



**FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND**

# **Skatteforvaltningens registrering af og korrespondance med partsrepræsentanter i ældre it-systemer**

## Resumé

13. december 2021

*Ombudsmanden blev på baggrund af et styresignal fra Skattestyrelsen opmærksom på, at det i nogle af Skatteforvaltningens ældre it- og sagsbehandlingssystemer teknisk ikke er muligt at registrere, at en borger eller virksomhed ønsker at benytte en partsrepræsentant, eller at indrette kommunikationen sådan, at retten til partsrepræsentation, der følger af forvaltningslovens § 8, bliver overholdt.*

*Ombudsmandens Skattekontor tog derfor spørgsmålet op med Skattestyrelsen.*

*Undersøgelsen afdækkede, at fem afgørelsessystemer på skatteområdet ikke i tilstrækkeligt omfang giver mulighed for at benytte en partsrepræsentant, og at afgørelser og andre breve fra Skatteforvaltningen i disse systemer enten kun kommunikerer til borgeren eller til både borgeren og partsrepræsentanten.*

*Ombudsmanden udtalte, at det er meget beklageligt, at it-systemerne ikke fuldt ud understøtter retten til partsrepræsentation.*

*Ombudsmanden havde imidlertid noteret sig Skattestyrelsens oplysninger om, at Skatteforvaltningen vil arbejde på at klarlægge behovet for tilpasninger af de eksisterende systemer og muligheden for kompenserende foranstaltninger, samt at der på den baggrund vil blive lagt en plan for den nødvendige it-udvikling. På den baggrund mente han ikke, at en videre undersøgelse af problemerne på dette tidspunkt ville kunne medvirke yderligere til at fremme problemernes løsning.*

*Ombudsmanden foretog sig derfor ikke på det foreliggende grundlag yderligere, men bad dog Skattestyrelsen om at underrette ham om den plan for nødvendig it-udvikling, som efter det oplyste vil blive udarbejdet, og om resultatet af overvejelserne om at iværksætte kompenserende tiltag.*

*(Sag nr. 21/00385)*

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen, efterfulgt af et bilag:

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Sagens baggrund

Min undersøgelse har baggrund i Skattestyrelsens nu ophævede styresignal SKM2020.250.SKTST af 17. juni 2020 om ændring af retningslinjerne for Skatteforvaltningens henvendelser om en sag og dens afgørelse, når en borger eller en virksomhed er repræsenteret af en anden. Heraf fremgik det (styresignalets punkt 7), at forskellige dokumenter, herunder afgørelser, i visse af Skatteforvaltningens ældre it- og sagsbehandlingssystemer alene udskrives til parten og ikke til partsrepræsentanten, selv om Skatteforvaltningen har kendskab til, at der er en repræsentant. Af styresignalet fremgik det endvidere, at problemet skyldes, at systemerne er baseret på forældede teknologier, der ikke gør det muligt at registrere en partsrepræsentant i systemerne og dermed udskrive henvendelser til partsrepræsentanten. Det fremgik desuden, at Skatteforvaltningen har opmærksomhed på problemstillingen, og at det er hensigten, at systemerne på sigt skal kunne håndtere de forvaltningsretlige krav med hensyn til partsrepræsentation. Med undtagelse af punkt 7 blev styresignalets indhold efterfølgende indarbejdet i Den Juridiske Vejledning.

I mit brev af 11. marts 2021 bad jeg Skattestyrelsen om nærmere at redegøre for omfanget af problemerne og Skatteforvaltningens planer for afhjælpning af de manglende muligheder for at korrespondere med partsrepræsentanter, herunder særligt de tidsmæssige udsigter. Jeg bad desuden styrelsen om at redegøre for eventuelle overvejelser om foranstaltninger til afhjælpning af konsekvenserne af de manglende muligheder for at registrere partsrepræsentanter, indtil problemerne løses.

Skattestyrelsen sendte mig på den baggrund to udtalelser af henholdsvis 29. april og 14. juni 2021 med bilag.

Den 30. august 2021 blev der endvidere afholdt et møde i ombudsmandsinstitutionen med deltagere fra Skatteministeriet, Skattestyrelsen, Udviklings- og Forenklingsstyrelsen samt Gældsstyrelsen.

I forlængelse af mødet sendte Skattestyrelsen den 29. oktober 2021 en uddybende udtalelse med bilag om sagen.

## 2. Retsgrundlaget

Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Det følger af forvaltningslovens § 8, stk. 1, 1. pkt.

Forvaltningslovens bestemmelse om partsrepræsentation gælder kun i sager, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed (afgørelsessager). Bestemmelsen er imidlertid udtryk for et grundlæggende princip om, at borgere i almindelighed kan vælge at lade sig repræsentere eller bistå af andre, når de er i kontakt med den offentlige forvaltning. Retten til repræsentation omfatter også tilfælde, hvor sagsbehandlingen foregår digitalt.

Myndigheden må ikke uberettiget begrænse eller besværliggøre partens adgang til at vælge en repræsentant. Dette gælder også i relation til udformningen af it-systemer for kontakt mellem part og myndighed, der således skal tage højde for, at parten skal have mulighed for at lade sig bistå af andre, jf. sagerne [FOB 2011 12-1](#), [FOB 2012-5](#), [FOB 2016-1](#) og [FOB 2019-11](#) (på ombudsmandens hjemmeside) og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2021), s. 314 f.

Hvis der foreligger en egentlig partsrepræsentation, vil myndigheden være forpligtet til at korrespondere med partsrepræsentanten. Samtidig vil myndigheden være berettiget til udelukkende at korrespondere med partsrepræsentanten, herunder meddele afgørelsen i sagen til partsrepræsentanten med bindende virkning for parten.

Når det findes hensigtsmæssigt, er myndighederne dog som udgangspunkt berettiget til som en service over for parten at sende en kopi af den endelige afgørelse i sagen til parten selv også, herunder eventuelt kopi af den øvrige brevveksling under sagen. Partsrepræsentanten kan normalt ikke kræve, at myndigheden undlader at sende kopi af afgørelsen eller brevvekslingen i sagen til parten.

Hvis myndigheden under sagen vælger at korrespondere både med parten selv og partsrepræsentanten, bør myndigheden korrespondere med begge parter under hele sagens forløb.

Fremsætter en part anmodning om, at henvendelser fra myndigheden også eller i stedet rettes til parten selv, bør myndigheden efterkomme anmodningen. En part kan også frabede sig direkte henvendelse fra myndigheden, således at korrespondancen alene sker med repræsentanten.

Jeg henviser til [overblik #6](#) om partsrepræsentation og [overblik #12](#) om partsrettigheder og offentlige IT-systemer i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

### **3. Skattestyrelsens oplysninger**

#### **3.1. Afgrænsning af Skattestyrelsens undersøgelse af berørte it-systemer**

Skattestyrelsen har i forbindelse med sagen oplyst bl.a., at Skatteforvaltningens systemlandskab består af ca. 230 it-systemer, hvoraf 136 er såkaldte fagsystemer, der indeholder persondata og potentielt kan være omfattet af problemstillingen vedrørende partsrepræsentation.

Skattestyrelsen har i sit svar til mig begrænset sin undersøgelse til at omfatte partsrepræsentation efter forvaltningslovens § 8 og dermed it-systemer, som understøtter, at der træffes afgørelser (afgørelsessystemer). Baggrunden herfor er, at det styresignal, som gav anledning til min undersøgelse, alene omhandlede retten til partsrepræsentation efter forvaltningslovens regler.

Skattestyrelsen har dog præciseret, at det er Skatteforvaltningens opfattelse, at borgeres og virksomheders ret til at lade sig repræsentere gælder for alle typer af sager og kommunikation med Skatteforvaltningen. At undersøgelsen kun har omfattet afgørelsessystemer, er således ikke udtryk for, at Skatteforvaltningen mener, at it-systemer, der ikke understøtter, at der træffes afgørelse, ikke også skal kunne sikre retten til repræsentation.

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har over for Skattestyrelsen estimeret, at det – med en vis usikkerhed – vil tage ca. 500 timer at foretage en samlet gennemgang af de i alt ca. 230 systemer i Skatteforvaltningens systemlandskab med henblik på at identificere aktuelle problemstillinger vedrørende partsrepræsentation.

#### **3.2. Problemerne med partsrepræsentation i de undersøgte afgørelsessystemer mv. og foranstaltninger, som kan kompensere herfor**

Skattestyrelsen har blandt de 136 fagsystemer identificeret ti afgørelsessystemer. Fem af disse ti vurderes at understøtte partsrepræsentation (eMoms, WorkZone Client, PSRM (Public Sector Revenue Management System, det nye gældsinddrivelsessystem), DURO (Digital UdbytteRefusion – Overgangsløsning) og E&G Ejendomme og Grunde).

De resterende fem afgørelsessystemer understøtter efter Skattestyrelsens opfattelse på forskellige måder ikke fuldt ud kravet i forvaltningslovens § 8

om retten til partsrepræsentation. Det drejer sig om it-systemerne SKAT Ligning, Skattekontoen, DMI (debitor motor inddrivelse), DR (debitor/restance) og SLUT-systemet.

For hvert af disse fem afgørelsessystemer har Skattestyrelsen beskrevet de problemer, som foreligger i relation til muligheden for partsrepræsentation.

Skattestyrelsen har endvidere for hvert enkelt af de fem it-systemer beskrevet de udfordringer, der gør sig gældende i forhold til løsning af problemerne med understøttelse af partsrepræsentation. Skattestyrelsen har i den forbindelse anført bl.a., at en løsning forudsætter systemudvikling, eller at der er begrænset udviklingskapacitet hos systemleverandøren. Skattestyrelsen har oplyst, at flere af systemerne er såkaldte legacy-systemer, som er kendetegnet ved at have stor systemkompleksitet, og hvor der er stærkt begrænsede muligheder for at tilføje en markant ny funktionalitet.

Styrelsen har desuden oplyst nærmere om Skatteforvaltningens overvejelser med hensyn til afhjælpning og håndtering af problemstillingen, indtil de enkelte systemer ændres.

Skattestyrelsens oplysninger om de fem systemer er sammenfattet i bilaget til udtalelsen.

### **3.3. Skattestyrelsens fremtidige arbejde med at sikre overholdelse af reglerne om partsrepræsentation**

Skattestyrelsen har oplyst, at Skatteforvaltningen vil arbejde på at klarlægge behovet for tilpasning af de eksisterende systemer, herunder vurdere behovet for partsrepræsentation og muligheden for kompenserende foranstaltninger for hvert system. Dette vedrører både afgørelsessystemer og systemer, der ikke understøtter, at der træffes afgørelse. Skattestyrelsen har endvidere anført, at der i lyset heraf vil blive lagt en plan for den nødvendige it-udvikling.

Også i tilfælde, hvor tilpasning af et it-system ikke er mulig, f.eks. fordi en ændring af systemet vil medføre risiko for systemets funktionalitet på grund af systemets alder eller kompleksitet, eller fordi der er mangel på udviklingskapacitet hos systemleverandøren, vil Skatteforvaltningen overveje, hvilke kompenserende tiltag der kan iværksættes for at rette op på eventuelle forvaltningsretlige mangler. Dette kan f.eks. være ved manuelle tiltag i sagsbehandlingen eller ny lovgivning, der undtager områder, hvor it-løsninger ikke er mulige i den nuværende situation.

#### 4. Min vurdering

Forvaltningslovens § 8 om retten til partsrepræsentation er udtryk for et grundlæggende princip om, at parten har ret til selv at vælge, om og i givet fald hvordan han eller hun ønsker at lade sig repræsentere eller bistå over for forvaltningen. En sag hos en offentlig myndighed – ikke mindst Skatteforvaltningen – kan have store økonomiske og personlige konsekvenser for parten, og parten kan have behov for bistand fra andre for at kunne varetage sine interesser under sagen.

På den baggrund mener jeg, at det er meget beklageligt, at en række af Skatteforvaltningens it-systemer ikke fuldt ud understøtter retten til partsrepræsentation.

Jeg har noteret mig, at Skatteforvaltningen vil arbejde på at klarlægge behovet for tilpasninger af de eksisterende systemer og muligheden for kompenserende foranstaltninger, samt at der på den baggrund vil blive lagt en plan for den nødvendige it-udvikling.

Jeg mener på den baggrund ikke, at en videre undersøgelse af problemerne vedrørende manglende mulighed for partsrepræsentation i Skatteforvaltningens it-systemer på nuværende tidspunkt fra min side vil kunne medvirke yderligere til at fremme problemernes løsning. Jeg foretager mig derfor ikke på det foreliggende grundlag yderligere.

Jeg beder dog Skattestyrelsen om at underrette mig om den plan for nødvendig it-udvikling, som styrelsen har oplyst, at der vil blive udarbejdet, og om resultatet af de oplyste overvejelser om iværksættelse af kompenserende tiltag (jf. punkt 3.3 ovenfor). Jeg beder om, at Skattestyrelsen **senest den 1. juli 2022** underretter mig om status vedrørende disse forhold.

Jeg har noteret mig Skattestyrelsens oplysninger om, at fem afgørelsessystemer efter styrelsens opfattelse understøtter retten til partsrepræsentation. Jeg har ikke på det foreliggende grundlag fundet anledning til at foretage en nærmere undersøgelse heraf.

## Bilag

Skattestyrelsen har i forbindelse med min undersøgelse identificeret fem it-systemer, som understøtter, at der træffes afgørelser (afgørelsessystemer), men som ikke fuldt ud understøtter bestemmelsen i forvaltningslovens § 8 om retten til partsrepræsentation.

Skattestyrelsens oplysninger om de fem systemer er kortfattet gengivet nedenfor:

### 1. SKAT Ligning

SKAT Ligning er et sagsstyringssystem og et elektronisk arkiveringssystem. Henvendelser fra Skattestyrelsen, som sendes via dette system, sendes både til borgeren eller virksomheden og til partsrepræsentanten. Henvendelsen til borgeren eller virksomheden har i vandmærket påskriften "original", mens henvendelsen til partsrepræsentanten i vandmærket har påskriften "kopi".

Skattestyrelsen har oplyst, at problemstillingen vedrørende partsrepræsentation i systemet er en af de planlagte udviklingsopgaver af systemet i 2022, hvorefter SKAT Ligning vil understøtte partsrepræsentation, som dette var beskrevet i styresignalet SKM2020.250.SKTST.

### 2. Skattekontoen

Skattekontoen er en samlet indgang til betalinger og opkrævninger for virksomheder og giver samtidig et samlet overblik over en virksomheds mellemværende med Skatteforvaltningen.

En partsrepræsentant kan ligesom virksomheden tilgå afgørelser vedrørende virksomheden på Skattekontoen, hvis partsrepræsentanten forudgående er tilmeldt autorisationsordningen i TastSelv. Det er imidlertid ikke muligt at sende meddelelser alene til partsrepræsentanten. Skattestyrelsen har oplyst, at en løsning herpå kræver systemudvikling, hvilket på nuværende tidspunkt ikke er planlagt.

Skattestyrelsen kan ikke oplyse en tidshorisont for, hvornår Skattekontoen vil kunne fremsende meddelelser alene til partsrepræsentanten. Styrelsen har desuden peget på, at udviklingskapaciteten hos systemleverandøren er "stærkt udfordret", herunder som følge af anden kritisk systemudvikling på Skattekontoen, der skal prioriteres. Denne prioritering er en forudsætning for f.eks. at kunne gennemføre den rentefejlsoprydning og tilhørende afskrivninger, som Skattestyrelsen også arbejder på i forhold til Skattekontoen.



### 3. DMI-systemet

DMI (Debitor Motor Inddrivelse) er et system til understøttelse af inddrivelse af offentlig gæld, som automatisk udsender breve, bl.a. rykkere og afgørelser, om modregning.

Skattestyrelsen har oplyst, at DMI ikke har nogen central registrering af partsrepræsentation, og at systemet derfor som udgangspunkt ikke kan håndtere, hvis en borger ønsker, at meddelelser fra DMI generelt sendes til en partsrepræsentant. Der er dog mulighed for, når en sag er oprettet, at registrere en partsrepræsentant på den enkelte sag. Hvis det er tilfældet, vil der ved manuel udsendelse af breve blive taget højde for, at der er registreret en partsrepræsentant.

Vedrørende DMI-systemet har Skattestyrelsen oplyst, at hovedparten af fordringshavere med gældsposter registreret i DMI forventes tilsluttet det nye inddrivelsessystem PSRM i løbet af 2022. PSRM understøtter korrespondance med partsrepræsentanter.

Skattestyrelsen har endvidere henvist til, at bestemmelsen i gældsinddrivelseslovens § 9 a, stk. 5, giver Gældsstyrelsen hjemmel til at sende afgørelser om modregning til skyldner uden at tage højde for, at skyldner har en partsrepræsentant, jf. herved bestemmelsens forarbejder (lovforslag nr. L 232 af 5. maj 2021 om ændring af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, skatteforvaltningsloven og dødsboskatteloven, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.3.2. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2020-21, tillæg A).

Desuden vil Gældsstyrelsen i forbindelse med en igangværende redigering af styrelsens modregningsbrev indsætte en vejledning om, at dette brev i visse tilfælde ikke sendes til en eventuel partsrepræsentant, ligesom Gældsstyrelsen forventer at vejlede herom på styrelsens hjemmeside.

### 4. DR-systemet

DR-systemet (Debitor og Restancesystem) indsamler angivelsesoplysninger vedrørende moms, A-skat, lønsumsafgift samt importtold og -moms. Systemet kontrollerer desuden rettidig modtagelse af angivelser og danner foreløbige fastsættelser. Systemet styrer derudover kontrollen af negative angivelser og frigiver overskydende beløb til udbetaling eller modregning på Skattekontoen.

Skattestyrelsen har om DR-systemet oplyst, at det ikke kan afsende foreløbige fastsættelser (såkaldte FF'ere) til andre end virksomheden selv. Da DR-systemet er et legacy-system, er der stærk begrænset mulighed for at tilføje systemet en markant ny funktionalitet.

Skattestyrelsen har dog oplyst, at der er igangsat et arbejde med integration mellem DR-systemet og Skatteforvaltningens generiske udsendelsessystem "A&D" (aftale & distribution), som forventes leveret i 4. kvartal 2021. Når integrationen er fuldført, vil det blive afdækket, om det vil være muligt at integrere yderligere for at opnå adgang til data om partsrepræsentation og i forlængelse af dette på sigt etablere en automatiseret udsendelse af foreløbige fastsættelser til partsrepræsentanter. De første præliminære analyser tyder efter Skattestyrelsens oplysninger lovende for en mulighed for at finde en systemløsning i dette setup, som på sigt vil kunne automatisere partsrepræsentationen.

### **5. SLUT-systemet**

SLUT-systemet har til formål at opkræve almindelig indkomstskat på baggrund af en skattepligtig indkomst dannet af selvangivne og efterfølgende ændrede indkomstelementer som personlig indkomst, kapitalindkomst samt ligningsmæssige fradrag. Der foretages i systemet skatteberegning, der efter modregning af årets forskudsskatter resulterer i overskydende skat til udbetaling eller restskat til opkrævning.

SLUT-systemet kommunikerer ikke direkte med borgerne, idet afgørelser mv. genereret i dette system sendes ud via systemet TastSelv Borger. Løsningen på afsendelsen af afgørelser, der er genereret i SLUT-systemet, skal derfor udvikles i TastSelv Borger.

Der er mulighed for via autorisationsordningen i TastSelv Borger at indsætte en partsrepræsentant, med den virkning at partsrepræsentanten som udgangspunkt modtager al post fra det offentlige til borgeren, der udstilles i TastSelv.

Meddelelser fra SLUT-systemet – der i forbindelse med forskuds- og årsopgørelser adviseres fra og udstilles i TastSelv – tilsendes en borger med almindelig post, hvis borgeren er fritaget fra tilmelding til Digital Post. Ved fritagelse fra Digital Post kan meddelelser kun sendes til en partsrepræsentant, hvis partsrepræsentantens adresse registreres som kontaktadresse i CPR-registeret.

Skattestyrelsen har i relation til TastSelv Borger oplyst, at styrelsen vil iværksætte en drøftelse af en forbedret vejledning om eksisterende løsninger, herunder hvordan borgere bedre kan informeres om mulighederne for partsrepræsentation via TastSelv. Skattestyrelsen undersøger derudover muligheden for at supplere den nuværende digitale autorisationsløsning med en løsning, der gør det muligt for borgere at autorisere partsrepræsentanter til TastSelv via en blanketordning.

På grund af kapacitetsudfordringer i Skatteforvaltningen samt hos eksterne it-leverandører er det uvist, hvornår Skattestyrelsen vil kunne iværksætte en systemløsning af problemstillingerne. Behovet for udvikling af en systemløsning skal også ses i lyset af, at de involverede systemer, herunder TastSelv Borger, er et af Skatteforvaltningens legacy-systemer.