



Gældsstyrelsen
Nykøbingvej 76
Bygning 45
4990 Saksøbing

Gældsstyrelsens inddrivelse af ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag i udlandet

Jeg har nu færdigbehandlet min undersøgelse af Gældsstyrelsens indsats for inddrivelse af danske bidragskrav i udlandet.

Min undersøgelse er fokuseret på underholdsbidrag, der ikke er udlagt forskudsvis af det offentlige. Det gælder bl.a. forhøjede børnebidrag.

I undersøgelsen har indgået dels en generel egen drift-undersøgelse af Gældsstyrelsens processer mv. for inddrivelse af bidragskrav i udlandet, dels en konkret egen drift-sag om inddrivelse i udlandet af et forhøjet børnebidrag.

Den generelle egen drift-undersøgelse er rejst i medfør af ombudsmandslovens § 17, stk. 2, hvorefter ombudsmanden kan gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager. Den konkrete egen drift-sag er rejst i medfør af ombudsmandslovens § 17, stk. 1, hvorefter ombudsmanden af egen drift kan optage en sag til undersøgelse.

Det er min opfattelse, at Gældsstyrelsen ikke har levet op til den lovmæssige forpligtelse, som styrelsen har haft siden 2018, til at bistå borgerne med inddrivelsen af ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag i udlandet, f.eks. forhøjede børnebidrag. Af samme grund finder jeg, at tilrettelæggelsen af denne inddrivelsesindsats har haft karakter af et grundlæggende myndighedssvigt over for de berørte familier.

Jeg har fundet grundlag for at underrette Folketingets Retsudvalg, Folketingets Skatteudvalg og skatteministeren om min undersøgelse.

Jeg har i øvrigt modtaget underretninger fra Gældsstyrelsen om inddrivelse af ikke forskudsvis udlagte børnebidrag i Danmark samt om en problemstilling vedrørende forældelseslovens § 8, 1. pkt., i forhold til bl.a. underholdsbidrag. Jeg har for så vidt angår disse forhold besluttet ikke at foretage mere på det foreliggende grundlag.

2. oktober 2024

Dok.nr. 23/06414-22/LPU
23/04661, 23/02255
Bedes oplyst ved
henvendelse

+ bilag

**Folketingets
Ombudsmand**
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Oplysning om telefontid
og mulighed for personlig
henvendelse findes på
ombudsmanden.dk/kontakt

I det følgende har jeg redegjort nærmere for baggrunden for resultatet af min undersøgelse.

Ombudsmandens udtalelse

1. Indledning

1.1. Undersøgelsens baggrund og afgrænsning mv.

Jeg har flere gange udtalt mig om Gældsstyrelsens inddrivelse af underholdsbidrag. Det gælder både inddrivelse i Danmark og inddrivelse i udlandet. Udtalelserne er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside www.ombudsmanden.dk under "[Afsluttede sager på skatteområdet](#)".

I en udtalelse af 16. december 2022, der vedrørte inddrivelse i Danmark, fandt jeg det meget utilfredsstillende, at den samlede restance for ikke forskudsvis udlagte børnebidrag fortsat var stigende. Jeg forstod i den forbindelse, at en manglende mulighed for inddrivelse ved lønindeholdelse for en stor del af gælden var medvirkende hertil.

For så vidt angår Gældsstyrelsens inddrivelse af danske bidragskrav i udlandet afsluttede jeg den 20. marts 2023 en generel egen drift-undersøgelse af styrelsens processer for fremsendelse af anmodninger til udenlandske myndigheder om bistand til inddrivelse af underholdsbidrag. Jeg henviser til min [nyhed af 21. marts 2023](#) med link til min udtalelse af 20. marts 2023 til Gældsstyrelsen.

Gældsstyrelsen havde i en redegørelse af 16. november 2022 oplyst om manglende processer for fremsendelse af bistandsanmodninger til udenlandske myndigheder og om styrelsens prioritering af andre opgaver.

Jeg konstaterede, at der var manglende fremdrift på området, hvilket efter min opfattelse var kritisabelt. Forholdet kunne efter min opfattelse ikke undskyldes med, at styrelsen havde haft oprydningsopgaver efter suspenderingen af inddrivelse i EFI. Om baggrunden for den manglende fremdrift skrev jeg i udtalelsen af 20. marts 2023 bl.a.:

"Jeg forstår ud fra Gældsstyrelsens oplysninger, at den 'begrænsede fremdrift' og de manglende processer for styrelsens opgavevaretagelse på området har indebåret, at der først i 2022 igen som led i inddrivelsen er sendt bistandsanmodninger til udenlandske myndigheder vedrørende inddrivelse af børne- og underholdsbidrag, og at dette til dels skyldes en bevidst prioritering af andre opgaver. Jeg forstår i den forbindelse også,

at der først som led i de ovenfor omtalte automatiseringer i inddrivelses-systemerne [henholdsvis i 2020 fsva. DMI og 2022 fsva. PSRM; min bemærkning] er etableret faste rykkerprocedurer over for skyldnere i udlandet.”

Gældsstyrelsen ville fremover have et prioriteret fokus på at inddrive underholdsbidrag med hjælp fra udenlandske myndigheder. Styrelsen ville udarbejde en konkret plan, som ville blive fremsendt til mig. Jeg bad tillige om at modtage en status for Gældsstyrelsens arbejde med inddrivelse i udlandet.

I lyset af den status og plan for inddrivelse i udlandet, som jeg herefter modtog fra Gældsstyrelsen, besluttede jeg at spørge nærmere ind til de forhold, der var årsag til den manglende fremdrift i inddrivelsen af underholdsbidrag i udlandet. Jeg rejste således i december 2023 en ny generel undersøgelse af Gældsstyrelsens processer mv. for inddrivelse af underholdsbidrag i udlandet – i det følgende omtalt som ”den generelle egen drift-undersøgelse”.

Jeg havde forinden, i efteråret 2023, endvidere rejst en egen drift-sag om et konkret sagsforløb om Gældsstyrelsens inddrivelse af forhøjet børnebidrag i udlandet – i det følgende omtalt som ”den konkrete egen drift-sag”.

Da den generelle egen drift-undersøgelse og den konkrete egen drift-sag begge omhandler inddrivelse af underholdsbidrag i udlandet, har jeg valgt at behandle sagerne samlet og afgive en samlet udtalelse.

Min undersøgelse har alene angået sagsbehandlingen ved skattemyndighederne, dvs. først og fremmest Gældsstyrelsen. Jeg forholder mig således ikke til sagsbehandlingen i f.eks. Udbetaling Danmark, som siden 2012 har opkrævet underholdsbidrag, herunder børnebidrag.

1.2. Oversigt over myndighedernes udtalelser til brug for min udtalelse

Jeg har fra skattemyndighederne modtaget en række udtalelser mv. til brug for min vurdering af inddrivelsen af danske bidragskrav i udlandet. Det drejer sig navnlig om følgende:

- Gældsstyrelsens status af 3. november 2023 (*”Gældsstyrelsens status for fremsendelse af anmodninger til udenlandske myndigheder om bistand til inddrivelse”*)
- Gældsstyrelsens plan af 3. november 2023 for udlandsområdet (*”Udlandsområdet i Gældsstyrelsen”*) med bilag
- Gældsstyrelsens udtalelse af 3. november 2023 i den konkrete egen drift-sag (*”Besvarelse af henvendelse fra Folketingets Ombudsmand af den 29. september 2023 vedr. inddrivelse af børnebidrag i udlandet”*)
- Gældsstyrelsens mail af 14. marts 2024 med bilag, herunder Gældsstyrelsens notat af 5. februar 2024 (*”Besvarelse af henvendelse fra Folketingets*

Ombudsmand af den 14. december 2023 vedr. supplerende bemærkninger til Gældsstyrelsens besvarelse af 3. november 2023") og sagsakter

- Skatteministeriets mail af 30. august 2024 med bilag, herunder Skatteministeriets følgebrev af 30. august 2024, Gældsstyrelsens status af 22. august 2024 ("*Status til Folketingets Ombudsmand om underholdsbidrag under inddrivelse i udlandet samt udvalgte spørgsmål vedrørende udlandsområdet*"), Gældsstyrelsens bilag 1 ("*Tabeller vedr. skyldnere bosiddende i udlandet med gæld vedr. underholdsbidrag til inddrivelse ved Gældsstyrelsen*"), Gældsstyrelsens bilag 2 ("*Bemærkninger til ombudsmandens konkrete egen drift-sag*") og Gældsstyrelsens bilag 3 ("*Generelt om inddrivelse af gæld til det offentlige*")
- Skatteministeriets brev af 17. september 2024.

Flere af dokumenterne er i deres helhed eller i uddrag vedlagt som bilag til denne udtalelse.

1.3. Øvrige orienteringer fra myndighederne, bl.a. om inddrivelsen i Danmark

Gældsstyrelsen har endvidere med Skatteministeriets mail af 30. august 2024 fremsendt en status af 22. august 2024 om inddrivelse i Danmark af ikke forskudsvis udlagte børnebidrag.

Denne status er givet som svar på min høring af 5. december 2023, hvor jeg – som opfølgning på min ovennævnte udtalelse af 16. december 2022 – bad om en ny status for bl.a. udvikling af it med henblik på at gøre det muligt at foretage lønindeholdelse for fordringer i DMI (mit sagsnr. 23/02255).

I den nye status fra august 2024 har Gældsstyrelsen oplyst bl.a., at gælden vedrørende ikke forskudsvis udlagte børnebidrag er faldende. Styrelsen har også oplyst, at udviklingen af et lønindeholdelsesmodul i inddrivelsessystemet DMI idriftsættes i 3. kvartal 2024. Implementeringen muliggør, at bidragspligtige med ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag i DMI kan underlægges lønindeholdelse.

Myndighederne har endvidere ad flere omgange, bl.a. i brev af 31. januar 2024, redegjort for en særlig problemstilling om forældelse. Det fremgår, at der siden efteråret 2022 har været tvivl om retskraften i forhold til visse underholdsbidrag under inddrivelse på grund af en ikke tilstrækkelig opmærksomhed på forældelseslovens § 8, 1. pkt., om forældelse af bl.a. fordringer på underholdsbidrag. Der er tale om en problemstilling, der har relevans for Gældsstyrelsens inddrivelse af underholdsbidrag i såvel Danmark som i udlandet.

Problemstillingen er også omtalt i Rigsrevisionens beretning nr. 19/2023 om revisionen af statens forvaltning i 2023 (offentliggjort den 12. august 2024).

Gældsstyrelsen har i bilag 3 til status af 22. august 2024 oplyst, at myndighedernes analysearbejde om problemstillingen forventes afsluttet i efteråret 2024.

2. Reglerne om opkrævning og inddrivelse af underholdsbidrag

Udbetaling Danmark opkræver krav på underholdsbidrag, herunder børnebidrag. Det følger af § 2, stk. 1, i bidragsopkrævningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1092 af 15. august 2023 om opkrævning af underholdsbidrag). Udbetaling Danmark overtog opkrævningsopgaven fra kommunerne i 2012.

Når Udbetaling Danmark har udtømt mulighederne for at opkræve bidrag, overdrages de til restanceinddrivelsesmyndigheden med henblik på inddrivelse, jf. § 2, stk. 3, 1. pkt., i gældsinddrivelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 6 af 7. januar 2022 om inddrivelse af gæld til det offentlige).

Pr. 1. november 2005 blev restanceinddrivelsen samlet hos det daværende SKAT, der herefter varetog opgaven med at inddrive bl.a. underholdsbidrag. Før dette tidspunkt var det kommunerne, som forestod (også) inddrivelsen af disse gældsposter. Jeg henviser til § 2, stk. 1, i lov nr. 429 af 6. juni 2005 om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer og bekendtgørelse nr. 976 af 17. oktober 2005 om oprettelse af SKAT.

Fra den 1. juli 2018 er det Gældsstyrelsen, der varetager opgaven som restanceinddrivelsesmyndighed, jf. bekendtgørelse nr. 804 af 20. juni 2018 om varetagelsen af told- og skatteforvaltningens opgaver. Gældsstyrelsen inddriver bl.a. forhøjede underholdsbidrag efter reglerne i gældsinddrivelsesloven, jf. dennes § 1, stk. 1, 2. pkt., og § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1052 af 18. september 2024 om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Gældsstyrelsen kan sende rykkerskrivelser til bidragspligtige bosat i udlandet, men kan som udgangspunkt ikke foretage tvangsinddrivelse, medmindre den bidragspligtige har aktiver i Danmark, der kan foretages udlæg i, modtager ydelser eller udbetalinger, der kan modregnes i, eller modtager A-indkomst, der kan foretages lønindeholdelse i.

Er der ikke mulighed for inddrivelse i Danmark, tager Gældsstyrelsen stilling til, om der er grundlag for at anmode et andet land, f.eks. den bidragspligtiges bopæls- eller opholdsland, om bistand til inddrivelsen. Se også pkt. 3.2.1 og pkt. 3.3.2 nedenfor.

Jeg henviser til vejledning nr. 9275 af 20. marts 2019 om inddrivelse i udlandet af danske krav på børne- og ægtefællebidrag og Skatteforvaltningens juridiske vejledning, afsnit G.A.3.6.2.4, om inddrivelse af danske fordringer på børne- og ægtefællebidrag i udlandet. Jeg henviser også til Gældsstyrelsens plan af 3. november 2023, pkt. 3, og Gældsstyrelsens udtalelse af 3. november 2023 i den konkrete egen drift-sag, pkt. 1.

3. Myndighedernes bemærkninger om inddrivelsen af ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag i udlandet

3.1. Status for antal bidragspligtige i udlandet, gældens størrelse mv.

Gældsstyrelsen har oplyst, at der den 31. december 2023 var ca. 12.300 skyldnere bosiddende i udlandet med gæld vedrørende underholdsbidrag med en samlet gæld til inddrivelse på nominelt 2.592 mio. kr. Heraf havde ca. 1.600 skyldnere gæld vedrørende ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag med en samlet gæld til inddrivelse på nominelt 104 mio. kr.

Gældsstyrelsen har redegjort overordnet for sagsbehandlingen i forhold til de ca. 1.600 skyldnere, herunder eventuelle nationale inddrivelsesindsatser, afskrivning af gæld mv. (Gældsstyrelsens status af 22. august 2024, afsnittet *Status for inddrivelse af gæld vedrørende underholdsbidrag*).

I forhold til ca. 1.200 ud af de ca. 1.600 skyldnere kan der efter det oplyste ikke foretages tvangsinddrivelse på grund af skyldnerens konkrete forhold, f.eks. manglende A-indkomst eller ingen udlægseggede aktiver i Danmark (Gældsstyrelsens status af 22. august 2024, afsnittet *Nationale inddrivelsesindsatser over for skyldnere, der er bosiddende i udlandet og har gæld vedrørende underholdsbidrag*).

Gældsstyrelsen har endvidere i sin status af 3. november 2023, plan af 3. november 2023 for udlandsområdet og status af 22. august 2024 angivet konkrete tal for bl.a. fremsendelse af anmodninger til udenlandske myndigheder, rykkerskrivelser mv., samt opstillet en række driftsmål.

3.2. Generelt om udlandsområdet, systemunderstøttelse mv.

3.2.1. Generelt om udlandsområdet

Gældsstyrelsen har oplyst, at det generelt er vanskeligt at inddrive gæld fra skyldnere, som ikke er bosiddende i Danmark, da styrelsen ofte ikke kan tvangsinddrive fra disse skyldnere ved f.eks. at foretage lønindeholdelse eller udlæg. Området er ifølge Gældsstyrelsen kendetegnet ved en høj kompleksitet og mange manuelle sagsgange (Gældsstyrelsens plan af 3. november 2023 for udlandsområdet, pkt. 2 og 3).

Er der ikke mulighed for inddrivelse i Danmark, tager Gældsstyrelsen som nævnt ovenfor stilling til, om der er grundlag for at anmode et andet land om bistand til inddrivelsen.

Danmark har indgået en række internationale aftaler om gensidig administrativ bistand vedrørende inddrivelse af gæld. Aftalerne er meget forskelligartede, og hver aftale definerer, hvilke skyldnere og gældsposter der er omfattet, og typer af bistand. Der kan være tale om f.eks. aftaler om inddrivelsesbistand eller aftaler om oplysningsbistand (Gældsstyrelsens plan af 3. november 2023 for udlandsområdet, pkt. 2), jf. nærmere om sidstnævnte nedenfor under pkt. 3.3.2.

3.2.2. Begrænset systemunderstøttelse af inddrivelsen i udlandet

Gældsstyrelsen har oplyst, at ressourcerne til etablering af systemunderstøttelse i styrelsen de seneste år er anvendt bl.a. til at sikre implementering af lovtiltag på gældsområdet.

Som en konsekvens heraf løses bl.a. opgaverne i forbindelse med den internationale inddrivelse af underholdsbidrag "meget manuelt" og med begrænset systemunderstøttelse. Herunder sker den nødvendige koordinering med de udenlandske myndigheder via manuel opfølgning.

Den begrænsede systemunderstøttelse er omtalt nærmere i status af 3. november 2023, afsnittet *Status på den systemmæssige understøttelse*, og Gældsstyrelsens status af 22. august 2024, afsnittet *Alternative adresser og anden systemunderstøttelse af udlandsområdet*.

Heraf fremgår det også, at Gældsstyrelsens inddrivelsessystemer ikke understøtter anvendelsen af manuelt noterede adresser – som jeg forstår det modtaget udenom CPR – til automatiserede maskinelle udsendelser. Det har ifølge styrelsen "i de nuværende inddrivelsessystemer ikke på noget tidspunkt været muligt at anvende en manuelt noteret adresse til maskinelle indsatser". Det medfører øget sagsbehandlingstid, da det manuelt skal sikres, at der f.eks. udsendes rykkere til de pågældende skyldnere.

Gældsstyrelsen har oplyst, at de systemmæssige udfordringer og i forlængelse heraf mulige løsninger med anvendelsen af manuelt noterede adresser vil blive afdækket fra juni 2024 og frem, hvor der er afsat ressourcer til udvikling og systemunderstøttelse.

Ud over udviklingen i forbindelse med registrering af adresser vil yderligere udviklingstiltag og systemmæssig understøttelse inden for udlandsområdet, herunder også koordinering med udenlandske myndigheder, ifølge Gældsstyrelsen blive kvalificeret i efteråret 2024 og frem, så disse kan indgå i Gældsstyrelsens samlede it-prioritering.

Efterhånden som der kommer systemunderstøttelse af udlandsområdet, forventer Gældsstyrelsen at kunne optimere de manuelle processer og dermed sikre en mere effektiv opgaveløsning vedrørende den internationale inddrivelse.

3.2.3. Fastlæggelse af procesgrundlag

Gældsstyrelsen har oplyst, at styrelsen – siden sin redegørelse til mig af 16. november 2022 vedrørende processer for fremsendelse af anmodninger til udenlandske myndigheder om bistand med inddrivelse, jf. pkt. 1.1 ovenfor – har fastlagt procesgrundlaget for at fremsende bistandsanmodninger til udenlandske myndigheder i både DMI og PSRM (Gældsstyrelsens status af 3. november 2023, *Status på arbejdet med fremsendelse af anmodninger til udenlandske myndigheder*, samt i øvrigt min udtalelse af 20. marts 2023 om styrelsens processer mv. på området).

3.3. Manglende oplysninger om bidragspligtiges adresser i udlandet

3.3.1. Generelt

Gældsstyrelsen har anført, at det ofte er problematisk at etablere kontakt til skyldnere, der er bosiddende i udlandet. Det hænger ifølge styrelsen sammen med, at en del af de skyldnere, der er bosat i udlandet, ikke har meldt deres adresse til CPR (Gældsstyrelsens plan af 3. november 2023 for udlandsområdet, pkt. 4.1.2).

Af de ovenfor omtalte (pr. 31. december 2023) ca. 1.200 skyldnere i udlandet med gæld vedrørende ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag, over for hvilke der ikke kan foretages tvangsinddrivelse, har Gældsstyrelsen "mulige kendte kontaktoplysninger" på ca. 400 skyldnere.

Ved mulige kendte kontaktoplysninger forstås ifølge styrelsen "enten en systemmæssigt kendt fysisk adresse eller en digital postkasse, hvis skyldner er tilmeldt Digital Post". Det er ifølge Gældsstyrelsen alene *mulige* kendte kontaktoplysninger, "da det kan vise sig, at den systemmæssigt kendte fysiske adresse alligevel ikke er korrekt, fx hvis skyldner har angivet en forkert adresse i CPR-registret, eller hvis skyldner har fået ny adresse i udlandet og ikke har registreret sin nye udenlandske adresse i CPR-registret" (Gældsstyrelsens status af 22. august 2024, afsnittet *Nationale inddrivelsesindsatser over for skyldnere, der er bosiddende i udlandet og har gæld vedrørende underholdsbidrag*).

Gældsstyrelsen vil endvidere manuelt, jf. også pkt. 3.2.2 ovenfor, kunne registrere en såkaldt alternativ adresse i Gældsstyrelsens systemer, som styrelsen får kendskab til f.eks. direkte fra skyldner eller via en udenlandsk myndighed (Gældsstyrelsens plan af 3. november 2023 for udlandsområdet, pkt. 4.1.2).

Gældsstyrelsen har også omtalt den situation, hvor styrelsen fra en tredje person – f.eks. bidragsberettigede – modtager adresseoplysninger på en bidragspligtig i udlandet.

Sådanne adresseoplysninger anser Gældsstyrelsen som udgangspunkt ikke for at have en sådan validitet, at styrelsen vil lade oplysningen danne grundlag for et inddrivelseskridt. Styrelsen har henvist til en risiko for udlevering af personoplysninger til uvedkommende samt til risikoen for at udlevere oplysninger omfattet af tavshedspligtsbestemmelsen i skatteforvaltningslovens § 17.

Gældsstyrelsen har anført, at styrelsen lægger til grund, at en adresseoplysning er valid, hvis adresseoplysningen er modtaget fra en myndighed, kan verificeres af skyldner selv, eller der er særlige grunde til at anse oplysningen for valid, f.eks. fordi omstændighederne omkring oplysningen giver en styrket formodning for, at oplysningen er valid (Gældsstyrelsens notat af 5. februar 2024, afsnittet *Anvendelsen af adresseoplysninger fra bidragsberettigede*).

3.3.2. Gældsstyrelsens mulighed for at bede udenlandske myndigheder om bistand til adresseoplysninger efter internationale aftaler

I sin status af 22. august 2024, afsnittet *Internationale aftaler*, har Gældsstyrelsen redegjort nærmere for styrelsens muligheder for at bede udenlandske myndigheder om oplysningsbistand, herunder nærmere adresseoplysninger på en skyldner.

Heraf fremgår det, at det er Gældsstyrelsens nuværende praksis, at en indgået aftale eller tiltrådt konvention skal omfatte bistand til adresseforespørgsler, for at styrelsen har det fornødne grundlag for at kunne forespørge en udenlandsk myndighed om adresseoplysninger.

Gældsstyrelsen har i den forbindelse oplyst, at Danmark på nuværende tidspunkt ikke har mulighed for at anmode udenlandske myndigheder om oplysningsbistand, herunder adresseoplysninger, i henhold til internationale aftaler eller konventioner på underholdsbidragsområdet.

Skatteministeriet har i brevet af 30. august 2024 anført bl.a., at Skatteministeriets departement generelt har mulighed for at indgå bilaterale internationale aftaler, hvor der f.eks. opnås gensidig bistand inden for det skatteretlige område, ligesom det også afsøges i en nordisk arbejdsgruppe om gensidig bistand med inddrivelse af visse fordringstyper, herunder SU-gæld. En sådan forhandling kræver dog ifølge ministeriet et gensidigt ønske herom, og i denne sammenhæng er det ikke alene Danmark, som sætter tempoet for det internationale arbejde.

Gældsstyrelsen har i den ovennævnte status af 22. august 2024, afsnittet *Internationale aftaler*, omtalt bl.a. Haagerkonventionen af 23. november 2007 om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag til familiemedlemmer (Haagerkonventionen af 2007), der efter det oplyste indeholder en mulighed for at anmode om oplysningsbistand, herunder adresseoplysninger på skyldner. Efter lov nr. 275 af 27. marts 2017 om Haagerkonventionen af 2007 kan social- og boligministeren sætte loven i kraft, men dette er endnu ikke sket.

Skatteministeriet har i et brev af 17. september 2024 oplyst, at Gældsstyrelsen på et møde i juni 2024 med Social- og Boligministeriet – som led i samarbejdet om den særlige problemstilling om forældelseslovens § 8 – fik oplyst, at ikrafttrædelse af den nævnte lov ville muliggøre, at Gældsstyrelsen kan indhente adresseoplysninger fra udenlandske myndigheder i de omfattede lande. På baggrund heraf tog Skatteministeriets departement i august 2024 kontakt til Social- og Boligministeriet for at undersøge muligheden for at sætte Haagerkonventionen af 2007 i kraft i Danmark.

Gældsstyrelsen har endvidere i sin status af 22. august 2024, afsnittet *Internationale aftaler*, oplyst, at styrelsen altid ser på muligheden for at anmode om oplysningsbistand ud fra et skyldnerperspektiv. Har skyldner anden gæld til inddrivelse end underholdsbidrag, f.eks. skatte- eller afgiftsgæld, som kan danne grundlag for en anmodning om oplysningsbistand til en udenlandsk myndighed i medfør af en anden international aftale eller konvention, kan Gældsstyrelsen anvende denne aftale eller konvention til at anmode om oplysningsbistand. Ved skatte- og afgiftsgæld er der ifølge Gældsstyrelsen andre og bedre muligheder i de internationale aftaler og konventioner for at anmode om oplysningsbistand.

Ud af de ca. 1.600 skyldnere i udlandet med gæld vedrørende ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag har ca. 500 skyldnere også anden gæld til inddrivelse, som – hvis betingelserne i medfør af en international aftale eller konvention er opfyldt – ifølge Gældsstyrelsen kan danne grundlag for en anmodning om oplysningsbistand til en udenlandsk myndighed.

Gældsstyrelsen omtalte i øvrigt i sin plan af 3. november 2023 for udlandsområdet, pkt. 3.2, spørgsmålet om internationale aftaler om oplysningsbistand. Styrelsen anførte i den forbindelse, at "Gældsstyrelsen benytter p.t. kun muligheden i begrænset omfang, da der er udfordringer med at anvende adresser indhentet på denne måde i de automatiserede maskinelle udsendelser". Styrelsen anførte, at styrelsen i 2023 benyttede muligheden for at anmode udenlandske myndigheder om bistand i form af oplysninger til brug for inddrivelse særligt i relation til initiativer vedrørende skyldnere med høj gæld og skyldnere med ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag.

3.3.3. *Anvendelse af privat aktør*

Gældsstyrelsen har i sit notat af 5. februar 2024, afsnittet *Handlinger ift. at få oplysninger om skyldners adresse*, beskrevet, hvorledes Gældsstyrelsen og det daværende SKAT undertiden har anvendt en privat aktør til at bistå med bl.a. at finde adresser på skyldnere i udlandet.

Det er oplyst, at en kontrakt med en privat aktør udløb i 2013, hvorefter Gældsstyrelsen i perioden 2019-2023 på ny har haft en aftale med en privat aktør om bl.a. indhentelse af adresseoplysninger. Aftalen var dog geografisk begrænset til lande i Norden. Gældsstyrelsen har i 2021 gennemført et udbud vedrørende en fornyet aftale med en privat aktør om inddrivelse, herunder indhentelse af adresseoplysninger, ift. skyldnere bosiddende i Europa og USA. Gældsstyrelsen modtog ingen tilbud, hvorfor en sådan aftale ikke blev indgået.

Anvendelsen af privat aktør er også omtalt i Gældsstyrelsens status af 22. august 2024, afsnittet *Anvendelse af privat aktør og andre foranstaltninger for at finde skyldners adresse i udlandet*.

Det fremgår, at det er Gældsstyrelsens vurdering, at ressourceanvendelsen og gevinster ved at anvende en privat aktør ikke står mål med hinanden, og at der derfor skal søges andre alternative løsninger (se herom pkt. 3.3.4 nedenfor).

3.3.4. *Initiativer med henblik på indhentelse eller bekræftelse af adresseoplysninger mv.*

I forhold til skyldnere med ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag har Gældsstyrelsen ifølge sin plan af 3. november 2023, pkt. 3.2, igangsat en indsats for at få adresseoplysninger på de skyldnere, der ikke har fyldestgørende adresseoplysninger, men hvor opholdslandet er kendt. Dette med henblik på at øge andelen af potentielle bistanmodninger vedrørende skyldnersegmentet.

I sin status af 22. august 2024, afsnittet *Anvendelse af privat aktør og andre foranstaltninger for at finde skyldners adresse i udlandet*, har Gældsstyrelsen redegjort nærmere for igangsatte initiativer for at finde eller få bekræftet formodede adresseoplysninger på skyldnere i udlandet.

Det drejer sig om bl.a. indhentelse af oplysninger fra udenlandske, offentligt tilgængelige registre, eventuelt via ressourcer med et særligt lokalt kendskab i udvalgte lande. Gældsstyrelsen har i den sammenhæng bemærket, at "Gældsstyrelsen er i gang med at afklare det juridiske grundlag for udveksling af adresseoplysninger med myndigheder i udlandet. En sådan afklaring vil

omfatte de tilfælde, hvor en international aftale eller konvention ikke giver adgang til oplysningsbistand, samt forholdet til EU's databeskyttelsesforordning".

Gældsstyrelsen forsøger endvidere bl.a. at "anmode danske ambassader i udlandet om bistand til at indhente adresseoplysninger i de tilfælde, hvor skyldners gæld ikke er omfattet af en international aftale eller konvention, der eksplicit indeholder regler om samarbejde om udveksling af adresseoplysninger". Herudover er Gældsstyrelsen i løbende dialog og erfaringsudveksling med fordringshavere med henblik på at styrke samarbejdet og udvekslingen af oplysninger om borgere og virksomheder. Det overvejes i øvrigt at "in-source" opgaven med adresseresøgninger i offentlige registre ved ansættelse af studentervedhjælpere.

Af samme status af 22. august 2024 fremgår det under afsnittet *Anmodning om oplysningsbistand*, at Gældsstyrelsen i 2023 i forhold til skyldnere, der pr. 31. december 2023 havde gæld vedrørende underholdsbidrag, havde fremsendt i alt 190 anmodninger om oplysningsbistand til de udenlandske myndigheder og de danske ambassader i udlandet. Anmodningerne havde resulteret i, at Gældsstyrelsen pr. 30. juni 2024 havde modtaget 41 nye udenlandske adresseoplysninger. I 1. halvår 2024 havde Gældsstyrelsen fremsendt 230 anmodninger om oplysningsbistand til de udenlandske myndigheder og de danske ambassader i udlandet på skyldnere med gæld vedrørende underholdsbidrag. Anmodningerne havde resulteret i, at Gældsstyrelsen pr. 30. juni 2024 havde modtaget 86 nye udenlandske adresseoplysninger.

Om Gældsstyrelsens juridiske afklaringer mv. anførte styrelsen i øvrigt i sit forudgående notat af 5. februar 2024, afsnittet *Anvendelsen af adresseoplysninger fra bidragsberettigede*, at styrelsen som led i sit særlige fokus på inddrivelse af underholdsbidrag med bistand fra udenlandske myndigheder ville vurdere nærmere, om styrelsens "generelle praksis for fremsendelse af anmodninger om inddrivelsesbistand kan lempes når Gældsstyrelsen ikke har kendskab til bidragspligtiges konkrete adresse, men alene har en stærk formodning om, hvilket land den bidragspligtige opholder sig i".

I det nævnte notat fra februar 2024 anførte Gældsstyrelsen desuden, at styrelsen ville vurdere nærmere, om "Gældsstyrelsens nuværende praksis, hvorefter udenlandske myndigheder kun anmodes om oplysningsbistand, hvis der er hjemmel i en aftale eller konvention, bør ændres, herunder om den særlige tavshedspligt i skatteforvaltningslovens § 17 og de almindelige persondataretlige regler er til hinder for en sådan ændring".

3.4. Prioritering af inddrivelsen af danske bidragskrav i udlandet

I min udtalelse af 20. marts 2023, jf. pkt. 1.1 ovenfor, omtalte jeg Gældsstyrelsens begrænsede fremdrift og manglende processer for inddrivelsen af danske bidragskrav i udlandet.

Af min udtalelse fremgik det bl.a., at Gældsstyrelsen havde haft fokus på at skabe mulighed for at bruge nationale inddrivelsesskridt over for skyldnere i udlandet og i øvrigt på udlandsområdet havde prioriteret den myndighedsopgave, der består i at bistå udenlandske myndigheder med inddrivelse i Danmark, frem for opgaven med at fremsende anmodninger til udenlandske myndigheder vedrørende bistand til inddrivelse af danske gældsposter.

Gældsstyrelsen har i sin status af 3. november 2023, afsnittet *Initiativ i forhold til ej forskudsvis udlagte underholdsbidrag*, oplyst, at Gældsstyrelsen i 1. halvår 2023 fokuserede på den generelle gæld, mens skyldnere med ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag blev prioriteret i 2. halvår 2023. Formålet med initiativet var, at inddrivelsen af underholdsbidrag, hvor den bidragsberettigedes udbetalinger afhænger af inddrivelsen, prioriteres højest i forhold til det relativt begrænsede antal sager, der kan fremsendes.

Gældsstyrelsen har endvidere i sin nye status af 22. august 2024, afsnittet *Prioritering af Gældsstyrelsens inddrivelse*, redegjort generelt for Gældsstyrelsens prioritering på inddrivelsesområdet.

Det fremgår bl.a., at man siden nedlukningen af det gamle inddrivelsessystem EFI og som led i genopretningen af gældsinddrivelsen har prioriteret den nationale inddrivelse, da den offentlige gæld i Danmark udgør langt den største del af gælden til inddrivelse. Den nationale inddrivelse er ifølge styrelsen endvidere forudsætningen for, at der kan ske inddrivelse i udlandet.

Gældsstyrelsen har videre samme sted anført, at styrelsen har prioriteret inddrivelse i udlandet de seneste år, hvilket bl.a. kommer til udtryk i Gældsstyrelsens plan af 3. november 2023 for udlandsområdet.

Gældsstyrelsen har i den forbindelse anført, at styrelsen på udlandsområdet – som også nævnt ovenfor – har særligt fokus på skyldnere med gæld vedrørende ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag.

Gæld vedrørende ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag adskiller sig ifølge Gældsstyrelsen markant fra anden gæld, som styrelsen inddriver. Dette skyldes, at disse bidrag har karakter af forsørgelse, og at bidragene inddrives for en privatperson. Det kan således have stor betydning for den enkeltes levevilkår, om bidragene inddrives. Ved denne kategori af fordringshavere er der derfor et helt særligt hensyn, som ikke gør sig gældende for øvrige fordringshavere, som typisk er offentlige myndigheder og institutioner

eller private virksomheder og institutioner, hvor inddrivelse af gælden ikke har samme essentielle betydning for den enkelte.

3.5. Status på hidtidige tiltag, myndighedernes fremadrettede forventninger mv.

I sin status af 22. august 2024, afsnittet *Gældsstyrelsens fortsatte fokus på udlandsområdet*, har Gældsstyrelsen anført bl.a., at man "arbejder målrettet efter udlandsplanen [af 3. november 2023; min bemærkning], og der er god fremdrift i de igangsatte initiativer, der bidrager til en mere effektiv sagsbehandling og inddrivelse på udlandsområdet".

Driftsmålene for 2023 er efter det oplyste blevet opfyldt, og de fastsatte mål for 2024 er justeret op.

Endelig fremgår det, at Gældsstyrelsen de næste seks måneder fortsat vil tilrettelægge sit arbejde efter planen for udlandsområdet og de initiativer, der skal styrke inddrivelsen. Der vil også i de kommende år blive opsat konkrete driftsmål på området, ligesom Gældsstyrelsen har fokus på at følge fremdriften på området.

I sit følgebrev af 30. august 2024 har Skatteministeriet henvist til, at der på området som helhed sker en positiv udvikling for inddrivelsen af ikke forskudsvis udlagte børnebidrag. Ministeriet fremhæver bl.a., at gælden er faldende og provenuet er stigende, at antallet af fremsendte bistandsanmodninger til udlandet er stigende, samt at Gældsstyrelsen har et særligt fokus på denne type af underholdsbidrag. Skatteministeriet anfører også, at ministeriet følger udviklingen på området tæt.

Skatteministeriet har i sit brev af 17. september 2024 på min forespørgsel bekræftet, at arbejdet med at udarbejde en samlet plan for udlandsområdet blev igangsat i slutningen af 2022, og at initiativerne beskrevet heri blev igangsat herefter.

Skatteministeriet har anført, at der dog også forud for udarbejdelsen af udlandsplanen var iværksat initiativer på udlandsområdet. Ministeriet har i den forbindelse omtalt bl.a. ordningen med brug af private aktører (se også pkt. 3.3.3 ovenfor) og en plan i 2018 for styrkelse af inddrivelsen af SU-gæld i udlandet. Ministeriet har også henvist til, at det i 2018 blev lovbestemt, at skyldnere, der har gæld under inddrivelse på mindst 100 kr., og som fraflytter Danmark, skal oplyse deres adresse i udlandet inden udrejsen. Ministeriet anerkender, at disse initiativer ikke har været tilstrækkelige til at bringe inddrivelsen af underholdsbidrag i udlandet til et tilfredsstillende niveau, hvorfor der nu er iværksat en række yderligere initiativer i planen for udlandsområdet, der skal styrke inddrivelsen af underholdsbidrag i udlandet.

4. Sagsforløbet i den konkrete egen drift-sag og Gældsstyrelsens bemærkninger mv.

Sagsforløbet i den konkrete egen drift-sag fremgår nærmere af Gældsstyrelsens udtalelse af 3. november 2023, styrelsens notat af 5. februar 2024 og bilag 2 til styrelsens status af 22. august 2024.

Det fremgår, at sagen vedrører inddrivelse i udlandet af ikke forskudsvis udlagt underholdsbidrag for en periode fra 1997 til 2013. Sagen angår inddrivelsen af et forhøjet børnebidrag for et barn, der bor hos sin mor i Danmark, fra en far, som efter det oplyste er udrejst fra Danmark.

Det fremgår også, at i den periode, hvor restanceinddrivelsesmyndigheden har stået for inddrivelsen – dvs. siden slutningen af 2005 – er der sendt tre rykkerskrivelser af det daværende SKAT. Rykkerne er sendt til formodede adresser, da skyldner ikke var registreret med adresseoplysninger i CPR. Adresserne viste sig ikke at være valide.

Det daværende SKAT anmodede på et tidspunkt en privat aktør om hjælp til at finde skyldnerens adresse. Den private aktør meddelte SKAT, at det ikke var muligt at spore skyldner.

Det fremgår endvidere, at den bidragsberettigede to gange rettede henvendelse til henholdsvis SKAT og Gældsstyrelsen med oplysninger om skyldnerens formodede adresse i et bestemt land. Gældsstyrelsen har oplyst, at SKAT og senere Gældsstyrelsen alene har registreret henvendelserne fra den bidragsberettigede, inkl. fremsendte informationer, i inddrivelsessystemet DMI, og at der ikke er foretaget yderligere sagsbehandling på baggrund af henvendelserne.

Efter den sidste henvendelse indhentede Gældsstyrelsen dog efter det oplyste fra Udbetaling Danmark de relevante bidragsafgørelser. Der blev ifølge det oplyste ikke foretaget en vurdering af, hvorvidt det modtagne materiale kunne danne grundlag for en bistandsanmodning til udenlandske myndigheder. Gældsstyrelsen har forklaret, at der på daværende tidspunkt – i modsætning til nu – ikke forelå en konkret praksis, der foreskrev, hvordan der skulle foretages en sådan vurdering ved modtagelse.

Det fremgår videre, at Gældsstyrelsen senere foretog en undersøgelse af inddrivelsesmuligheder i Danmark. Det blev konstateret, at der ikke var inddrivelsesmuligheder her i landet.

Gældsstyrelsen har ikke forsøgt at kontakte skyldnerens formodede opholdsland med henblik på at modtage adresseoplysninger, da Danmark ikke har en aftale med det pågældende land om oplysningsbistand ift. de omfattede

gældsposter. Gældsstyrelsen har ikke kendskab til, at det fra dansk side skulle være forsøgt at etablere et bilateralt aftalegrundlag med det pågældende land, som ville muliggøre anmodninger om oplysninger ift. gældsposterne.

5. Sammenfattende om de eksisterende hindringer mv. for inddrivelse af ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag i udlandet

Inddrivelse af gæld i udlandet, herunder af ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag, er ifølge Gældsstyrelsen en kompleks opgave, bl.a. idet tempoet i det internationale arbejde ikke sættes af Danmark alene.

Skattemyndighederne har – som omtalt i pkt. 3 og 4 ovenfor samt i bilaget til denne udtalelse med gengivelse af myndighedernes redegørelser mv. – peget på, hvad myndighederne anser for en række udfordringer og hindringer for inddrivelsen af ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag i udlandet.

Gældsstyrelsen har således redegjort for begrænset systemunderstøttelse og manuelle sagsgange ved udlandsinddrivelsen af underholdsbidrag, herunder i forhold til samarbejdet med udenlandske myndigheder (pkt. 3.2.2 ovenfor).

Det fremgår også, at der forud for november 2022 ikke var fastlagt processer for bistandsanmodninger til udenlandske myndigheder. I den konkrete egen drift-sag har Gældsstyrelsen oplyst, at styrelsen efter modtagelsen af bidragsafgørelserne ikke foretog en vurdering af, om de kunne danne grundlag for en bistandsanmodning, da der ikke forelå en konkret praksis herfor (pkt. 3.2.3 og 4 ovenfor).

Ifølge Gældsstyrelsen vanskeliggøres inddrivelse i udlandet endvidere af, at det ofte er problematisk at etablere kontakt til skyldnere, som ikke har meldt deres udenlandske adresse til CPR. Ud af de ca. 1.200 skyldnere bosiddende i udlandet med gæld vedrørende ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag, hvor der ikke kan foretages national tvangsinddrivelse, havde Gældsstyrelsen "mulige kendte kontaktoplysninger" på ca. 400 (pkt. 3.3.1 ovenfor).

Med henblik på f.eks. at få en bidragspligtigs adresse i udlandet har skattemyndighederne tidligere anvendt private aktører. Denne fremgangsmåde har dog ikke været i brug siden 2013, bortset fra en aftale med en privat aktør for 2019-2023, der alene dækkede Norden (pkt. 3.3.3 ovenfor).

Myndighederne har også peget på udfordringer ved det internationale aftalegrundlag i forhold til indhentelse eller bekræftelse af adresseoplysninger.

Gældsstyrelsen har således givet udtryk for det synspunkt, at en international aftale mv. skal omfatte bistand til adresseforespørgsler, for at styrelsen har det fornødne grundlag for en sådan forespørgsel til en udenlandsk myndighed.

Imidlertid giver internationale aftaler mv. på underholdsbidragsområdet ifølge styrelsen ikke på nuværende tidspunkt mulighed for at anmode udenlandske myndigheder om sådan oplysningsbistand (pkt. 3.3.2 ovenfor). Det ses illustreret af den konkrete egen drift-sag, hvor Gældsstyrelsen ikke bad om oplysninger fra myndighederne i det land, hvor den bidragspligtige formentlig boede, idet der ikke forelå en international aftale herom.

Der er derudover generelt forekommet tilfælde, hvor skattemyndighederne har visse oplysninger om den bidragspligtiges opholdssted i udlandet, men hvor der alligevel ikke er taget inddrivelseskridt. Jeg forstår, at det navnlig angår tilfælde, hvor tredjemand – f.eks. den bidragsberettigede – har oplyst om den bidragspligtiges adresse mv. Sådanne oplysninger anser Gældsstyrelsen som udgangspunkt ikke for tilstrækkeligt valide til at danne grundlag for inddrivelse (pkt. 3.3.1 ovenfor).

Også denne problemstilling ses illustreret af den konkrete egen drift-sag, hvor den bidragsberettigede to gange henvendte sig til skattemyndighederne med oplysninger om den bidragspligtiges formodede adresse i et angivet andet land. Henvendelserne blev registreret, men der blev ifølge Gældsstyrelsen ”ikke foretaget yderligere sagsbehandling på baggrund af henvendelserne”.

6. Min vurdering

6.1. Indledning

Gældsstyrelsen har siden 2018 haft en lovmæssig forpligtelse til at bistå borgerne med at inddrive ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag fra bidragspligtige i udlandet. Inden da lå opgaven – siden 2005 – hos en anden myndighed under Skatteministeriet, nemlig det daværende SKAT.

Ved udgangen af 2023 var der ifølge Gældsstyrelsens oplysninger ca. 1.600 skyldnere i udlandet med gæld vedrørende ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag med en samlet gæld til inddrivelse på nominelt ca. 104 mio. kr.

Ved ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag, f.eks. et forhøjet børnebidrag, får bidragsmodtageren først udbetalt bidraget, når Gældsstyrelsen har inddrevet beløbet hos den bidragspligtige. Det er derfor afgørende for de berørte familier, at myndighederne foretager en effektiv inddrivelse, herunder at

sagsbehandlingstiden ikke er lang, og at der i forhold til bidragspligtige i udlandet er effektive processer for indhentelse af bl.a. adresseoplysninger og inddragelse af udenlandske myndigheder.

Vigtigheden af dette illustreres også af den konkrete egen drift-sag om inddrivelse af forhøjet børnebidrag i udlandet, jf. pkt. 4 ovenfor. Sagsforløbet strækker sig henover de næsten 20 år, hvor det daværende SKAT og Gældsstyrelsen har haft ansvaret for at inddrive underholdsbidrag, uden at moren og barnet modtog det forhøjede børnebidrag, de var berettiget til.

Som omtalt i pkt. 1.1 ovenfor har jeg flere gange udtalt mig om Gældsstyrelsens inddrivelse af underholdsbidrag.

For så vidt angår inddrivelse i Danmark har Gældsstyrelsen i august 2024 oplyst bl.a., at gælden vedrørende ikke forskudsvis udlagte børnebidrag er faldende, samt orienteret om implementering af et lønindeholdelsesmodul i DMI. Myndighederne har endvidere flere gange oplyst om en problematik om forældelseslovens § 8, 1. pkt., der har betydning for inddrivelse af underholdsbidrag i både Danmark og i udlandet, og hvor myndighedernes analysearbejde forventes afsluttet i efteråret 2024 (pkt. 1.3 ovenfor). Jeg kvitterer hermed for underretningerne og foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere i den anledning.

For så vidt angår inddrivelse i udlandet af danske bidragskrav kritiserede jeg, i en udtalelse af 20. marts 2023, at der var manglende fremdrift på området. Jeg anførte bl.a., at den begrænsede fremdrift og de manglende processer for styrelsens opgavevaretagelse på området efter min forståelse havde indebåret, at der først i 2022 igen var sendt bistandsanmodninger til udenlandske myndigheder vedrørende inddrivelse af underholdsbidrag, og at dette til dels skyldtes en bevidst prioritering af andre opgaver.

Siden min udtalelse i marts 2023 har jeg stillet skattemyndighederne en række spørgsmål. Det har jeg gjort særligt med henblik på at få afdækket årsagerne til den manglende fremdrift. Mine spørgsmål har også været foranlediget af den nævnte undersøgelse af et konkret sagsforløb om inddrivelse af forhøjet børnebidrag i udlandet.

6.2. Myndighedernes tiltag for at imødegå hindringer mv. for inddrivelsen af ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag i udlandet

Det er en myndigheds ansvar at sikre, at dens sagsbehandling understøtter lovgivningsmæssige og forvaltningsretlige krav. Det gælder f.eks. ved myndighedens brug af it-systemer, jf. [FOB 2023-7](#) og [FOB 2023-34](#) (på ombudsmandens hjemmeside), men også i øvrigt har en myndighed pligt til at etablere processer, der gør det muligt for myndigheden at opfylde dens opgaver efter lovgivningen.

En forsvarlig tilrettelæggelse af myndighedens opgaveudførelse forudsætter således, at myndigheden skaber sig et overblik over de forudsætninger, der er nødvendige for at kunne administrere de relevante regler, og at myndigheden f.eks. indfører processer, der tager højde for de forskellige forløb, som dens sager kan tænkes at få, jf. – med særlig henblik på it-systemer – [overblik #13](#) om generelle forvaltningsretlige krav til offentlige it-systemer i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

Der vil altid kunne opstå forhold eller begivenheder, som det kan være vanskeligt eller umuligt at forudse, og som kan have en negativ indflydelse på myndighedens evne til at udføre sine lovpålagte opgaver. Men navnlig i relation til de forhold, som det er muligt at tage højde for, kan myndigheden have pligt til at tage initiativer – f.eks. for at imødegå erkendte, mere væsentlige eller ofte forekommende hindringer for en effektiv og velfungerede administration af dens ressort. Se hertil [FOB 2017-14](#), [FOB 2023-15](#) og [FOB 2024-10](#) (på ombudsmandens hjemmeside).

Som en del af sin lovmæssige forpligtelse til at foretage inddrivelse af ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag i udlandet har Gældsstyrelsen – og tidligere det daværende SKAT – på den baggrund haft en pligt til at søge at fjerne hindringer, som efter myndighedernes opfattelse har stået i vejen for en effektiv inddrivelse.

Som nærmere beskrevet i pkt. 3-5 ovenfor har Gældsstyrelsen og Skatteministeriet selv identificeret en række hindringer for en effektiv inddrivelse. Myndighederne har i den forbindelse peget på bl.a., at der ofte er vanskeligheder med at få kendskab til den bidragspligtiges adresse i udlandet. Der er i alle tilfælde tale om hindringer, der dels må have stået styrelsen klart på et tidligt tidspunkt, dels kan have betydning for inddrivelseseffektiviteten i en væsentlig del af de omhandlede sager.

Skatteministeriet har anerkendt, at de initiativer, der før slutningen af 2022 blev iværksat for at imødegå disse hindringer, ikke har været tilstrækkelige til at bringe inddrivelsen af underholdsbidrag i udlandet til et tilfredsstillende niveau. Det drejer sig bl.a. om et tiltag fra 2018, hvor det blev lovbestemt, at skyldnere skal oplyse deres adresse i udlandet inden udrejse.

Det er jeg enig i. Efter min opfattelse har myndighederne langt fra gjort nok for at imødegå de forhold, som myndighederne har identificeret som hindringer for inddrivelsen.

Eksempelvis har myndighederne først for relativt nylig iværksat tiltag i forhold til den begrænsede systemunderstøttelse for udlandsinddrivelsen. Fra juni 2024 og frem er der afsat ressourcer til udvikling af systemunderstøttelsen

(pkt. 3.2.2 ovenfor). Uanset den begrænsede systemunderstøttelse var det desuden først efter november 2022, at Gældsstyrelsen fastlagde processer for bistandsanmodninger til udenlandske myndigheder. Jeg minder i den forbindelse om, at det som nævnt er en myndigheds ansvar at sikre, at dens brug af it-systemer understøtter lovgivningsmæssige og forvaltningsretlige krav. Hvis et it-system ikke i sig selv understøtter de forvaltningsretlige krav, skal myndigheden sikre, at kravene opfyldes på anden måde, herunder ved manuel sagsbehandling.

Som myndighederne selv er inde på, er behovet for at have valide oplysninger om bidragspligtiges adresser i udlandet ofte en grundlæggende forudsætning for inddrivelsen i mange af de omhandlede sager. Det er derfor essentielt, at Gældsstyrelsen tager tilstrækkelige skridt for at tilvejebringe sådanne adresseoplysninger.

Jeg må imidlertid ud fra myndighedernes udtalelser til mig lægge til grund, at sådanne skridt kun i meget begrænset omfang blev taget, inden jeg indledte mine undersøgelser af inddrivelsen af underholdsbidrag i udlandet.

Som omtalt har der f.eks. været tilfælde – som i den konkrete egen drift-sag – hvor myndighederne har modtaget oplysninger fra den bidragsberettigede om den bidragspligtiges adresse, uden at inddrivelsen er forsøgt fremmet. Endvidere er en tidligere anvendt fremgangsmåde med private aktører, som bistod med bl.a. at skaffe adresseoplysninger, opgivet.

Gældsstyrelsen har over for mig givet udtryk for det synspunkt, at adresseforespørgsler til udenlandske myndigheder forudsætter grundlag i en international aftale mv.

Det står ikke klart for mig, hvad der nærmere ligger til grund for denne retsopfattelse. Men når Gældsstyrelsen selv lægger til grund, at den alene kan anmode udenlandske myndigheder om adresseoplysninger, såfremt der er indgået en forudgående international aftale mv. herom, bliver det af væsentlig betydning for styrelsens muligheder for at opfylde sine lovmæssige opgaver, at der foreligger sådanne internationale aftaler mv.

Imidlertid har Danmark efter det oplyste slet ikke gældende internationale aftaler mv. på underholdsbidragsområdet, der giver mulighed for oplysningsbistand.

Endvidere er det først for relativt nylig – efter Gældsstyrelsens redegørelse til mig i november 2022 – at skattemyndighederne iværksatte tiltag vedrørende indhentelse af adresseoplysninger og initiativer i forhold til det internationale aftalegrundlag med hensyn til oplysningsbistand og juridiske afklaringer i den forbindelse.

Jeg må med andre ord forstå myndighederne således, at der ikke i de første ca. 4,5 år, hvor Gældsstyrelsen har haft ansvaret, f.eks. blev arbejdet effektivt på at indgå de internationale aftaler, som styrelsen selv anser for nødvendige for at imødegå problemstillingen vedrørende manglende adresseoplysninger på bidragspligtige i udlandet.

For så vidt angår synspunktet om, at Danmark ikke sætter tempoet alene i det internationale samarbejde, bemærker jeg for det første, at dette forhold ikke fritager myndighederne for at søge internationale aftaler indgået.

For det andet bemærker jeg, at Danmark efter det oplyste siden 2017 har haft mulighed for at sætte en lov om Haagerkonventionen af 2007 i kraft, og at myndighederne selv har anført, at et sådant tiltag ville have gjort det muligt bl.a. at anmode om adresseoplysninger i de lande, der har tiltrådt konventionen. Imidlertid rettede Skatteministeriet først i august 2024 henvendelse til Social- og Boligministeriet med henblik på at undersøge muligheden for at sætte konventionen i kraft i Danmark (pkt. 3.3.2 ovenfor).

6.3. Konklusion

Jeg har ikke med denne undersøgelse foretaget en fuldstændig gennemgang af skattemyndighedernes indsats for i udlandet at inddrive ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag, f.eks. forhøjede børnebidrag.

De redegørelser, jeg har modtaget, vidner imidlertid efter min opfattelse om en inddrivelsesindsats, der har været klart utilstrækkelig i forhold til at imødegå de forhold, som myndighederne har anset for at udgøre hindringer for inddrivelsen i udlandet.

Gældsstyrelsen overtog inddrivelsesopgaven i 2018, og før det lå den i mange år i en anden myndighed under Skatteministeriet, nemlig det daværende SKAT.

Jeg må lægge til grund, at myndighederne længe har haft kendskab til de hindringer for en effektiv inddrivelse, som min undersøgelse har afdækket. Jeg må også lægge til grund, at hindringerne kan være af væsentlig betydning i mange af de omhandlede sager vedrørende inddrivelse af ikke forskudsvist udlagte underholdsbidrag i udlandet.

Alligevel er så godt som alle de tiltag, som myndighederne har beskrevet for at imødegå disse forhold, først påbegyndt for relativt nylig, efter Gældsstyrelsens redegørelse til mig i november 2022.

Jeg har herved forstået, at der i en årrække har været tale om en bevidst nedprioritering af inddrivelse i udlandet af bl.a. underholdsbidrag, jf. også min udtalelse af 20. marts 2023.

Samlet set mener jeg, at Gældsstyrelsen i adskillige år ikke har levet op til sin lovmæssige forpligtelse til at bistå borgerne med denne inddrivelse. Af samme grund finder jeg, at tilrettelæggelsen af indsatsen for at inddrive ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag i udlandet, f.eks. forhøjede børnebidrag, har haft karakter af et grundlæggende myndighedssvigt over for de berørte bidragsberettigede familier.

Således har de ovenfor omtalte problemstillinger om manglende adresseoplysninger mv. – sammenholdt med de hindringer, som myndighederne har set i forhold til bl.a. at tilvejebringe valide adresseoplysninger – resulteret i en inddrivelsespraksis, hvor det så vidt ses har været muligt for en bidragspligtig i udlandet at undgå at betale f.eks. et forhøjet børnebidrag ved ikke at oplyse sin adresse til CPR.

Den utilstrækkelige inddrivelsesindsats illustreres også af sagsforløbet i min konkrete egen drift-sag. Her ses inddrivelsesindsatsen i udlandet af et forhøjet børnebidrag at have været sporadisk, ineffektiv og uden resultater igennem de næsten 20 år, hvor Gældsstyrelsen og det daværende SKAT har haft ansvaret. Dette har været tilfældet, uanset at den bidragsberettigede to gange henvendte sig med oplysninger om den bidragspligtiges mulige adresse i et bestemt land.

6.4. Den fremadrettede inddrivelsesindsats

Det er nu skattemyndighedernes opfattelse, at der på området som helhed sker en positiv udvikling for inddrivelsen af ikke forskudsvis udlagte børnebidrag. Skatteministeriet har i august 2024 peget på f.eks., at gælden er faldende og provenuet er stigende, ligesom antallet af fremsendte bistandsanmodninger til udlandet er stigende. Myndighederne har også anført, at Gældsstyrelsen på udlandsområdet har særligt fokus på skyldnere med gæld vedrørende ikke forskudsvis udlagte underholdsbidrag, ligesom Skatteministeriet vil følge udviklingen på området tæt.

På den baggrund beder jeg om, at Gældsstyrelsen i august 2025 sender Folketingets Ombudsmand en status for arbejdet med at sikre, at styrelsen fremadrettet lever op til sine lovmæssige forpligtelser til at bistå borgerne med inddrivelsen af underholdsbidrag, der ikke er forskudsvis udlagt, fra bidragspligtige i udlandet. Jeg beder om, at Gældsstyrelsen sender sin udtalelse via Skatteministeriet, således at også ministeriet får lejlighed til at fremkomme med sine eventuelle bemærkninger.

Jeg har fundet grundlag for at underrette Folketingets Retsudvalg og skatteministeren om resultatet af min undersøgelse. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 24, hvorefter ombudsmanden skal underrette Folketingets Retsudvalg og vedkommende minister, såfremt ombudsmandens undersøgelse af en sag viser, at der må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning. Jeg har endvidere fundet grundlag for at underrette Folketingets Skatteudvalg om sagen.

Der vil blive udsendt en nyhed om denne udtalelse på min hjemmeside.

Med venlig hilsen



Niels Fenger

Kopi til:

Folketingets Retsudvalg
Skatteministeren
Folketingets Skatteudvalg
Skatteministeriet
Borger- og retssikkerhedschefen
Rigsrevisionen