



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2020-3

**Forkert klagevejledning
i ca. 71.000 afgørelser
kunne korrigeres via
generel offentlig
information**

Resumé

29. januar 2020

I perioden fra 6. maj 2015 til 20. marts 2017 oplyste SKAT i afgørelser om modregning af og lønindeholdelse for bøder mv. fra politiet fejlagtigt, at borgeren ikke kunne klage over afgørelsen. SKAT henviste i den forbindelse til straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2. Den forkerte klagevejledning blev meddelt i ca. 71.000 afgørelser.

Forvaltningsret

114.4

114.5

1146.9

Ombudsmanden rejste en generel sag om spørgsmålet over for Gældsstyrelsen.

115.9

13.3

Ombudsmanden var enig med Gældsstyrelsen i, at det var meget beklageligt og yderst uhensigtsmæssigt, at den klagevejledning, som havde ledsaget de ca. 71.000 afgørelser om modregning og lønindeholdelse, havde været forkert.

Det var endvidere efter ombudsmandens opfattelse meget beklageligt, at myndighederne ikke på eget initiativ og på et langt tidligere tidspunkt havde iværksat tiltag med henblik på at sikre, at de borgere, der havde modtaget en forkert klagevejledning, blev gjort bekendt med den korrekte klagevejledning.

På baggrund af fejlens karakter sammenholdt med Gældsstyrelsens oplysninger om ressourceforbruget ved at sende en klagevejledning til hver enkelt borger gav det ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at Gældsstyrelsen alene ville korrigere den forkerte klagevejledning via generel offentlig information.

Det var imidlertid ombudsmandens opfattelse, at de tiltag i forhold til offentliggørelse, som Gældsstyrelsen ville iværksætte, ikke levede op til de krav, der gælder for myndighedernes generelle information i forbindelse med korrektion af fejl. Ombudsmanden henstillede derfor til Gældsstyrelsen at overveje indholdet af den information, som styrelsen ville offentliggøre, og hvordan styrelsen bedst muligt ville sikre sig, at informationen nåede de berørte borgere.

(Sag nr. 18/03438)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (oprindelig stilet til Gældsstyrelsen), efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Baggrunden for og afgrænsningen af min undersøgelse

I forbindelse med min behandling af en konkret sag blev jeg opmærksom på, at SKAT med henvisning til straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, havde meddelt en borger, at vedkommende ikke kunne klage over, at SKAT havde modregnet en bøde fra politiet i borgerens overskydende skat. SKAT havde ved modregningen i den konkrete sag anvendt et standardbrev.

Jeg sendte sagen til SKAT. I et udateret brev til borgeren, som jeg modtog i kopi den 5. april 2017, skrev SKAT, at Landsskatteretten i en anden sag – efter SKATs afgørelse til borgeren – havde taget stilling til spørgsmålet om klageadgang og fundet, at der faktisk kunne klages over den modregning, der havde fundet sted. Landsskatterettens afgørelse var truffet den 12. januar 2017.

Jeg indledte på den baggrund en egen drift-undersøgelse og bad Gældsstyrelsen – der den 1. juli 2018 havde overtaget ansvaret for inddrivelsen fra SKAT – om en udtalelse om praksis for meddelelse af klagevejledning i sager om modregning af bl.a. bøder fra politiet. Jeg bad samtidig Gældsstyrelsen om at udtale sig om, hvilke klagemuligheder der var vejledt om i styrelsens afgørelser om lønindeholdelse for bl.a. bøder fra politiet.

Det fremgår af sagen, at SKAT i op mod 16.000 afgørelser om lønindeholdelse i perioden fra 6. maj 2015 til den 8. september 2015 oplyste, at der ikke var mulighed for at klage over afgørelserne. Efter den 8. september 2015 blev der ikke truffet afgørelser om lønindeholdelse.

I 54.976 afgørelser om modregning i perioden fra den 19. maj 2015 til den 20. marts 2017 oplyste SKAT, at der ikke var mulighed for at klage over afgørelserne.

Gældsstyrelsen har oplyst, at SKAT i forlængelse af Landsskatterettens afgørelse af 12. januar 2017 i foråret 2017 ændrede klagevejledningen i afgørelserne, så det fremgik, at der kunne klages over afgørelserne.

Min undersøgelse angår 1) spørgsmålet om klageadgang for afgørelser om modregning af og lønindeholdelse for bøder mv. fra politiet samt meddelelse af klagevejledning i forbindelse med disse afgørelser og 2) spørgsmålet om,

hvilke tiltag der er eller agtes iværksat over for de borgere, der har modtaget en forkert klagevejledning, med henblik på at sikre, at borgerne bliver bekendt med deres mulighed for at klage over afgørelserne.

2. Klageadgang og klagevejledning

2.1. Retsgrundlag

2.1.1. I § 17, stk. 1, i gældsinddrivelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015) er der fastsat regler om klageadgangen for Gældsstyrelsens (restanceinddrivelsesmyndigheden) afgørelser om inddrivelse af fordringer mv. Bestemmelsen havde i perioden fra den 6. maj 2015 til den 1. april 2016 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.”

Bestemmelsen blev ændret med virkning fra den 1. april 2016. Det skete ved § 1, nr. 4-5, i lov nr. 298 af 22. marts 2016:

”4. I § 17, stk. 1, 2. pkt., ændres ’skatteankeforvaltningen’ til: ’restanceinddrivelsesmyndigheden’.

5. I § 17, stk. 1, indsættes som 4.-6. pkt.:

’Hvis restanceinddrivelsesmyndigheden på grundlag af klagen finder anledning dertil, kan restanceinddrivelsesmyndigheden genoptage sagen. Kan restanceinddrivelsesmyndigheden ikke give fuldt medhold i klagen, og hvis klagen fastholdes, videresender restanceinddrivelsesmyndigheden klagen til skatteankeforvaltningen sammen med en udtalelse om sagen. Skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 4 og 5, finder ikke anvendelse.’”

2.1.2. I § 111 i straffuldbyrdelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 1491 af 13. december 2017) er fastsat følgende bestemmelse:

”§ 111. Afgørelser, der træffes af en myndighed inden for kriminalforsorgen, kan ikke påklages til højere administrativ myndighed, jf. dog stk. 3.

Stk. 2. 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.

Stk. 3. Justitsministeren kan fastsætte regler om, at afgørelser, der er truffet af kriminalforsorgsområderne, jf. stk. 1, eller af andre myndigheder end kriminalforsorgens myndigheder, jf. stk. 2, kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen. Justitsministeren kan i den forbindelse fastsætte regler om klagefrist, behandling af klagesager og opsættende virkning af klager.”

Bestemmelsen trådte i kraft den 6. maj 2015, jf. § 2 i bekendtgørelse nr. 388 af 9. april 2015 om ikrafttræden af lov om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven og lov om Offerfonden.

I forarbejderne til bestemmelsen (afsnit 6.2.4.1.13 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. LF 190 af 7. maj 2014) er det bl.a. anført, at bestemmelsen vil indebære, ”at restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse af bøder som udgangspunkt ikke kan påklages til højere administrativ myndighed”.

2.1.3. Hjemlen til at inddrive bøder ved lønindeholdelse var tidligere fastsat i straffuldbyrdelseslovens § 91, stk. 2, (lovbekendtgørelse nr. 1337 af 3. december 2007). Hjemlen blev ophævet ved § 17, nr. 1, i lov nr. 1336 af 19. december 2008 om ændring af kildeskatteloven, opkrævningsloven, udpantningsloven og forskellige andre love (Konsekvensændringer som følge af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige).

Det fremgår af pkt. 2 i de almindelige bemærkninger til loven (lovforslag nr. LF 21 af 8. oktober 2008), at med ”lovforslaget foreslås inddrivelsesregler i særlove ophævet, således at systematikken ændres fra, at regler om inddrivelse vedrørende de enkelte fordringstyper findes i de enkelte love til, at alle inddrivelsesregler findes i én lov. Det indebærer, at henvisningsreglerne i særlovene bliver overflødige, hvorfor de foreslås ophævet”.

I forbindelse med vedtagelsen af loven blev også lov nr. 1333 af 19. december 2008 om inddrivelse af gæld til det offentlige vedtaget. Loven indeholder bl.a. følgende bestemmelse:

”§ 10. Fordringer som nævnt i bilag 1 til denne lov kan med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger inddrives ved lønindeholdelse.

...”

Bilag 1 til loven omfatter bl.a. bøder fra politiet mv.

2.1.4. Gældsstyrelsens afgørelser om modregning af bøder mv. fra politiet i overskydende skat sker efter dansk rets almindelige regler om modregning.

2.1.5. Forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014) indeholder regler om klagevejledning for afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed. Reglerne findes i § 25, som har følgende ordlyd:

”§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Stk. 2. (...)”

Manglende klagevejledning medfører ikke, at afgørelsen bliver ugyldig. Når der gælder en klagefrist, og myndighedens vejledning herom ikke har været korrekt, vil det imidlertid normalt have den konsekvens, at klagefristen suspenderes, og at en klagefrist først begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor den korrekte klagevejledning gives til borgeren mv. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 8. udgave (2019), s. 384-385, Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 654, og afsnit 9.2 i overblik #5 om vejledning i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden).

2.2. Min vurdering

2.2.1. Klageadgangen

Gældsstyrelsen har i sin udtalelse af 18. december 2018 oplyst, at det frem til 2017 var SKATs opfattelse, at straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, afskar klageadgangen efter gældsinddrivelseslovens § 17 for så vidt angår styrelsens afgørelser om modregning af bøder mv. fra politiet. Efter Landsskatterettens afgørelse af 12. januar 2017 ændrede SKAT den 20. marts 2017 klagevejledningen i afgørelserne.

Som det fremgår af pkt. 1 ovenfor, indeholdt SKATs afgørelser om lønindeholdelse for bøder mv. fra politiet i perioden fra den 6. maj 2015 til den 8. september 2015 oplysning om, at det ikke var muligt at klage over afgørelserne. Gældsstyrelsen har i sin udtalelse af 3. juli 2019 til mig oplyst, at det er Gældsstyrelsens opfattelse, at straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, heller ikke afskærer klageadgangen efter gældsinddrivelseslovens § 17 for så vidt angår styrelsens afgørelser om lønindeholdelse for bøder mv. fra politiet.

Jeg er enig med Gældsstyrelsen i, at straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, ikke afskærer klageadgangen efter gældsinddrivelseslovens § 17 med hensyn til de nævnte afgørelser.

Jeg har herved lagt vægt på, at hverken afgørelser om modregning af eller lønindeholdelse for bøder mv. fra politiet træffes efter bestemmelser i straffuldbyrdelsesloven, men derimod efter dansk rets almindelige regler om modregning henholdsvis gældsinddrivelseslovens § 10, stk. 1.

2.2.2. Pligten til at give klagevejledning

SKATs afgørelser om modregning af og lønindeholdelse for bøder mv. fra politiet er rejst på SKATs initiativ og må betragtes som bebyrdende over for de berørte borgere mv. Afgørelserne kan således ikke siges at give parten fuldt ud medhold.

SKAT var derfor forpligtet til at vejlede borgerne om adgangen til at klage over afgørelserne, samtidig med at SKAT meddelte afgørelserne, jf. forvaltningslovens § 25, stk. 1.

Det udgjorde på den baggrund en tilsidesættelse af forvaltningslovens § 25, at SKATs afgørelser om modregning af og lønindeholdelse for bøder mv. fra politiet ikke i perioden fra den 6. maj 2015 til den 20. marts 2017 var ledsaget af en vejledning om, at der var adgang til at klage over afgørelserne.

Gældsstyrelsen har i sin udtalelse af 3. juli 2019 anført, at styrelsen finder det meget beklageligt og yderst uhensigtsmæssigt, at den klagevejledning, som har ledsaget de i alt ca. 71.000 afgørelser om modregning af og lønindeholdelse for bøder mv. fra politiet, som er truffet i den angivne periode, har været forkert. Jeg er enig i Gældsstyrelsens beklagelse.

3. Gældsstyrelsens korrektion af den forkerte vejledning

3.1. Information til hver enkelt borger eller offentlig information

Hvis en myndigheds retsanvendelse eller praksis underkendes af en højere forvaltningsmyndighed eller af domstolene, kan der være pligt for myndigheden til at identificere og genoptage allerede afgjorte tilsvarende sager af egen drift.

Problemstillingen i denne sag – om styrelsen skal rette individuel henvendelse til hver enkelt borger i de ca. 71.000 sager – har væsentlige lighedstræk med principperne for, hvornår der skal ske genoptagelse i form af fornyet realitetsbehandling af en sag.

I vurderingen af, om en myndighed har pligt til at genoptage tidligere afgjorte sager, indgår for det første, om forvaltningens tidligere retsanvendelse eller praksis har været udtryk for en mere eller mindre klar ulovlighed. Det gør således en forskel, om der er truffet ugyldige afgørelser eller har været tale om en uforsvarlig – og efter omstændighederne erstatningspådragende – forvaltning, eller om der alene har været tale om en undskyldelig retsvildfarelse.

For det andet indgår det, om en genoptagelse af sagerne af egen drift vil volde større eller mindre administrative vanskeligheder. Der vil således alt andet lige sjældnere være en pligt til at genoptage af egen drift, hvis det vil være faktisk umuligt eller dog særdeles vanskeligt og overordentlig ressourcetrækkende at finde frem til de relevante sager. Omvendt vil en sådan pligt nemmere opstå, hvis det vil være forholdsvis ukompliceret på baggrund af de oplysninger og de registreringsystemer, myndigheden har, at finde frem til sagerne.

Hvis det volder større administrative vanskeligheder at identificere de relevante sager, finde dem frem og genoptage dem, f.eks. fordi det er forholdsvis kompliceret at søge dem frem, eller der er tale om et meget stort antal sager, kan myndigheden i stedet generelt informere offentligheden om borgernes mulighed for selv at rette henvendelse til myndigheden. Dette kan f.eks. ske gennem medierne og ved opslag på myndighedens hjemmeside. Se om offentlig information i øvrigt nedenfor under pkt. 3.2.

Jeg henviser til Niels Fenger (red.), *Forvaltningsret* (2018), s. 1096 ff. (Karsten Loiborg), Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer* (2013), s. 279 ff., Karsten Revsbech mfl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 8. udgave (2019), s. 124 ff., og sagen FOB 2016-33, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

I den sidstnævnte udtalelse, FOB 2016-33, anførte ombudsmanden bl.a.:

”En myndighed, der får underkendt en retsanvendelse eller praksis, antages normalt at være forpligtet til af egen drift at genoptage tilsvarende allerede afgjorte sager, hvis det ikke volder større administrative vanskeligheder at identificere de relevante sager/finde dem frem og genoptage dem.”

3.1.1. Gældsstyrelsens oplysninger

Gældsstyrelsen har oplyst, at 54.976 afgørelser om modregning og op mod 16.000 afgørelser om lønindeholdelse har været ledsaget af en forkert klagevejledning. Der ses således ikke at være administrative vanskeligheder ved at identificere de relevante sager.

Der er derimod tale om et meget stort antal sager, og Gældsstyrelsen har i sin udtalelse af 3. juli 2019 oplyst, at der ikke i det nuværende inddrivelsessystem eksisterer en fuldt automatisk proces, som vil kunne sende en vejledning til de borgere, som har modtaget en forkert klagevejledning.

Gældsstyrelsen vurderer, at det vil tage en sagsbehandler ca. 10 minutter pr. brev, hvis der sendes en generisk vejledning uden individuel henvisning til den konkrete afgørelse. Det svarer ifølge Gældsstyrelsen til, at styrelsen skal afsætte ca. 10 årsværk til at sende en klagevejledning til hver enkelt berørt borger.

Gældsstyrelsen vil derfor informere om klageadgangen på sin hjemmeside og opfordre de berørte borgere til at rette henvendelse til styrelsen, hvis de ønsker at klage over afgørelserne.

3.1.2. Min vurdering

Som det følger af det retsgrundlag, der er gengivet under pkt. 3.1 ovenfor, er Gældsstyrelsen som udgangspunkt forpligtet til af egen drift at rette henvendelse til hver enkelt borger i allerede afgjorte tilsvarende sager og give de pågældende borgere en korrekt klagevejledning. Spørgsmålet er derfor, om fejls karakter og de administrative byrder ved en sådan individuel henvendelse kan føre til et andet resultat.

Jeg må lægge til grund, at Gældsstyrelsen kan identificere sagerne, jf. pkt. 3.1.1. Ved min vurdering af den administrative byrde ved at rette henvendelse til hver enkelt borger, må jeg i øvrigt lægge Gældsstyrelsens oplysninger om ressourceforbruget til grund. Jeg må således lægge til grund, at en meddelelse af korrekt klagevejledning til hver enkelt borger vil kræve et betydeligt ressourceforbrug.

Hertil kommer, at den forkerte klagevejledning har karakter af en sagsbehandlingsfejl, der ikke har haft betydning for indholdet og gyldigheden af de trufne afgørelser om modregning og lønindeholdelse.

På den baggrund kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at Gældsstyrelsen ikke vil rette henvendelse til hver enkelt borger i de ca. 71.000 sager, men alene korrigere den forkerte vejledning via en generel offentlig information.

3.2. Indholdet af informationen og offentliggørelsesmåden

En myndighed, som informerer offentligheden om f.eks. en ny praksis via sin hjemmeside, er – bl.a. som følge af princippet om god forvaltningsskik – forpligtet til at sikre, at den offentliggjorte information er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkelig detaljeret til, at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder, som er relevante for vedkommende. Jeg henviser til Niels Fenger,

Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 278-279, samt sagerne FOB 2008.238 og FOB 2018-9, der er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

3.2.1. Gældsstyrelsens oplysninger

Gældsstyrelsen har oplyst, at det vil fremgå af informationen på styrelsens hjemmeside, at "der i afgørelser om modregning og lønindeholdelse af bødekrafter mv. fra politiet i perioden 19. maj 2015 til 20. marts 2017 er givet utilstrækkelige oplysninger om klagemulighederne", og at Gældsstyrelsen i den forbindelse vil opfordre de berørte borgere til at rette henvendelse til styrelsen, hvis de ønsker at klage over afgørelsen. Gældsstyrelsen vil også være opmærksom på tydeligt at forklare borgerne om deres retsstilling, hvis de kontakter styrelsen.

3.2.2. Min vurdering

Efter min opfattelse vil det ikke være retvisende, hvis Gældsstyrelsen i sin information giver udtryk for, at den givne klagevejledning har været "utilstrækkelig". Klagevejledningen var forkert, idet det blev oplyst, at afgørelserne ikke kunne påklages, selv om det modsatte var tilfældet. Dette bør efter min opfattelse fremgå af den information, som Gældsstyrelsen offentliggør.

Jeg mener også, at det bør fremgå klart af informationen, hvilke afgørelser der er begået fejl i, så det ud fra den offentliggjorte information er muligt at vurdere, om man som borger er berørt af fejlen. Jeg har i den forbindelse noteret mig, at Gældsstyrelsen har oplyst, at de ca. 16.000 afgørelser om lønindeholdelse for bøder mv. fra politiet blev truffet i perioden fra den 6. maj 2015 til den 8. september 2015, mens de ca. 55.000 afgørelser om modregning, så vidt jeg har forstået, skulle være truffet i perioden fra den 19. maj 2015 til den 20. marts 2017.

Informationen bør efter min opfattelse endvidere udformes, således at de berørte borgere ikke har anledning til at være i tvivl om, hvordan de udnytter deres klagemulighed.

Endelig bør Gældsstyrelsen efter min opfattelse overveje, om en offentliggørelse alene på Gældsstyrelsens hjemmeside er tilstrækkelig til i fornødent omfang at sikre, at de berørte borgere bliver orienteret om deres adgang til at klage. Efter min opfattelse vil det være naturligt, at Gældsstyrelsen tillige offentliggør informationen på skat.dk, da de berørte borgere har modtaget afgørelserne fra SKAT, som anvendte hjemmesiden skat.dk, ligesom jeg forstår, at skat.dk nu anvendes som den generelle digitale indgang til den samlede skatteforvaltning.

Det er således samlet set min opfattelse, at de tiltag, som Gældsstyrelsen har oplyst at ville iværksætte, ikke lever op til de krav, der gælder for offentlige myndigheders generelle information i forbindelse med korrektion af fejl.

Jeg henstiller på den baggrund til Gældsstyrelsen at overveje indholdet af den information, som styrelsen vil offentliggøre, samt hvordan styrelsen bedst muligt vil sikre sig, at informationen når de berørte borgere.

Jeg beder Gældsstyrelsen om at orientere mig om resultatet af sine overvejelser.

3.3. Hvornår burde den forkerte vejledning være korrigeret?

3.3.1. Hvis en myndighed har givet forkert vejledning, bør den snarest af egen drift korrigere vejledningen. Formålet hermed er bl.a. at sikre, at de berørte borgere ikke lider et retstab.

Jeg henviser til Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 388, Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 273, samt afsnit 2.2 og 9 i overblik #5 om vejledning i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden).

Det samme må efter min opfattelse gælde i relation til en fejlagtig klagevejledning.

Kammeradvokaten konkluderede i sin rapport af 8. september 2015 om legalitetsanalyse af EFI-delsystemfunktionaliteter, Lønindeholdelse, Tvungne Betalingsordninger, og Betalingsevneberegning Budget, der blev sendt til SKAT, bl.a., at det var mest nærliggende at forstå straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, sådan, at den ikke afskærer adgangen til efter gældsinddrivelseslovens § 17 at klage over SKATs afgørelser om lønindeholdelse.

Der er efter det oplyste ikke siden Kammeradvokatens rapport truffet afgørelser om lønindeholdelse for bøder mv. fra politiet.

Landsskatteretten fastslog i sin afgørelse af 12. januar 2017, at straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, ikke afskærer borgeres adgang til efter gældsinddrivelseslovens § 17 at klage over SKATs afgørelser om modregning. SKAT ændrede sin klagevejledning den 20. marts 2017.

Efter det oplyste havde hverken SKAT (der tidligere havde kompetencen) eller Gældsstyrelsen, før jeg den 5. oktober 2018 spurgte til sagen, overvejet, om og hvordan man skulle korrigere den forkerte klagevejledning, som har ledsaget de omhandlede afgørelser om modregning og lønindeholdelse, som er truffet i perioden fra den 6. maj 2015 til den 20. marts 2017.

Gældsstyrelsens overvejelser førte til, at styrelsen over for mig tilkendegav, at man ville korrigere klagevejledningen via offentlig information. Gældsstyrelsen ses imidlertid fortsat ikke at have korrigeret vejledningen.

Jeg mener, at SKAT i forlængelse af oplysningen i Kammeradvokatens rapport af 8. september 2015 om, at SKATs daværende forståelse af straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, var tvivlsom, burde have undersøgt, om klagevejledningen i de op mod 16.000 afgørelser om lønindeholdelse for bøder mv., der blev truffet i perioden fra den 6. maj 2015 til den 8. september 2015, var forkert, og hvordan vejledningsfejlen i givet fald skulle korrigeres.

Samtidig eller i umiddelbar forlængelse heraf – og i hvert fald senest i umiddelbar forlængelse af Landsskatterettens afgørelse af 12. januar 2017 – burde SKAT have taget initiativ til at korrigere klagevejledningen i de afgørelser om modregning, der var truffet i perioden efter den 19. maj 2015.

Myndighedernes sene korrektion indebærer en risiko for retstab for borgerne, f.eks. på grund af mulig forældelse. En stillingtagen til, om mulige tilbagebetalingskrav eventuelt måtte være forældede, er ikke indgået i min undersøgelse af sagen.

Det er på den anførte baggrund min opfattelse, at det er meget beklageligt, at myndighederne ikke på eget initiativ og på et langt tidligere tidspunkt har iværksat tiltag med henblik på at sikre, at de borgere, der modtog en forkert klagevejledning, gøres bekendt hermed og får en korrekte klagevejledning.

3.3.2. For så vidt angår spørgsmålet om ajourføring af Den Juridiske Vejledning har jeg noteret mig de oplysninger om tidspunktet for ajourføringen, som Gældsstyrelsen har indhentet fra Skattestyrelsen.

Skattestyrelsen har over for Gældsstyrelsen oplyst, at det beror på en forglemmelse, at Den Juridiske Vejledning blev opdateret med den korrekte klagevejledning den 1. januar 2018 og ikke den 1. juli 2017. Jeg foretager mig herefter ikke mere over for Gældsstyrelsen vedrørende dette forhold.

Jeg har sendt en kopi af min udtalelse til orientering til Skatteankestyrelsen, så den kan indgå i behandlingen af de klager over afgørelser om modregning og lønindeholdelse, som Gældsstyrelsen ikke kan give fuldt ud medhold i, og som fastholdes, jf. skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 6.

Jeg har endvidere sendt en kopi af min udtalelse til orientering til Skatteforvaltningens borger- og retssikkerhedschef, Skatteministeriet og Rigsrevisionen. Udtalelsen vil også blive offentliggjort på skattesiden på min hjemmeside.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Gældsstyrelsen meddelte den 28. april 2020 ombudsmanden, at Gældsstyrelsen på både sin egen hjemmeside, gældst.dk, og på skat.dk havde offentliggjort information, hvoraf det fremgik, at der var givet forkert klagevejledning i visse sager i perioden fra 2015-2017. Det var samtidig nærmere angivet, hvilke afgørelser der var tale om, og hvordan berørte borgere, der ønskede at klage, skulle forholde sig.

Ombudsmanden meddelte i brev af 30. april 2020 Gældsstyrelsen, at han ikke foretog sig mere i sagen.

Sagsfremstilling

I forbindelse med min behandling af en konkret klage over SKATs modregning af en bøde fra politiet i overskydende skat blev jeg opmærksom på, at SKAT (nu Gældsstyrelsen) havde ændret opfattelse af, om klager over afgørelser om modregning af bøder mv. kunne påklages.

På den baggrund bad jeg efter § 17, stk. 2, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013, i et brev af 5. oktober 2018 Gældsstyrelsen om en udtalelse. I brevet skrev jeg bl.a. følgende:

”2. I den afgørelse, som klagen i den konkrete sag vedrørte, havde SKAT skrevet følgende (SKATs j.nr. 5283802):

’Klage over gæld for bøder, konfiskation, sagsomkostninger, afsoningsomkostninger eller offerbidrag til politiet

Du kan ikke klage over, at vi har brugt et beløb, du har til gode, til at betale din gæld for ovennævnte bøder. Reglerne om, at du ikke kan klage, står i straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2.’

Jeg sendte klagen til SKAT, fordi jeg mente, at SKAT burde have mulighed for at tage stilling til det, som var anført i klagen. Jeg bad samtidig SKAT om at underrette mig om svaret til borgeren.

I SKATs udaterede svar til borgeren, som jeg modtog i kopi den 5. april 2017 (SKATs j.nr. 17-0523226) er bl.a. anført følgende:

’Muligheden for at klage over modregningen

Det har hidtil været SKAT Inddrivelses opfattelse, at § 111, stk. 2 i straffuldbyrdelsesloven var til hinder for, at der kunne klages til Skatteankestyrelsen over modregning til gæld bestående af bøder, konfiskationsbeløb, sagsomkostninger, afsoningsomkostninger eller offerbidrag, som var sendt til inddrivelse af politiet.

Derfor var det også beskrevet i vores afgørelse af 9. maj 2016, at der ikke var mulighed herfor.

Efterfølgende har Landsskatteretten taget stilling til spørgsmålet, og er nået frem til, at der godt kan klages over den modregning der har fundet sted, men ikke selve gælden.

Sagens videre forløb

Da der nu er mulighed for, at Skatteankestyrelsen kan prøve om betingelserne for modregning var til stede på tidspunktet for modregningens foretagelse, vil vi sende din klage til Skatteankestyrelsen. Normalt skal

en sådan klage være modtaget indenfor 3 måneder efter afgørelsen er truffet. I dette tilfælde, hvor klagemuligheden er ændret efter fristens udløb, vil vi dog anmode Skatteankestyrelsen om, at klagen behandles alligevel.’

Jeg antager, at det er Landsskatterettens afgørelse af 12. januar 2017 (gengivet i Tidsskrift for Skatter og afgifter 2017, s. 111), der har givet SKAT anledning til at ændre sin opfattelse af mulighederne for at klage over afgørelser om modregning af bøder mv.

3. Den konkrete klage over SKATs modregning dannede også grundlag for, at jeg indledte en undersøgelse af SKATs begrundelse af afgørelser om modregning (SKATs j.nr. 17-0802230).

SKAT oplyste i den forbindelse i en udtalelse til mig af 9. juni 2017, at afgørelser om modregning dannes elektronisk i et IT-system. Jeg lægger derfor til grund, at afgørelser om modregning af bøder mv. standardmæssigt har været ledsaget af en klagevejledning om, at afgørelsen ikke kunne påklages.

Jeg har noteret mig, at det fremgår af en afgørelse af 30. maj 2017 fra Landsskatteretten (gengivet i Tidsskrift for Skatter og afgifter 2017, s. 476), at SKAT siden den 6. maj 2015, hvor straffuldbyrddelseslovens § 111, stk. 2, trådte i kraft, har været af den opfattelse, at straffuldbyrddelseslovens § 111, stk. 2, var til hinder for, at afgørelser om modregning af bøder mv. kunne påklages.

4. I afsnit G.A.3.7.1 om bøder i Den Juridiske Vejledning, 2018-1, er bl.a. følgende anført:

’Der vil efter vedtagelsen af lovforslaget [lov nr. 739 af 25. juni 2014 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v., retsplejeloven og lov om Offerfonden, som trådte i kraft den 6. maj 2015; min tilføjelse] ikke være klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen for RIMs afgørelse om henstand, afdragsvis betaling, lønindeholdelse eller modregning på sager omfattet af kap. 9 i inddrivelsesbekendtgørelsen. Ændringerne betyder endvidere, at der for disse typer afgørelser, heller ikke er klageadgang til anden forvaltningsmyndighed, f.eks. Skatteankestyrelsen.’

Det citerede afsnit blev ændret den 31. juli 2018 ved offentliggørelsen af Den Juridiske Vejledning, 2018-2. Der er nu anført følgende i afsnit G.A.3.7.1 om bøder:

'Der vil efter vedtagelsen af lovforslaget ikke være klageadgang til Direktoratet for Kriminalforsorgen for RIMs afgørelse om henstand, afdragsvis betaling eller lønindeholdelse på sager omfattet af kap. 10 i inddrivelsesbekendtgørelsen. Ændringerne betyder endvidere, at der for disse typer afgørelser, heller ikke er klageadgang til anden forvaltningsmyndighed, f.eks. Skatteankestyrelsen.

Landsskatteretten har kompetence til at behandle klager over RIMs afgørelser vedrørende modregning og forældelse, se SKM.2017.47.LSR og SKM.2017.48.LSR.'

5. I Kammeradvokatens rapport af 8. september 2015 om legalitetsanalyse af EFI-delsystemfunktionaliteter, lønindeholdelse, tvungne betalingsordninger, og betalingsevneberegning budget (s. 94-97), er det antaget, at straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, omfatter restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om afdragsvis betaling, henstand og eftergivelse af bøder m.v.

Det fremgår af rapporten, at det må anses for tvivlsomt om straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, indeholder den fornødne hjemmel til at afskære klageadgang for restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om lønindeholdelse, som angår bøder m.v., som inddrives på vegne af politiet.

Det er efter Kammeradvokatens opfattelse 'mest nærliggende at forstå straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, således at den ikke afskærer kunders adgang til at klage over SKATs afgørelse om lønindeholdelse efter gældsinddrivelseslovens § 17, når der klages over SKATs administration'.

6. Jeg beder på denne baggrund Gældsstyrelsen om at udtale sig om følgende:

6.1. Som anført i pkt. 2 ovenfor går jeg ud fra, at det er Landsskatterettens afgørelse af 12. januar 2017, der gav SKAT anledning til at ændre opfattelse vedrørende klagemulighederne. Som det fremgår af pkt. 4 ovenfor, blev Den Juridiske Vejledning ændret pr. 31. juli 2018 i overensstemmelse med den ændrede opfattelse.

Jeg beder Gældsstyrelsen om at oplyse, fra hvilket tidspunkt klagevejledningen i de konkrete afgørelser om modregning af ubetalte bøder mv. er blevet ændret i overensstemmelse med den ændrede opfattelse af klagemuligheden.

Hvis dette er sket før offentliggørelsen af Den Juridiske Vejledning pr. 31. juli 2018, beder jeg Gældsstyrelsen oplyse, om der i anden form har været fastsat retningslinjer om, at der i afgørelser om modregning af bøder mv. skulle gives klagevejledning. Jeg beder i givet fald om at modtage en kopi af retningslinjerne.

Jeg beder endvidere Gældsstyrelsen om at oplyse, hvorfor der gik 1½ år fra Landsskatteretten traf sin afgørelse af 12. januar 2017, til beskrivelsen af klagemuligheden i Den Juridiske Vejledning blev ændret.

6.2. Desuden beder jeg Gældsstyrelsen om at oplyse, hvilke overvejelser styrelsen har gjort sig om at informere og i øvrigt hjælpe skyldnere, der måtte have modtaget forkert klagevejledning.

Jeg beder også om, at Gældsstyrelsen om muligt oplyser, hvor mange afgørelser om modregning, der har været ledsaget af en forkert klagevejledning.

6.3. Det fremgår af Den Juridiske Vejledning, 2018-2, at afgørelser om lønindeholdelse af bøder mv. ikke kan påklages. Jeg henviser til pkt. 4 ovenfor.

Jeg beder Gældsstyrelsen om at oplyse, hvilke overvejelser man har gjort sig i forbindelse med Kammeradvokatens rapport af 8. september 2015 og Landsskatterettens afgørelse af 12. januar 2017 i forhold til, hvorvidt afgørelser om lønindeholdelse af bøder mv. er omfattet af straffuldbyrdslovens § 111, stk. 2.”

Gældsstyrelsen skrev i en udtalelse af 18. december 2018 bl.a. følgende:

”Modregning i DMI

Gældsstyrelsen skal indledningsvis bemærke, at den 8. september 2015 blev det besluttet at indstille al automatisk inddrivelse af de offentlige restancer i systemerne EFI og DMI. Baggrunden for denne beslutning var blandt andet, at Kammeradvokaten havde gennemført en legalitetsanalyse af udvalgte dele af systemerne, som viste risiko for ulovlig inddrivelse.

Legalitetsanalysen, der blev gennemført henover sommeren i 2015, behandlede i den sammenhæng lønindeholdelse, betalingsordninger, og betalingsevneberegning, og blev afrapporteret i Kammeradvokatens rapport af 8. september 2015 om legalitetsanalyse af EFI-delsystemfunktionaliteter, lønindeholdelse, tvungne betalingsordninger, og betalingsevneberegning og budget.

Den legalitetsanalyse, som blev gennemført i sommeren 2015 og afrapporteret af Kammeradvokaten den 8. september 2015, omhandlede imidlertid ikke modregning. Da det ikke var muligt at foretage modregning i tilstrækkeligt omfang uden systemunderstøttelse, og da et nyt inddrivelsessystem ikke kunne færdiggøres inden for en kort tidsfrist, blev der derfor i perioden fra ultimo september 2015 til januar 2016 gennemført en legalitetsanalyse vedrørende modregning. Kammeradvokaten vurderede i rapport af 29. februar 2016 om legalitetsanalyse om automatisk foretagelse af modregning i DMI, at det under nærmere forudsætninger var forsvarligt at anvende DMI til automatisk gennemførelse af modregning.

Den automatiske modregning blev på dette grundlag genetableret i foråret 2016, idet det eksisterende modregningsmodul blev tilrettet efter Kammeradvokatens anbefalinger i legalitetsanalysen. Den automatiske modregning blev derudover tilrettelagt, så det via filtre sikres, at der kun sker dækning, herunder modregning i fordringer, der enten manuelt eller maskinelt er vurderet retskraftige og i øvrigt ikke har andre registrerede datafejl. Om den maskinelle retskraftvurdering henvises til besvarelsen af Ombudsmandens henvendelse af 5. oktober [2018] om Gældsstyrelsens vurdering af retskraft.

Klagevejledning i afgørelser om modregning af bøder mv. fra politiet

Straffuldbydelseslovens § 111, stk. 2, trådte i kraft den 6. maj 2015 ved bekendtgørelse nr. 388 af 9. april 2015.

Det var frem til 2017 SKATs opfattelse, at bestemmelsen var til hinder for, at der kunne klages over modregning til dækning af gæld bestående af bøder, konfiskationsbeløb, sagsomkostninger, afsoningsomkostninger eller offerbidrag, som var sendt til inddrivelse af politiet. Dette blev oplyst til skyldnerne i breve om modregning, når afgørelsen omfattede bøder mv., idet følgende tekst blev indsat i afsnittet om klagevejledning med virkning fra 19. maj 2015:

'Hvis modregningen vedrører bøder, konfiskation, sagsomkostninger, afsoningsomkostninger eller offerbidrag fra politiet, kan der ikke klages jf. straffuldbydelseslovens § 111, stk. 2.'

Den 12. januar 2017 traf Landsskatteretten imidlertid afgørelse i en sag, hvor SKAT havde foretaget modregning i klagerens overskydende skat til dækning af sagsomkostninger til politiet. Landsskatteretten anførte i afgørelsen følgende:

'Det er Landsskatterettens opfattelse, at straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, må forstås således at den ikke afskærer borgernes adgang til at klage over SKATs afgørelser om modregning efter inddrivelseslovens § 17, når der klages over SKATs administration.'

I foråret 2017 foretog SKAT som beskrevet i SKATs udtalelse af 9. juni 2017 (SKATs j.nr. 17-0802230) en større tilpasning af modregningsbrevene, hvor begrundelsen og gældsoversigten blev udbygget for at imødekomme Kammeradvokatens anbefaling. Der blev i samme periode også foretaget en tilretning af den klagevejledning vedrørende ubetalte bøder mv., som indtil da fremgik af modregningsbrevene.

Ændringen af det pågældende afsnit om klage over bøder mv. ses at være gennemført med virkning fra den 20. marts 2017. Ud over en generel klagevejledning indeholdt modregningsbrevet herefter følgende tekst, hvoraf fremgår, at det ikke er muligt at klage over gælden, når denne vedrører bøder mv.:

'Det er ikke muligt at klage over gæld til politiet vedrørende bøder, offerbidrag, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger mv. Det står i § 111, stk. 2 i lovbekendtgørelse nr. 1242 af 11. november 2015 om fuldbyrdelse af straf mv.'

Det er Gældsstyrelsens vurdering, at det ovenstående afsnit om klage over gæld til politiet, der siden 20. marts 2017 har været medtaget i modregningsbreve, er korrekt. Skyldneren har i den sammenhæng haft mulighed for at klage over den administrative afgørelse om modregning, mens det ved ovenstående afsnit er oplyst, at spørgsmål om selve gælden ikke kan påklages, jf. straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2.

Efter Ombudsmandens henvendelse har Gældsstyrelsen imidlertid fundet anledning til igen at overveje afsnittet om klagevejledning i modregningsbrevet. Gældsstyrelsen har i den forbindelse valgt at tage det ovenstående afsnit ud af modregningsbrevet, så skyldnere fremover kun modtager den generelle klagevejledning, uanset om gælden vedrører bøder mv. Gældsstyrelsen finder det således hensigtsmæssigt, at den klagevejledning, der gives til skyldner i afgørelsesbrevet, alene vedrører spørgsmålet om klage over det inddrivelseskridt, som afgørelsen vedrører. Vejledning om klage vedrørende selve gælden, der ikke er særligt for en afgørelse om modregning, vil i stedet blive givet ved henvendelse.

Gældsstyrelsen har undersøgt, hvor mange afgørelser om modregning, der er sendt i perioden fra maj 2015 og frem til ændringen i marts 2017, og som har været ledsaget af en klagevejledning vedrørende bøder mv.

Udsøgningen viser i den forbindelse, at det drejer sig om 54.976 modregningsbreve. Gældsstyrelsen har vurderet, at der ikke af egen drift vil blive rettet manuel henvendelse til de pågældende skyldnere. Gældsstyrelsen har i den forbindelse lagt vægt på den administrative byrde i håndteringen af antallet af sager sammenholdt med, at der er tale om en mindre alvorlig fejl uden betydning for den materielle afgørelse om modregning for skyldner.

Som beskrevet i SKATs udtalelse af 9. juni 2017 (SKATs j.nr. 17-0802230), genereres de afgørelser om modregning, der sendes til skyldnerne, elektronisk i inddrivelsessystemet, DMI. Brevteksterne inkl. klagevejledning genereres i den forbindelse maskinelt på baggrund af de fordringstyper, der dækkes ved modregningen. Dermed sikres det, at skyldneren får en klagevejledning, der passer til de forhold, der er gældende for den konkrete afgørelse.

Det er ikke muligt for den enkelte sagsbehandler at vælge, om et afgørelsesbrev skal indeholde klagevejledning, og der er derfor ikke fastsat retningslinjer herom.

Klagevejledning i afgørelser om lønindeholdelse

Ombudsmanden har anmodet Gældsstyrelsen om at oplyse, hvilke overvejelser man har gjort sig i forbindelse med Kammeradvokatens legalitetsanalyse af 8. september 2015 og Landsskatterettens afgørelse af 12. januar 2017 i forhold til, hvorvidt afgørelser om lønindeholdelse af bøder mv. er omfattet af straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2.

Gældsstyrelsen bemærker i den forbindelse, at Kammeradvokatens legalitetsanalyse om lønindeholdelse blev afgivet den 8. september 2015 og var en del af de samlede analyser, der førte til at SKAT og Skatteministeriet samme dato valgte at suspendere al automatisk inddrivelse.

Efterfølgende er den automatiske modregning som beskrevet blevet genetableret i DMI på baggrund af en senere legalitetsanalyse af denne proces. Processen for lønindeholdelse i DMI har derimod i hele perioden siden september 2015 været suspenderet som følge af de fejl, der blev konstateret i forbindelse med legalitetsanalysen. Der er derfor ikke truffet afgørelse om lønindeholdelse i EFI og DMI siden september 2015, hvor den automatiske inddrivelse blev indstillet.

Siden suspension af den automatiske inddrivelse i EFI og DMI, arbejdes der på at udvikle et nyt it-system til understøttelse af inddrivelse af gæld til det offentlige. Systemet udvikles trinvist og i første omgang med fokus på de funktionaliteter, der blev vurderet at være de vigtigste for ibrugtagning af systemet.

I Gældsstyrelsens nye inddrivelsessystem vil det være muligt at iværksætte lønindeholdelse, som er et meget effektivt inddrivelseskridt. Der vil således fra det nye inddrivelsessystem kunne sendes varsel og træffes afgørelse om lønindeholdelse og særskilt lønindeholdelse. Inddrivelsesindsatsen og afgørelsen herom vil dog kun omfatte fordringer, der er registreret til inddrivelse i det nye inddrivelsessystem. Efterhånden som fordringshaverne tilsluttes det nye inddrivelsessystem, tages der løbende stilling til behov for tilpasning af afgørelsesbreve mv.

Rigspolitiet er endnu ikke tilsluttet det nye inddrivelsessystem, og gæld til politiet vedrørende bøder mv. modtages derfor fortsat kun til inddrivelse i Gældsstyrelsens gamle inddrivelsessystemer, EFI og DMI. Rigspolitiet forventes ikke at blive tilsluttet det nye inddrivelsessystem før udgangen af 2019.

Inden Rigspolitiet tilsluttes det nye inddrivelsessystem, vil der blive taget stilling til spørgsmål om tilpasning af breve, herunder behov for vejledning om straffuldbyrdslovens § 111, stk. 2 i forbindelse med afgørelse om lønindeholdelse.

Ændring af Juridisk Vejledning

Ombudsmanden har bedt Gældsstyrelsen om at oplyse, hvorfor der gik 1½ år fra Landsskatteretten traf sin afgørelse af 12. januar 2017, til beskrivelsen af klagemuligheden i Den Juridiske Vejledning blev ændret.

Gældsstyrelsen har modtaget nedenstående udtalelse fra Skattestyrelsen.

Skattestyrelsen skal indledningsvis oplyse, at Den juridiske vejledning ajourføres to gange årligt, pr. 1. januar og pr. 1. juli med vedtagen lovgivning og med offentliggjort praksis. Vejledningen angiver gældende ret pr. ajourføringsdatoen. Afgørelser med videre, der offentliggøres efter ajourføringen, og som har betydning for told- og skatteforvaltningen, vil løbende blive offentliggjort på skat.dk under Jura, afgørelser, domme, kendelser, styresignaler mv.

Ombudsmanden henviser til Landsskatterettens afgørelse af 12. januar 2017 (gengivet i Tidsskrift for Skatter og afgifter 2017, s. 111). Skattestyrelsen har lagt til grund, at der er tale om den afgørelse, som er offentliggjort på skat.dk som SKM2017.47.LSR.

SKM2017.47.LSR er offentliggjort den 24. januar 2017. Den offentliggjorte afgørelse skulle derfor naturligt have været indarbejdet i Den Juridiske Vejledning i forbindelse med ajourføringen pr. 1. juli 2017 (version

2-2017). Dette skete desværre ikke, hvilket skyldes en beklagelig forglemmelse.

SKM2017.47.LSR er efterfølgende indarbejdet i Den juridiske vejledning i forbindelse med ajourføringen pr. 1. januar 2018 (version 1-2018). Afgørelsen fremgår af afgørelsesskemaet i afsnit G.A.2.2.2.1. I afsnit G.A.2.2.2. angives, hvilke sager der har klageadgang til Landskatteretten.

Afsnit G.A.2.2.2.1 har siden haft følgende indhold:

SKM2017.47.LSR

Landsskatteretten fandt, at retten havde kompetence til at behandle en klage over SKATs afgørelse om modregning i klagerens overskydende skat for indkomståret 2015 til dækning af sagsomkostninger til politiet. Det var således Landsskatterettens opfattelse, at straffuldbyrdslovens § 111, stk. 2, måtte forstås således, at den ikke afskærer borgernes adgang til at klage over SKATs afgørelse om modregning efter inddrivelseslovens § 17, når der klages over SKATs administration.

I forbindelse med indarbejdelsen af SKM2017.47.LSR i afsnit G.A.2.2.2.1, kunne der med fordel have været indsat en henvisning til dette afsnit, i afsnittet om bøder, afsnit G.A.3.7.1.”

Efter at have gennemgået Gældsstyrelsens udtalelse af 18. december 2018 bad jeg Gældsstyrelsen om en supplerende udtalelse. I et brev af 3. april 2019 skrev jeg således bl.a. følgende:

”2. Gældsstyrelsen har i sin udtalelse af 18. december 2018 oplyst, at afgørelser om modregning af bøder mv. fra politiet i perioden fra 19. maj 2015 til 20. marts 2017 har indeholdt en vejledning om, at der ikke kunne klages over modregningen. Klagevejledningen blev ændret med virkning fra 20. marts 2017.

Gældsstyrelsen har endvidere oplyst, at der ikke er truffet afgørelser om lønindeholdelse i EFI eller DMI siden september 2015, hvor den automatiske inddrivelse blev indstillet. Den automatiske inddrivelse blev indstillet den 8. september 2015.

2.1. Gældsstyrelsen har oplyst, at styrelsen ved udsøgning har identificeret 54.976 afgørelser om modregning af bøder mv., som jeg må forstå har indeholdt en vejledning om, at der ikke kan klages over modregningen.

Gældsstyrelsen har vurderet, at der ikke er grundlag for af egen drift at rette henvendelse til de pågældende borgere. I udtalelsen har styrelsen oplyst følgende om sin vurdering:

'(...) Gældsstyrelsen har i den forbindelse lagt vægt på den administrative byrde i håndteringen af antallet af sager sammenholdt med, at der er tale om en mindre alvorlig fejl uden betydning for den materielle afgørelse om modregning for skyldner.'

3. Jeg beder Gældsstyrelsen om at udtale sig om følgende:

3.1. Adgangen til at klage over en afgørelse anses sædvanligvis for at være en retssikkerhedsgaranti for borgerne, jf. bl.a. betænkning nr. 657/1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v., s 48. For at borgerne kan gøre brug af denne retssikkerhedsgaranti er det af væsentlig betydning, at borgerne bliver vejledt korrekt om klagemulighederne i overensstemmelse med forvaltningslovens § 25.

Jeg beder på den baggrund Gældsstyrelsen om at redegøre nærmere for, hvilken administrativ byrde, der er forbundet med at rette henvendelse til de borgere, som har modtaget afgørelser om modregning af bøder mv. med en vejledning om, at der ikke kan klages over modregningen.

Jeg beder også Gældsstyrelsen om at redegøre for sine eventuelle overvejelser om via offentlig information at søge at sikre, at de berørte borgere bliver vejledt om klagemuligheden.

Jeg beder desuden om at modtage en kopi af de(n) klagevejledning(er), som Gældsstyrelsen har anvendt siden 20. marts 2017.

3.2. Jeg beder endvidere Gældsstyrelsen om at bekræfte, at det anførte i udtalelsen om, at der ikke er truffet afgørelser om lønindeholdelse 'i EFI og DMI' er ensbetydende med, at skattemyndighederne ikke har truffet nogen afgørelser om lønindeholdelse siden 8. september 2015, herunder på anden måde end i EFI og DMI.

Jeg beder desuden Gældsstyrelsen om at oplyse, hvor mange afgørelser om lønindeholdelse af bøder mv. fra politiet, der er truffet i perioden fra 6. maj 2015, hvor straffuldbyrdeslovens § 111, stk. 2, trådte i kraft, til 8. september 2015, hvor den automatiske inddrivelse blev suspenderet.

Jeg beder om at modtage en kopi af de(n) klagevejledning(er), der har ledsaget afgørelserne. Jeg beder samtidig Gældsstyrelsen om at oplyse, om klagevejledningen efter styrelsens opfattelse har været korrekt.”

I en supplerende udtalelse af 3. juli 2019 skrev Gældsstyrelsen bl.a. følgende:

”Klagevejledning i afgørelser om modregning og lønindeholdelse af bøder mv. fra politiet – jeres j.nr. 18/03438-13/(...)”

Folketingets Ombudsmand har ved brev af 3. april 2019 bedt Gældsstyrelsen om en supplerende udtalelse til styrelsens udtalelse af 18. december 2018 om Gældsstyrelsens klagevejledning i afgørelser om modregning og lønindeholdelse for bødekraft mv. fra politiet i perioden 19. maj 2015 til 20. marts 2017.

Folketingets Ombudsmand beder Gældsstyrelsen om en supplerende udtalelse vedrørende følgende punkter:

1. De administrative byrder forbundet med at rette henvendelse til de borgere, som har modtaget afgørelser om modregning af bøder mv. med en vejledning om, at der ikke kan klages over modregningen.
2. Gældsstyrelsens eventuelle overvejelser om via offentlig information at sikre, at de berørte borgere bliver vejledt om klagemuligheden.
3. En bekræftelse af, at det anførte i udtalelsen om, at der ikke er truffet afgørelser om lønindeholdelse 'i EFI og DMI' er ensbetydende med, at skattemyndighederne ikke har truffet nogen afgørelser om lønindeholdelse siden 8. september 2015, herunder på anden måde end i EFI og DMI.
4. Hvor mange afgørelser om lønindeholdelse af bøder mv. fra politiet, der er truffet i perioden fra den 6. maj 2015, hvor straffuldbyrdsloven § 111, stk. 2, trådte i kraft, til 8. september 2015, hvor den automatiserede inddrivelse blev suspenderet.
5. Om de anvendte klagevejledninger er korrekte.

Folketingets Ombudsmand ønsker endvidere:

6. At modtage en kopi af de(n) klagevejledning(er), som Gældsstyrelsen har anvendt ved afgørelser om modregning og ved afgørelser om lønindeholdelse

Ad 1. De administrative byrder

Ombudsmanden bemærker under pkt. 3, at Gældsstyrelsen i sin udtalelse af 18. december 2018 har oplyst, at styrelsen har vurderet, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for af egen drift at rette henvendelse til de borgere, der i afgørelser om modregning eller lønindeholdelse for bødekra- mv. fra politiet i perioden 19. maj 2015 til 20. marts 2017 har modtaget utilstrækkelige oplysninger om klagemulighederne, da man har lagt vægt på den administrative byrde i håndteringen af antallet af sager sammenholdt med, at der er tale om fejl uden betydning for den materielle afgørelse.

Ombudsmanden gør i den forbindelse opmærksom på, at adgangen til at klage over en afgørelse sædvanligvis anses for at være en retssikkerhedsgaranti for borgeren. Ombudsmanden beder på den baggrund Gældsstyrelsen om at redegøre nærmere for, hvilke administrative byrder der vil være forbundet med at rette henvendelse til de berørte borgere.

Gældsstyrelsen er enig i, at adgangen til at klage over en afgørelse udgør en vigtig retssikkerhedsgaranti for borgerne, og at det derfor som anført af ombudsmanden er væsentligt, at borgerne bliver vejledt korrekt om klagemulighederne efter forvaltningslovens § 25.

At en forkert klagevejledning ikke har direkte betydning for den materielle afgørelse, er således ikke i sig selv afgørende for, om Gældsstyrelsen af egen drift skal rette henvendelse til de berørte borgere, men blot et af flere elementer, der har indgået i Gældsstyrelsens samlede afvejning. Gældsstyrelsen vurderer, at et fåtal af sagerne i realiteten ville have fået et andet resultat, hvis borgeren havde valgt at klage. En udsendelse af korrekt klagevejledning til alle de berørte skyldnere vil således ikke medføre et andet resultat i forhold til modregningen.

Der eksisterer i det nuværende inddrivelsessystem ikke en fuld automatisk proces, der vil kunne sende en supplerende vejledning til de borgere, der i perioden 19. maj 2015 til 20. marts 2017 har modtaget utilstrækkelige oplysninger om klagemuligheden for modregningsafgørelser og afgørelser om lønindeholdelse for bødekra- mv. fra politiet. Dette vil således delvist skulle gøres manuelt af en sagsbehandler.

Gældsstyrelsen har på baggrund af tal fra Udviklings- og Forenklingsstyrelsen estimeret, at det, hvis der sendes en generisk vejledning uden individuel henvisning til den eller de konkrete afgørelser, vil det tage en sagsbehandler omkring 10 min. pr. brev. Gældsstyrelsen har identificeret omkring 55.000 afgørelser om modregning og op mod 16.000 afgørelser om lønindeholdelse af bødekra- mv., der har indeholdt en forkert

vejledning om, at der ikke kan klages over afgørelsen. Det vil således kræve omkring 11.800 sagsbehandlingstimer – svarende til ca. 10 årsværk – at sende en supplerende klagevejledning til de berørte borgere.

Ad 2. Overvejelser om supplerende offentlig information

Gældsstyrelsen finder det meget beklageligt og yderst u hensigtsmæssigt, at klagevejledningerne ikke har været korrekte. Gældsstyrelsen vil derfor iværksætte, at der på Gældsstyrelsens hjemmeside vil blive informeret om, at der i afgørelser om modregning og lønindeholdelse af bødekra v. fra politiet i perioden 19. maj 2015 til 20. marts 2017 er givet utilstrækkelige oplysninger om klagemulighederne. Gældsstyrelsen vil i den forbindelse opfordre de berørte borgere til, at man retter henvendelse til Gældsstyrelsen, hvis man ønsker at klage over afgørelsen. Samtidig vil der ske suspendering af klagefristen.

Gældsstyrelsen vil tilbyde kontaktmulighed via digital kommunikation og telefonisk betjening samt være opmærksom på tydeligt at forklare borgerne om deres retsstilling, herunder mulige konsekvenser af den manglende klagevejledning.

Ad 3. Ingen afgørelser om lønindeholdelse

Gældsstyrelsen kan bekræfte, at der, siden suspenderingen af den automatiserede inddrivelse via EFI den 8. september 2015, ikke af restanceinddrivelsesmyndigheden er truffet afgørelser om lønindeholdelse for bødekra v. fra politiet i hverken EFI/DMI eller på anden måde.

I Gældsstyrelsens nye inddrivelsessystem ('PSRM') har det siden januar 2019 været muligt at iværksætte afgørelser om lønindeholdelse. Dette gælder dog kun for fordringer, der er registreret til inddrivelse i PSRM. På nuværende tidspunkt er det alene fordringer fra Danmarks Radio, Ar riva og Movia og enkelte fordringspopulationer fra Skattestyrelsens system KOBRA, der kan sendes til inddrivelse i PSRM. Rigspolitiet er endnu ikke tilsluttet PSRM, og kan derfor ikke sende fordringer til inddrivelse i dette system.

Ad 4. Opgørelse over afgørelser om lønindeholdelse af bødekra v. fra politiet

Gældsstyrelsen har ved udsøgning identificeret at der kan været truffet op til 16.000 afgørelser om lønindeholdelse af bødekra v. fra politiet fra perioden 6. maj 2015 til 8. september 2015.

Ad 5. Ikke retvisende klagevejledninger

I den klagevejledning, der har ledsaget de omfattede afgørelser, har Gældsstyrelsen oplyst, at der ikke kan klages over afgørelser om lønindeholdelse for bødekra v. fra politiet.

På baggrund af Landsskatterettens afgørelse af 12. januar 2017 (SKM2017.47.LSR) kan Gældsstyrelsen bekræfte, at der ikke er sket retvisende klagevejledning.

Landsskatterettens afgørelse fastslår, at det alene er restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om afdragsvis betaling, henstand eller eftergivelse af bøder, der som udgangspunkt ikke kan påklages til højere administrativ myndighed. Såvel afgørelser om lønindeholdelse som afgørelser om modregning er ikke nævnt.

På samme måde som ved afgørelser om modregning til dækning af gæld til politiet, må det således lægges til grund, at straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, ikke indeholder en klar hjemmel til at undtage afgørelser om lønindeholdelse fra den almindelige klageadgang efter Gældsinddrivelseslovens § 17.

Det er således Gældsstyrelsens vurdering, at straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2, må forstås således, at den ikke afskærer borgernes adgang til at klage over restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om lønindeholdelse efter Gældsinddrivelseslovens § 17, når der klages over restanceinddrivelsesmyndighedens administration.

Dermed har der været klageadgang for afgørelser om lønindeholdelse i det omfang, spørgsmålet vedrører restanceinddrivelsesmyndighedens administration, uagtet at lønindeholdelsen anvendes til dækning af gæld til politiet.

Ad 6. – kopi af klagevejledninger

Gældsstyrelsen har som telefonisk oplyst haft nogle udfordringer med at fremfinde de ønskede klagevejledninger tilbage fra EFI, fordi systemet er lukket.

I forhold til afgørelser om lønindeholdelse af bøder mv. fra politiet i perioden 6. maj 2015 til 8. september 2015 kan Gældsstyrelsen oplyse, at der i klagevejledningerne har stået følgende tekst:

6.5.2015 – 24.5.2015:

'Du/I kan ikke klage over SKATs afgørelse om inddrivelse af bøder, konfiskationskrav, sagsomkostninger, afsoningsomkostninger eller offerbidrag fra politiet, jf. straffuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2.'

24.5.2015 – 8.9.2015:

'Der kan ikke klages over afgørelsen om bøder, konfiskation, sagsomkostninger, afsoningsomkostninger eller offerbidrag fra politiet jf. straf-fuldbyrdelseslovens § 111, stk. 2.'

Gældsstyrelsen medsender som eksempel tre afgørelser om lønindeholdelse med afgørelsesdato 28. maj 2015, 1. juli 2015 og 1. august 2015.

I forhold til afgørelser om modregning af bøder er Gældsstyrelsen blevet bedt om, at sende kopi af de(n) klagevejledning(er), som Gældsstyrelsen har anvendt siden 20. marts 2017. Klagevejledningerne vil blive eftersendt snarest muligt."

Ved e-mail af 29. august 2019 med bilag modtog jeg en kopi af de klagevejledninger, som Gældsstyrelsen har anvendt siden 20. marts 2017 i afgørelserne om modregning af bøder mv. fra politiet.