matrice, Fjern_Fordring_Fra_Indsats
bilag 39	Matrice, Indsatstype_Minimumsbeloeb
bilag 40	Matrice, Haeftelsesformer_Iværksættelse (uddrag til illustration)
bilag 41	Matrice, Fordringstype_Renteregulering (uddrag til illustration)
bilag 42	Matrice, Indsatsundertype_Klagehenvielse (uddrag til illustration)
bilag 43	Matrice, DMI samlet fordringsmatrice (uddrag til illustration)
bilag 44	Matrice, Fordringsart_Indsatsundertype
bilag 45	Matrice, Indkomsttype_Indsatsundertype
bilag 46	Matrice, Fristtype matricen (uddrag til illustration)
bilag 47	Matrice, Gebyr_Omkostning
bilag 48	Matrice, Eindkomst_lukkedag
bilag 49	Matrice, "bilag 3.7.4" Fordringstype_Udbetalingsstyper (uddrag til illustration)
bilag 50	Bilag til funktionsbeskrivelse 1.1.A Kørselsrekvisition af 20. maj 2015
bilag 51	Bilag til funktionsbeskrivelse 1.1.B Brevet RYK0002
bilag 52	Bilag til funktionsbeskrivelse 2.2.A Brevet BEO3001
bilag 53	Bilag til funktionsbeskrivelse 2.2.B Brevet BEO3015
bilag 54	Bilag til funktionsbeskrivelse 2.2.C Manuelt brev – SKAT ajourfører din betalingsordning
bilag 55	Bilag til funktionsbeskrivelse 2.3.A Brevet MOV0005 Eksempel
bilag 56	Bilag til funktionsbeskrivelse 2.4.G Eksempel på indbetalingskort
bilag 57	Bilag til funktionsbeskrivelse 2.5.A BEO under protest
bilag 58	Bilag LON2001 Varsel 25.06.2015
bilag 59	Bilag LON2002 Varsel – justeret procent 25.06.2015
bilag 60	Bilag LON2003 Varsel – reduceret procent 25.06.2015
bilag 61	Bilag LON3001 Afgørelse 17.06.2015
bilag 62	Bilag LON3003 Afgørelse – justeret procent 17.06.2015
bilag 63	Bilag LON3005 Afgørelse – reduceret procent 17.06.2015
bilag 64	Bilag til funktionsbeskrivelse 4.1 Servicebeskrivelse NIBNettoIndkomst-BeregningHent af 4. september 2014
bilag 65	Bilag til funktionsbeskrivelse 4.1 SKATs notat af 4. januar 2011
bilag 66	Bilag til funktionsbeskrivelse 4.1 Servicebeskrivelse BFYUdbetalingHent, vers. 1.3
bilag 67	Bilag til funktionsbeskrivelse 4.1 Servicebeskrivelse eSKattekortHent af 11. april 2011
bilag 68	Bilag til funktionsbeskrivelse 4.1 Foreløbig oversigt over data indhentet til brug for betalingsevneberegningen af 29. juli 2015, udarbejdet af Accenture
bilag 69	Stikprøvebeskrivelse, Betalingsevneberegning, Budget
bilag 70	Stikprøvebeskrivelse, Tvungen betalingsordning
bilag 71	Stikprøvebeskrivelse, Lønindeholdelse
bilag 72	Stikprøvebeskrivelse, Dækningsrækkefølgen
bilag 73	Underbilag til stikprøvebeskrivelse BEBB 1.2.A.3001.12
bilag 74	Underbilag til stikprøvebeskrivelse BEBB 1.2.A.3001.8
bilag 75	Underbilag til stikprøvebeskrivelse BEBB 1.2.A.3001.7
bilag 76	Underbilag til stikprøvebeskrivelse BEO 2.5.3001.20

.....

bilag 77	Underbilag til stikprøvebeskrivelse LØN 1.2.A.3001.9
bilag 78	Underbilag til stikprøvebeskrivelse LØN 1.2.C.3003.7
bilag 79	Underbilag til stikprøvebeskrivelse LØN 1.2.D.3005.9
bilag 80	Underbilag til stikprøvebeskrivelse LØN 1.2.B.3002.2