



**FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND**

# **Gældsstyrelsens vurdering af retskraft**

## Resumé

11. februar 2020

*Ved en ændring af gældsinddrivelsesloven i november 2015 blev forældelsen for fordringer, der var under inddrivelse hos Gældsstyrelsen den 19. november 2015 eller senere, udskudt. Udskydelsen af forældelsen fandt ikke anvendelse på fordringer, der allerede var forældede den 19. november 2015.*

*En fordrings forældelse regnes bl.a. efter forældelsesloven som udgangspunkt fra fordringens forfaldsdato og sidste rettidige betalingsdato.*

*I forbindelse med en egen drift-undersøgelse af SKATs begrundelser for afgørelser om modregning blev ombudsmanden opmærksom på, at Gældsstyrelsen (tidligere SKAT) ikke var i besiddelse af retvisende og pålidelige oplysninger om fordringernes forfaldsdato og sidste rettidige betalingsdato. Ombudsmanden indledte derfor en undersøgelse af, hvordan Gældsstyrelsen generelt havde vurderet og sikret sig, at de fordringer, der var under inddrivelse hos Gældsstyrelsen den 19. november 2015 eller senere, ikke var forældet den 19. november 2015.*

*På baggrund af de tiltag, som Gældsstyrelsen generelt havde iværksat for at sikre, at de nævnte fordringer ikke var forældede den 19. november 2015, fandt ombudsmanden samlet set ikke, at han havde grundlag for at foretage sig mere i sagen.*

*(Sag nr. 18/03439)*

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

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Baggrunden for min undersøgelse

1.1. I forbindelse med en undersøgelse af SKATs begrundelser for afgørelser om modregning modtog ombudsmanden den 9. juli 2017 to eksempler på afgørelser om modregning i overskydende skat, som SKAT (nu Gældsstyrelsen) havde anvendt fra og med den 3. april 2017.

Ombudsmanden blev i den forbindelse opmærksom på, at det fremgik af afgørelsernes oversigt over den gæld, som blev betalt ved modregningen, at

nogle fordringer kunne være registreret med datooplysninger for forfaldsdato og sidste rettidige betalingsdato, som ikke var retvisende.

Ved § 1, nr. 8, i lov nr. 551 af 29. maj 2018 blev kravene til begrundelse ved afgørelser om modregning lempet for så vidt angår modregningsbetingelsen om afviklingsmodenhed. Det skete for bl.a. at undgå forkerte oplysninger i begrundelsen.

Det fremgik af forarbejderne til denne lovændring (pkt. 2.5.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 226 af 25. april 2018), at Gældsstyrelsens (restanceinddrivelsesmyndighedens) kontrol af, om sidste rettidige betalingsdag var indtrådt, skete på basis af data, der kunne være upålidelige:

”Det har i praksis vist sig, at der ofte er tvivl om, hvad fordringshavers registrering af sidste rettidige betalingsdag er udtryk for. Det er blevet af-dækket, at de forskellige fordringshavere i nogle tilfælde har forskellig praksis for registreringen heraf. Nogle fordringshavere registrerer den oprindelige sidste rettidige betalingsdag, mens andre registrerer den dato, som fordringshaver har fastsat efter indrømmelse af løbedage eller efter drøftelse med skyldner om henstand.

...

De fejlbehæftede data medfører, at når restanceinddrivelsesmyndigheden kontrollerer, om sidste rettidige betalingsdag er indtrådt, sker det på basis af data, der kan være upålidelige og derfor indebærer en risiko for en forkert kontrol og forkerte oplysninger i begrundelserne.”

Det fremgik endvidere af de eksempler på afgørelser om modregning, som jeg havde modtaget i juli 2017, at Gældsstyrelsen havde vurderet, at borgerens gæld (modfordringen) ikke var forældet. Der blev i den forbindelse henvist til § 18 a i gældsinddrivelsesloven, som var blevet indsat i loven ved lov nr. 1253 af 17. november 2015. Efter bestemmelse regnes forældelsesfristen tidligst fra den 20. november 2018 for retskraftig gæld, der var under inddrivelse hos SKAT den 19. november 2015 eller senere.

Det følger af § 2, stk. 1 og 2, i forældelsesloven, at lovens forældelsesfrister som udgangspunkt regnes fra fordringens forfaldsdato eller sidste rettidige betalingsdato, jf. nærmere pkt. 2.2.

**1.2.** Ombudsmanden indledte på den baggrund den 5. oktober 2018 den foreliggende undersøgelse af, hvordan Gældsstyrelsen generelt har vurderet og sikret sig, at de fordringer, der var under inddrivelse hos Gældsstyrelsen den 19. november 2015 eller senere, ikke var forældet den 19. november

2015, hvor lov nr. 1253 af 17. november 2015 trådte i kraft, når Gældsstyrelsen ikke var i besiddelse af retvisende og pålidelige oplysninger om fordringernes forfaldsdato og sidste rettidige betalingsdato.

Undersøgelsen angår også, hvordan dette er sket i forhold til bødekrav fra politiet.

**1.3.** Min undersøgelse vedrører de fordringer, som er registreret i inddrivelsessystemet DMI (Debitor Motor Inddrivelse), der efter nedlukningen af EFI (Ét Fælles Inddrivelsessystem) fungerer som et selvstændigt inddrivelsessystem. Jeg har ikke taget stilling til Gældsstyrelsens eventuelle vurderinger vedrørende fordringer i andre IT-systemer, herunder PSRM og SAP38.

Jeg har endvidere undersøgt spørgsmålet generelt og har således ikke taget konkret stilling til retskraftvurderingen af enkelte fordringer. Jeg har heller ikke fundet grundlag for at foretage en nærmere prøvelse af, om kodningerne af systemet til maskinel retskraftvurdering og de analyser, der ligger til grund herfor, er korrekte, jf. pkt. 4.

## **2. Retsgrundlaget**

**2.1.** Som følge af utilstrækkelig funktionalitet i EFI blev der i § 18 a, stk. 1, i gældsinddrivelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015 som ændret ved lov nr. 1253 af 17. november 2015) fastsat regler om udskydelse af forældelsen af fordringer under inddrivelse hos Gældsstyrelsen. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

**”§ 18 a.** For fordringer inklusive renter, gebyrer og andre omkostninger, der er under inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden den 19. november 2015 eller senere, regnes forældelsesfristen tidligst fra den 20. november 2018.”

Bestemmelsen blev indsat ved § 1, nr. 1, i lov nr. 1253 af 17. november 2015 om ændring af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige. Lovens § 2 har følgende ordlyd:

*”Stk. 1.* Loven træder i kraft den 19. november 2015.

*Stk. 2.* Loven finder ikke anvendelse på fordringer, der ved lovens ikrafttræden er forældet.”

I forarbejderne til loven (de almindelige bemærkninger til § 1, stk. 1, i lovforslag nr. L 18 af 7. oktober 2015) er anført bl.a. følgende:

”Den foreslåede bestemmelse indebærer ikke, at fordringer, der allerede er forældet ved lovens ikrafttrædelse den 19. november 2015, genopstår. Fordringer, der den 19. november 2015 allerede er bortfaldet ved forældelse, skal derfor i henhold til gældende regler afskrives. Fordringer, for hvilke forældelse vil indtræde netop den 19. november 2015, omfattes derfor ikke af lovforslaget, fordi der i så fald ikke længere eksisterer nogen fordring.”

**2.2.** Fordringer på penge eller andre ydelser forældes efter reglerne i forældelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 1238 af 9. november 2015 som ændret ved lov nr. 140 af 28. februar 2018), medmindre andet følger af særlige bestemmelser om forældelse i anden lov.

Lovens almindelige forældelsesfrist er 3 år, der som udgangspunkt regnes fra det tidligste tidspunkt, til hvilket fordringshaveren kunne kræve at få fordringen opfyldt (forfaldsdato). Er der indrømmet skyldneren løbedage eller i øvrigt en frist, inden for hvilken betaling anses for rettidig, regnes forældelsesfristen først fra betalingsfristens udløb (sidste rettidige betalingsdato). Jeg henviser til forældelseslovens kapitel 3 og 4.

**2.3.** I § 97 a i straffeloven (lovbekendtgørelse nr. 976 af 17. september 2019) er der fastsat særlige forældelsesfrister for bl.a. bøder. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 97 a. Hvis der ikke forinden er indgivet anmodning om udlæg, bortfalder bøde efter

1) 5 år, når bøden ikke overstiger 10.000 kr., og

2) 10 år, når bøden overstiger 10.000 kr.

Stk. 2. (...)

Stk. 3. De forældelsesfrister, der omtales i stk. 1, regnes fra det tidspunkt, da afgørelsen efter lovgivningens almindelige regler kunne fuldbyrdes. I fristerne medregnes ikke den tid, i hvilken fuldbyrdelse er udsat ved betinget dom eller betinget benådning.

Stk. 4. (...)

### **3. Gældsstyrelsens udtalelser af 29. november 2018 og 7. juni 2019**

**3.1.** Gældsstyrelsen har i sine udtalelser af 29. november 2018 og 7. juni 2019 beskrevet, hvad styrelsen har gjort for at vurdere og sikre sig, at de fordringer, der var under inddrivelse hos styrelsen den 19. november 2015 eller senere, ikke var forældet den 19. november 2015, hvor lov nr. 1253 af 17. november 2015 trådte i kraft.

Gældsstyrelsens udtalelser i sagen og mine høringsbreve af 5. oktober 2018 og 3. april 2019 er i sin helhed gengivet nedenfor i bilag 1.

I det følgende er min forståelse af Gældsstyrelsens udtalelser gengivet i kort form.

**3.2.** Gældsstyrelsen har oplyst, at al automatisk inddrivelse i it-systemerne DMI og EFI blev suspenderet med virkning fra den 8. september 2015, da der var stor usikkerhed om de forældelsesdatoer, som var registreret for en betydelig del af fordringerne i systemerne, og da der derfor var risiko for, at SKAT/Gældsstyrelsen ville inddrive på fordringer, som var forældede (ikke retskraftige).

Gældsstyrelsen foretager på den baggrund nu en retskraftvurdering af alle fordringer inden inddrivelse.

**3.3.** Fordringer, som er modtaget til inddrivelse før idriftsættelsen af EFI og DMI den 1. september 2013, udtages som udgangspunkt til manuel retskraftvurdering, medmindre fordringerne kan retskraftvurderes maskinelt i et fordringstypespecifikt filter, jf. nærmere pkt. 3.4.1 nedenfor.

Fordringer, som er modtaget til inddrivelse efter den 1. september 2013, retskraftvurderes som udgangspunkt maskinelt i et fordringstypespecifikt filter, jf. pkt. 3.4.1, og/eller i det generelle fordringsvalideringsfilter, jf. pkt. 3.4.2. I det omfang en fordring ikke maskinelt kan vurderes som retskraftig, foretager Gældsstyrelsen en manuel vurdering af fordringens retskraft.

**3.4.** Gældsstyrelsens maskinelle retskraftvurdering sker ved hjælp af et såkaldt "Retracer-program", som overordnet er baseret på to forskellige metoder.

**3.4.1.** Retskraftvurderingen er efter den ene metode baseret på nogle "fordringstypespecifikke filtre" for bestemte typer af fordringer i DMI, herunder for bødekra v fra politiet.

Den vurdering, som foretages efter denne metode, sker på grundlag af en række analyser, som er gennemført i dialog med de relevante fordringshavere, og som har givet Gældsstyrelsen en forståelse af de oplysninger, som er registreret i DMI om de pågældende fordringer.

Gældsstyrelsen har på den baggrund beregnet en dato, hvor forældelsesfristen tidligst kan løbe fra, og på det grundlag sikret sig, at denne ikke var udløbet den 19. november 2015, eller på modtagelsestidspunktet, hvis fordringen er modtaget til inddrivelse efter den 19. november 2015.

I det omfang oplysningerne om den enkelte fordring ikke er retvisende eller pålidelige, f.eks. fordi oplysningerne ikke stemmer overens med det, som fordringshaveren har oplyst om sin registreringspraksis, vil fordringen ikke maskinelt blive vurderet som retskraftig.

Eksempelvis har Gældsstyrelsen for så vidt angår bødekraft fra politiet bl.a. kontrolleret, at de registrerede oplysninger stemmer overens med det, som Rigspolitiet har oplyst om politiets registreringspraksis. Styrelsen har endvidere beregnet forældelsesfristen fra et tidligere tidspunkt end efter straffelovens § 97 a, stk. 3, idet forældelsesfristen regnes allerede fra datoen for bødevedtagelsen eller -dommen (den tidligst mulige forældelsesdato som nævnt ovenfor).

3.4.2. Den anden metode til maskinel retskraftvurdering kaldes det "generelle fordringsvalideringsfilter" og er baseret på de oplysninger, som er registreret i DMI om fordringerne.

Dette filter består af et sæt minimumsregler, der har til formål at sikre, at alene de fordringer, der med høj grad af sikkerhed ikke er forældede, består filterets prøvelse.

Filteret indeholder en række frasorteringsregler, der frasorterer fordringer, der ikke kan retskraftvurderes maskinelt. Det gælder f.eks. fordringer, der er registreret med ulogiske eller inkonsistente stamdata. Nogle af frasorteringsreglerne er lavet i dialog med udvalgte fordringshavere, og der er gennemført en spørgeskemaundersøgelse, som har afdækket fordringshavernes registreringspraksis.

Efter denne frasortering foretages vurderingen af, om en fordring var retskraftig den 19. november 2015 – eller på modtagelsestidspunktet, hvis fordringen er modtaget til inddrivelse efter den 19. november 2015 – som udgangspunkt på grundlag af den af fordringshaveren registrerede forældelsesdato. Hvis der ikke er registreret en forældelsesdato for fordringen, beregner Retracer-programmet en "tidligst mulig forældelsesdato" på grundlag af andre oplysninger i DMI og kontrollerer, at denne dato ikke var overskredet den 19. november 2015 eller på modtagelsestidspunktet, hvis fordringen er modtaget til inddrivelse efter den 19. november 2015.

**3.5.** Selv om en fordring maskinelt eller manuelt er vurderet som retskraftig, vil fordringen ifølge Gældsstyrelsen ikke indgå i automatiske inddrivelsesprocesser, hvis styrelsen har kendskab til eller konkret mistanke om fejl i oplysningerne om fordringen, og fejlen kan have betydning for lovligheden af inddrivelsen.

#### **4. Min vurdering**

**4.1.** På baggrund af de tiltag, som Gældsstyrelsen generelt har iværksat for at sikre, at de fordringer, der var under inddrivelse hos Gældsstyrelsen den 19. november 2015 eller senere, ikke var forældede den 19. november 2015, mener jeg samlet set ikke, at jeg har grundlag for at foretage mig mere i sagen.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på bl.a., at der efter det oplyste foretages en retskraftvurdering af alle fordringer enten maskinelt eller manuelt.

Jeg har også lagt vægt på styrelsens oplysninger om, at de filtre, der anvendes i den maskinelle retskraftvurdering, er udarbejdet efter grundige tekniske og juridiske analyser og efter dialog med fordringshaverne. Jeg har ikke foretaget – og har ikke grundlag for at foretage – en nærmere prøvelse af, om kodningerne af ”Retracer-programmet” og de analyser, der ligger til grund herfor, er korrekte.

Herudover har jeg lagt vægt på, at Gældsstyrelsen har oplyst, at den fraviger udgangspunktet om, at de registrerede forældelsesdatoer for fordringer, som er modtaget til inddrivelse efter den 1. september 2013, kan lægges til grund for retskraftvurderingen, hvis Gældsstyrelsen har kendskab til eller konkret mistanke om, at den forældelsesdato, som fordringshaveren har registreret, kan være forkert.

Endelig har jeg lagt vægt på styrelsens oplysninger om, at en fordring, selv om den maskinelt eller manuelt er vurderet som retskraftig, ikke vil indgå i automatiske inddrivelsesprocesser, hvis styrelsen har kendskab til eller konkret mistanke om fejl i oplysningerne om en fordring, og fejlen kan have betydning for lovligheden af inddrivelsen.

**4.2.** Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Jeg har sendt en kopi af min udtalelse til orientering til Skatteforvaltningens borger- og retssikkerhedschef, Skatteministeriet og Rigsrevisionen. (...)



## Bilag 1

I et brev af 5. oktober 2018 bad jeg Gældsstyrelsen om en udtalelse om styrelsens vurdering af retskraft. Jeg skrev bl.a. følgende:

”1. I forbindelse med min undersøgelse af SKATs begrundelse af afgørelser om modregning modtog jeg SKATs udtalelse af 9. juni 2017 (SKATs j.nr. 17-0802230). Udtalelsen var vedlagt to eksempler på de afgørelser om modregning i overskydende skat, som SKAT (nu Gældsstyrelsen) har anvendt fra og med den 3. april 2017.

De vedlagte afgørelser rejser visse spørgsmål i forhold til vurderingen af, om den fordring, der modregnes i den overskydende skat, er retskraftig.

Jeg beder derfor efter ombudsmandslovens § 17, stk. 2, Gældsstyrelsen om en udtalelse herom.

2. I afgørelserne er der anført følgende om vurderingen af modfordrignernes retskraft:

*’Modfordringen (din gæld) er retskraftig*

Det betyder, at modfordringen (din gæld) ikke må være forældet. Vi har vurderet, at de fordringer, der indgår i denne afgørelse, ikke er forældede. Forældelsesfristen regnes tidligst fra den 20. november 2018 for retskraftig gæld inklusive renter, gebyrer og andre omkostninger, der var under inddrivelse hos SKAT den 19. november 2015 eller senere. Det står i § 18a i lov nr. 1253 af 17. november 2015 om ændring af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige.’

3. Afgørelserne er vedlagt en oversigt over den gæld, der er blevet betalt. Oversigten indeholder en række kolonner med oplysninger om bl.a. de enkelte fordringers forfaldsdato og sidste rettidige betalingsdato (SRB).

De nævnte kolonner er markeret med \*, hvilket henviser til en note nederst på oversigten. I noten er anført følgende:

’Nogle fordringer kan være registreret med datooplysninger, der ikke er retvisende. Du kan under emnet ’forstå din gæld’ på SKAT’s hjemmeside ([www.skat.dk/gæld](http://www.skat.dk/gæld)) finde yderligere oplysninger om de fordringstyper, hvor dette er tilfældet. For de fordringstyper, hvor datoen i kolonnen SRB (sidste rettidige betalingsdato) ikke er retvisende, kan du desuden læse, hvorfor SKAT har vurderet, at betingelsen om afviklingsmodenhed er opfyldt.’

4. På [www.skat.dk/gæld](http://www.skat.dk/gæld) fremgår bl.a. følgende:

#### **'Forstå din gæld**

Gældsstyrelsen har ret til at modregne i din gæld, hvis du har penge til gode hos det offentlige fx overskydende skat. Det sker ud fra de data, som fordringshaver har oplyst os om din gæld. Fordringshaver er den offentlige institution, som du skylder penge.

Når en fordringshaver sender din gæld til inddrivelse hos Gældsstyrelsen, får vi en række oplysninger om gælden fx gældens beløb, periode, stiftelsesdato, forfaldsdato og sidste rettidige betalingsdato. Vi bruger oplysningerne til at beskrive gælden i skriftlige meddelelser eller afgørelser om modregning. Vi bruger også oplysningerne til at kontrollere om gældens sidste rettidige betalingsdato er indtrådt, før vi modregner.

Nogle krav kan være registreret med én eller flere datooplysninger, der ikke svarer til den betegnelse, der står i den skriftlige meddelelse eller afgørelse om modregning fra Gældsstyrelsen. Det drejer sig om datooplysningerne om gældens stiftelsesdato, periode, forfaldsdag og sidste rettidige betalingsdag.

Nedenfor finder du derfor en oversigt over de gældstyper, hvor Gældsstyrelsen har kendskab til at registrerede datooplysninger afviger fra den betegnelse, som datoerne har i Gældsstyrelsens skriftlige meddelelser og afgørelser. Du kan for hver af de enkelte typer af krav se, hvad datoerne er udtryk for.

I de tilfælde, hvor sidste rettidige betalingsdag ikke er retvisende, kan du også se, hvorfor Gældsstyrelsen har vurderet, at betingelsen om afviklingsmodenhed for modregning er opfyldt.'

5. Om bødekraft fra politiet er der på en underside eksempelvis anført, at hvis fordringerne er modtaget før den 1. september 2013, er forfaldsdatoen og sidste rettidige betalingsdato 'udtryk for den dag, hvor kravet enten blev vedtaget eller fastslået ved dom', og hvis fordringerne er modtaget fra den 1. september 2013, er forfaldsdatoen og sidste rettidige betalingsdato 'udtryk for en dato fastsat af Rigspolitiet i forbindelse med udsendelse af en skrivelse'.

6. Ved § 1, nr. 8, i lov nr. 551 af 29. maj 2018 er kravene til begrundelser for afgørelser om modregning blevet lempet. Loven bygger på lovforslag nr. L 226 af 25. april 2018. Af pkt. 2.5.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a. følgende:

'Det har i praksis vist sig, at der ofte er tvivl om, hvad fordringshavers registrering af sidste rettidige betalingsdag er udtryk for. Det er blevet af-dækket, at de forskellige fordringshavere i nogle tilfælde har forskellig praksis for registreringen heraf. Nogle fordringshavere registrerer den oprindelige sidste rettidige betalingsdag, mens andre registrerer den dato, som fordringshaver har fastsat efter indrømmelse af løbedage eller efter drøftelse med skyldner om henstand.

...

Da restanceinddrivelsesmyndigheden modtager data fra ca. 800 forskellige fordringshavere og hvert år modtager mellem 5 og 8 mio. fordringer til inddrivelse, er det vigtigt at undgå tidskrævende og omkostningstunge høringer af fordringshaverne med henblik på at få korrekte data. De mange forskellige retsgrundlag og den store forskel i, hvor mange fordringer de enkelte fordringshavere har, bevirker, at det kan være meget vanskeligt og tidskrævende at opnå en fælles, fast og til enhver tid fulgt praksis. Nogle fordringshavere sender kun nogle få fordringer til inddrivelse om året, mens andre fordringshavere sender et meget stort antal fordringer til inddrivelse hvert år. Det er samtidig vanskeligt – som følge af de meget forskellige retsgrundlag – klart at tilkendegive ud fra en generel vejledning, hvilken dato der bør registreres.

De fejlbehæftede data medfører, at når restanceinddrivelsesmyndigheden kontrollerer, om sidste rettidige betalingsdag er indtrådt, sker det på basis af data, der kan være upålidelige og derfor indebærer en risiko for en forkert kontrol og forkerte oplysninger i begrundelserne.

Det foreslås derfor at ændre § 9 a og § 10, stk. 2, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige således, at restanceinddrivelsesmyndigheden ikke er forpligtet til i begrundelserne for afgørelser om henholdsvis modregning og lønindeholdelse at oplyse fordringens sidste rettidige betalingsdag, men at det er tilstrækkeligt at henvise til, at fordringen er under inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden. (...).'

**7. Fordringer på penge eller andre ydelser forældes efter reglerne i forældelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 1238 af 9. november 2015 med senere ændring), medmindre andet følger af særlige bestemmelser om forældelse i anden lov.**

Forældelsesfristerne regnes som udgangspunkt fra det tidligste tidspunkt, til hvilket fordringshaveren kunne kræve at få fordringen opfyldt (forfaldsdato), jf. forældelseslovens § 2, stk. 1. Er der indrømmet skyldneren løbedage eller i øvrigt en frist, inden for hvilken betaling anses for

rettidig, regnes forældelsesfristen først fra betalingsfristens udløb (sidste rettidige betalingsdato), jf. forældelseslovens § 2, stk. 2.

Det følger imidlertid af § 18 a i gældsinddrivelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. december 2015 med senere ændringer), at forfordringer inklusive renter, gebyrer og andre omkostninger, der er under inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden den 19. november 2015 eller senere, regnes forældelsesfristen tidligst fra den 20. november 2018.

Bestemmelsen blev indsat ved § 1, nr. 1, i lov nr. 1253 af 17. november 2015. Lovens § 2 har følgende ordlyd:

'Stk. 1. Loven træder i kraft den 19. november 2015.

Stk. 2. Loven finder ikke anvendelse på fordringer, der ved lovens ikrafttræden er forældet.'

Bestemmelsen i § 18 a indebærer således, at forældelsesfristen for alle retskraftige fordringer, inklusive renter, gebyrer og andre omkostninger, der er under inddrivelse den 19. november 2015 eller senere, standses og tidligst begynder at løbe den 20. november 2018.

8. På den baggrund beder jeg Gældsstyrelsen om at udtale sig om, hvordan Gældsstyrelsen generelt har vurderet og sikret sig, at de fordringer, der var under inddrivelse hos Gældsstyrelsen den 19. november 2015 eller senere, ikke var forældet den 19. november 2015, hvor lov nr. 1253 af 17. november 2015 trådte i kraft, når Gældsstyrelsen ikke er i besiddelse af retvisende og pålidelige oplysninger om fordringernes forfaldsdato og sidste rettidige betalingsdato.

Jeg beder endvidere om, at Gældsstyrelsen redegør konkret for, hvordan dette er sket i forhold til bødekraft fra politiet."

I en udtalelse af 29. november 2018 skrev Gældsstyrelsen bl.a. følgende:

"Den 8. september 2015 besluttede SKAT og Skatteministeren at suspendere al automatisk inddrivelse i systemerne EFI og DMI, da der ved undersøgelser forud herfor var konstateret store udfordringer med en række funktioner og oplysninger i systemerne. Der var blandt andet konstateret stor usikkerhed omkring de registrerede forældelsesdatoer, således at der for en betydelig del af fordringsmassen var risiko for inddrivelse på forældede fordringer, ligesom retskraftige fordringer i andre tilfælde fremstod som værende forældede.

Gældsstyrelsen må alene opretholde og iværksætte inddrivelse af ikke-forældede fordringer. For fordringer, der modtages i paralleldriftssystemet DMI, er det administrativt efter september 2015 lagt til grund, at der som udgangspunkt er tvivl om retskraften. Fordringerne skal derfor i alle tilfælde bestå en retskraftkontrol, før de kan omfattes af inddrivelseskridt, herunder dækkes ved modregning mv. Det gælder både fordringer, der er modtaget i DMI før og efter den 19. november 2015, hvor Gældsinddrivelseslovens § 18, stk. 1, trådte i kraft ved lov nr. 1253 af 17. november 2015.

Med bistand fra Accenture og Kammeradvokaten er der, som beskrevet i SKATs udtalelse af 9. juni 2017 (SKATs j.nr. 17-0802230), siden 2015 gennemført en række analyser af fordringsmassen i DMI. Disse analyser har blandt andet haft til formål at afdække indhold af fordringstyper og datafelter for derved at kunne opstille regler for en maskinel retskraftkontrol af fordringer.

Den *maskinelle* retskraftkontrol af fordringer i DMI foregår i dag via det såkaldte 'Retracer-program'. Retracer-programmet er et dataudsvøgningsværktøj. Programmet kan udsøge fordringer ud fra de forskellige systemtekniske og juridiske regler, der på baggrund af analyser er kodet i programmet. Formålet med den maskinelle kontrol er at identificere fordringer, der med en høj grad af sandsynlighed må antages at være retskraftige (ikke-forældede).

Retracer-programmet består af to typer af filtre til kontrol af retskraft: (i) et generelt fordringsvalideringsfilter, samt (ii) en række fordringstypespecifikke filtre for de største fordringstyper, herunder en del af Rigspolitiets fordringer. Både det generelle filter og de fordringstypespecifikke filtre indeholder i den sammenhæng et større antal dataregler, som skaber grundlaget for en kontrol af både fordringers datakvalitet og retskraft. Dertil kommer et antal regler, der frasorterer fordringer, som på grund af konkret viden eller mistanke om fejl, der kan have betydning for en retskraftvurdering, ikke indgår i en maskinel retskraftkontrol.

De første 'Retracer-analyser' blev foretaget i et samarbejde mellem Accenture og Kammeradvokaten og tog udgangspunkt i en konkret analyse af de største fordringstyper i DMI, dvs. de fordringstyper, hvor fordringernes værdi var højest.

Disse fordringstypespecifikke analyser blev gennemført i perioden 2015 til 2017, og omfattede blandt andet Rigspolitiets bødekraft. Analyserne bestod i en afdækning af det retlige grundlag for hver af de udvalgte fordringstyper, fordringshavernes registreringspraksis og systemopsætning, udvekslingen af dataoplysninger fra fordringshavernes systemer til

EFI/DMI, samt oplysninger om de valg, der blev truffet af SKAT i forbindelse med konverteringen af fordringer fra tidligere inddrivelsessystemer til EFI/DMI i sommeren 2013.

På den baggrund blev der opnået en forståelse af de datoer, der for fordringer i den enkelte afdækkede fordringstype i EFI/DMI, var registreret i stamdatafelterne 'forfaldsdato', 'sidste rettidige betalingsdato', 'stiftelsesdato', 'periode start' og 'periode slut'. Det blev på dette grundlag vurderet, om der for den enkelte fordringstype kunne opstilles dataregler til brug for en maskinel udsøgning af fordringer, der med høj grad af sikkerhed måtte antages ikke at være forældede.

Identifikation af ikke-forældede fordringer via de fordringstypespecifikke filtre sker ved en identifikation af en for den enkelte fordring *tidligst mulig forældelsesdato*, som beregnes på grundlag af det af fordringshaver oplyste om stamdatafelternes indhold. Retskraftkontrollen tager i den sammenhæng ikke udgangspunkt i fordringshavers registrerede forældelsesdato. Den tidligst mulige forældelsesdato, der er identificeret for en fordring, bliver i Retracer-programmet sammenholdt med den dato, der er relevant for vurderingen af, om fordringen er retskraftig i dag, sammenholdt med gældsinddrivelseslovens § 18 a, hvorefter fordringer, der kom under inddrivelse *før* den 19. november 2015, skal have været retskraftige pr. 19. november 2015 for at blive omfattet af bestemmelsens udskydelsesvirkning, samt at fordringer, der er kommet under inddrivelse efter den 19. november 2015 skal have været retskraftige på det tidspunkt, hvor fordringen kom 'under inddrivelse', for at blive omfattet af bestemmelsens udskydelsesvirkning.

Udover de fordringstypespecifikke filtre indeholder Retracer-programmet også et generelt fordringsvalideringsfilter. Dette filter består af et sæt 'minimumsregler', der har til formål at sikre, at alene fordringer, der med en høj grad af sikkerhed ikke er forældede, 'består' filterets prøvelse. I den forbindelse frasorteres fordringer, som er modtaget til inddrivelse før idriftsættelsen af EFI den 1. september 2013, og som dermed er udtryk for tidligere konverterede fordringer.

Endvidere indeholder det generelle fordringsvalideringsfilter en række 'frasorteringsregler', som har til formål at frasortere fordringer, der er registreret med ulogiske eller inkonsistente stamdata, og som derfor ikke uden nærmere undersøgelser kan retskraftvurderes. Eksempelvis frasorteres fordringer, hvis fordringens beløb er opskrevet ud over det beløb, der er registreret som fordringens oprindelige hovedstol.

Det generelle fordringsvalideringsfilter beror i hovedtræk på princippet om, at en myndighed kan lægge oplysninger fra en anden myndighed til

grund, medmindre myndigheden har kendskab til eller konkret mistanke om, at disse oplysninger er forkerte, og at dette kan få en betydning for borgeren. Forældelseskontrollen i det generelle fordringsvalideringsfilter sker derfor som udgangspunkt på grundlag af den forældelsesdato, der er registreret af fordringshaverne.

Hvis fordringshaver ikke har registreret en forældelsesdato, eller hvis der konkret er kendskab til eller mistanke om, at denne ikke kan lægges til grund, foretages i stedet en kontrol på en beregnet 'tidligst mulig forældelsesdato'. Beregningen fører ikke til en præcis identifikation af forældelsesdatoen for den enkelte fordring. Men den er opstillet med henblik på at kunne afdække en periode, hvor fordring med en høj grad af sikkerhed er retskraftig. Beregningen sker på baggrund af de fem centrale stamdatoer (det såkaldte '5 dato-tjek'), som en fordringshaver registrerer, når en fordring sendes til inddrivelse. I den forbindelse retskraftvurderer filteret kun fordringer, hvor alle fem stamdatoer ('forfaldsdato', 'sidste rettidige betalingsdato', 'stiftelsesdato', 'periode start' og 'periode slut') ligger mindre end tre år fra henholdsvis den dato, hvor fordringen for den enkelte hæfter blev modtaget til inddrivelse, den 19. november 2015 og datoen for seneste opskrivning af fordringens beløb.

Beregningen forudsætter bl.a., at fordringen er omfattet af dansk ret; at hovedfordringer og underfordringer ikke er registreret sammen, men hver for sig (på grund af reglen om accessorisk forældelse i forældelseslovens § 23, stk. 2); at fordringer er registreret hver for sig (dvs. at data ikke er udtryk for flere krav, der er lagt sammen); at fordringerne ikke er underlagt en forældelsesfrist, der er kortere end 3 år; samt at begyndelsestidspunktet for beregningen af forældelsesfristen ikke ligger før i tid end den tidligste af de datoer, der er registreret i de fem centrale stamdatofelter på den enkelte fordring.

Med henblik på at afdække, om disse forudsætninger var opfyldt og til brug for opsætningen af det generelle fordringsvalideringsfilter, blev der i foråret og sommeren 2017 gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt fordringshaverne vedrørende deres praksis for registrering af data ved overdragelse af fordringer til de respektive fordringstyper i EFI/DMI. Fordringshaverne blev blandt andet spurgt, om fordringstypen kunne indeholde sammenlagte krav, om fordringerne var underlagt udenlandsk ret, eller det var fordringer, hvor begyndelsestidspunktet for forældelse skulle regnes fra et tidligere tidspunkt end en af de fem centrale stamdatoer. Der er på den baggrund blevet opsat regler i det generelle fordringsvalideringsfilter, der frasorterer afgrænsede populationer af fordringer eller hele fordringstyper, hvis fordringshavers svar giver anledning til nærmere undersøgelser og/eller fører til, at det generelle for-

dringsvalideringsfilters forældelseskontrol ikke vil finde korrekt anvendelse på den enkelte fordringspopulation. Det kan eksempelvis være oplysning om, at en hovedfordringstype kan indeholde renter eller skal vurderes efter udenlandske forældelsesregler.

Sammenfattende vil fordringer, der 'består' de opstillede regler i *enten* det generelle fordringsvalideringsfilter eller et af de fordringstypespecifikke filtre (hvis der for den pågældende fordringstype er udarbejdet et sådant), opnå status som 'retskraftige'. Sådanne fordringer kan, medmindre der i øvrigt er kendskab til eller mistanke om andre fejl ved fordringen, danne grundlag for inddrivelseskridt over for skyldner.

Som beskrevet frasorteres en række fordringer via Retracer-programmets regler og opnår dermed ikke maskinelt en 'retskrafts'-markering. Dette er ikke udtryk for, at fordringerne derved er vurderet forældede. Disse fordringer kan imidlertid ikke udelukkende på grundlag af den data, der kontrolleres via filterets regelsæt, valideres og lægges til grund som værende retskraftige (ikke forældede). De fordringer, der ikke maskinelt opnår en 'retskrafts'-markering via Retracer-programmet, vil i stedet blive vurderet manuelt af Gældsstyrelsens medarbejdere, før et inddrivelseskridt vil blive iværksat.

#### **Særligt om Rigspolitiets fordringer vedrørende bødekraft**

I 2016 blev der med bistand fra Kammeradvokaten og Accenture gennemført en 'Retracer-analyse' af Rigspolitiets fordringer i fordringstypen 'POBØDPO', som indeholder bødekraft fra politiet.

I dialog med Rigspolitiet afdækkede analysen Rigspolitiets praksis for opkrævning af fordringer og registrering af stamdata, herunder praksis for oversendelse af stamdatoplysninger til EFI/DMI, det retlige grundlag for fordringer i fordringstypen 'POBØDPO' og de forældelsesregler, der finder anvendelse på disse fordringer.

Undersøgelserne er nærmere beskrevet af Kammeradvokaten i *Rapport om Kammeradvokatens undersøgelser angående fordringstypen 'POBØDPO' – 2. version, udkast af 17. juli 2016*, hvor der er redegjort for analyserne og overvejelserne omkring de muligheder, der er for en maskinel retskraftkontrol med forslag til dataregler. Rapporten er vedlagt denne besvarelse.

Det blev i forbindelse med analysen konstateret, at samtlige af stamdatafeltene 'stiftelsesdato', 'periode start', 'periode slut', 'forfaldsdato' og 'sidste rettidige betalingsdato' for de fordringer i POBØDPO, der var modtaget til inddrivelse *før* den 1. september 2013 (dvs. konverterede



fordringer), i EFI/DMI var udtryk for enten en vedtagelsesdato eller domsdato for det pågældende bødekrav.

Derudover blev det konstateret, at stamdatafelterne 'stiftelsesdato', 'periode start' og 'periode slut' for fordringer i POBØDPO, der var modtaget i EFI/DMI *efter* den 1. september 2013 (ikke-konverterede fordringer), tilsvarende var udtryk for enten en vedtagelsesdato eller domsdato for det pågældende bødekrav. Stamdatafelterne 'forfaldsdato' og 'sidste rettidige betalingsdato' var derimod for disse fordringer udtryk for en dato fastsat af Rigspolitiet i forbindelse med udsendelsen af en skrivelse. Det var ikke muligt i alle tilfælde at præcisere denne dato nærmere.

På baggrund af analyserne, beskrevet i Kammeradvokatens rapport, er der i Retracer-programmet implementeret en række dataregler for Rigspolitiets fordringer vedrørende bødekrav i fordringstypen 'POBØDPO'.

Fordringerne skal i den sammenhæng bestå et antal regler vedrørende fordringernes datakvalitet, der sikrer, at fordringernes data fremstår logisk, og i overensstemmelse med det af Rigspolitiet oplyste om datafelternes indhold. Eksempelvis gælder det for alle Rigspolitiets bødekrav, at den registrerede forfaldsdato og sidste rettidige betalingsdato i alle tilfælde skal være sammenfaldende. Denne regel beror på det oplyste om Rigspolitiets dataregistreringspraksis og de valg, der blev foretaget ved konvertering af fordringer til EFI/DMI. Som beskrevet ovenfor viste analysen således, at der for alle fordringer i fordringstypen 'POBØDPO' bør være registreret samme dato i datafelterne 'forfaldsdato' og 'sidste rettidige betalingsdato'. Hvis datoerne ikke er identiske, vil fordringen således blive frasorteret i Retracer-programmet.

Hvis en fordring i fordringstypen 'POBØDPO' (bødekrav) består samtlige regler vedrørende datakvalitet, som i Retracer-programmet gælder generelt for alle fordringer eller specifikt for Rigspolitiets bødekrav, beregnes herefter en *tidligst mulig forældelsesdato* for den enkelte fordring. Denne forældelsesdato regnes i alle tilfælde fra den registrerede stiftelsesdato, som for bødekravene er udtryk for enten en vedtagelsesdato eller domsdato på det pågældende bødekrav.

For et bødekrav vil forældelsesfristens begyndelsestidspunkt være det tidspunkt, hvor afgørelsen efter lovgivningens almindelige regler kunne fuldbyrdes, jf. straffelovens § 97 a, stk. 3. Dette gør sig gældende, uanset om fordringen beror på en udenretlig vedtagelse af et bødeforlæg eller på en dom/indenretlig vedtagelse af bødeforlæg. Det fremgår imidlertid ikke af data oversendt til EFI/DMI, om stiftelsestidsdatoen er udtryk for en vedtagelses- eller domsdato. Der kan derfor ikke på det forelig-

gende grundlag tages højde for længden af en eventuel fuldbyrdsfrist i de tilfælde, hvor stiftelsestidspunktet er udtryk for en domsdato hos politiet.

Selvom begyndelsestidspunktet for forældelsesfristens beregning således for nogle fordringer på bødekraft muligvis ligger senere end det registrerede stiftelsestidspunkt, er det ikke muligt at tage højde for dette på det foreliggende grundlag. Der er dog ikke risiko for, at forældelsesfristens begyndelsestidspunkt ligger tidligere end den i EFI/DMI registrerede stiftelsesdato (vedtagelses- eller domsdatoen), hvorfor det er muligt at beregne en tidligst mulig forældelsesdato fra den registrerede stiftelsesdato.

En tidligst mulig forældelsesdato regnes i den sammenhæng fra stiftelsesdatoen med tillæg af enten 5 eller 10 år, hvilket afhænger af det beløb, der af Rigspolitiet er registreret som fordringens oprindelige hovedstol. I medfør af straffelovens § 97 a, stk. 1, nr. 2, gælder således en forældelsesfrist på 5 år, når bøden *ikke* overstiger 10.000 kr., mens forældelsesfristen er 10 år i de tilfælde, hvor bøden overstiger 10.000 kr.

Den tidligst mulige forældelsesdato sammenholdes med henholdsvis den dato, hvor fordringen for den enkelte hæfter blev modtaget til inddrivelse, den 19. november 2015 og datoen for seneste opskrivning af fordringens beløb. Hvis den tidligst mulige forældelsesdato ligger senere end samtlige af disse datoer, opnår fordringen en OKKA-markering ('hvid') og kan – medmindre der er kendskab til eller mistanke om andre fejl ved fordringen ('flag'-markeringer) – danne grundlag for inddrivelse over for skyldneren.

De øvrige fordringstypespecifikke filtre er udarbejdet ud fra samme principper om identifikationen af en *tidligst mulig forældelsesdato*.

### **Om udfordringerne med stamdata i øvrigt**

I forbindelse med 'Retracer-analysen' blev det konstateret, at en række fordringspopulationer (eksempelvis alle fordringer i en fordringstype eller en konkret gruppe af fordringer i en fordringstype) i EFI/DMI var registreret med datooplysninger, som ikke umiddelbart svarede til den juridiske definition af det pågældende stamdatafelt.

Der var på den baggrund en formodning for, at de registrerede datoer ikke uden nærmere undersøgelser var egnede til at indgå i inddrivelsesprocesser, herunder en vurdering af om betingelserne for en modregning var opfyldt.

Henover foråret og sommeren 2017 udarbejdede Kammeradvokaten derfor en række beslutningsgrundlag vedrørende anvendelse af de registrerede datooplysninger i modregningsprocessen for 26 af de største fordringstyper, for hvilke der i Retracer-programmet var opstillet fordringstypespecifikke regler. I den forbindelse blev det undersøgt, om de registrerede oplysninger kunne anvendes i en automatisk modregningsproces, og hvilke forholdsregler der i denne forbindelse eventuelt ville være nødvendige at tage.

På grundlag af Kammeradvokatens vurderinger blev der ved vurdering af modregningsbetingelserne for en række fordringer lagt et antal dage til de registrerede datoer i stamdatafelterne, således at det med sikkerhed kunne lægges til grund, at den sidste rettidige betalingsdato for fordringen var indtrådt på det tidspunkt, hvor en modregning blev gennemført.

Da de registrerede datoer i stamdatafelterne ikke for alle fordringstyper var retvisende, vurderede Kammeradvokaten imidlertid, som beskrevet i SKATs udtalelse af 9. juni 2017 (SKATs j.nr. 17-0802230), at der også var risiko for, at skyldneren ikke ud fra oplysningerne i modregningsbrevet ville være i stand til at identificere fordringen korrekt. Derudover var der risiko for, at forkerte oplysninger blev videregivet til skyldner uden forbehold.

På den baggrund blev det besluttet at udvide modregningsafgørelser vedrørende fordringer i EFI/DMI med yderligere oplysninger om fordringerne, så brevet i dag indeholder oplysning om samtlige registrerede stamdatoer og fordringens modtagelsesdato. Der henvises i den forbindelse til SKATs hjemmeside ('Forstå din gæld'), hvor skyldner for den enkelte fordringstype kan finde supplerende oplysninger om, hvad de anførte datooplysninger er udtryk for.

I de tilfælde, hvor den af fordringshaveren registrerede sidste rettidige betalingsdato ikke er retvisende, fremgår det af hjemmesiden, hvordan Gældsstyrelsen for den enkelte fordringstype har vurderet, at betingelsen om afviklingsmodenhed for modregning er opfyldt.

Efterfølgende er der endvidere – ved § 1, nr. 8 i lov nr. 551 af 29. maj 2018 – indsat en bestemmelse i Gældsinddrivelseslovens § 9 a, stk. 2, hvoraf det fremgår, at restanceinddrivelsesmyndigheden i begrundelsen for en afgørelse om modregning alene er forpligtet til at henvise til, at fordringen er under inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden. Denne bestemmelse betyder, at restanceinddrivelsesmyndigheden ikke skal henvise til den registrerede 'sidste rettidige betalingsdato' på en fordring."

Efter min gennemgang af udtalelsen bad jeg i et brev af 3. april 2019 Gældsstyrelsen om en supplerende udtalelse. Jeg skrev bl.a. følgende:

### **"1. Gældsstyrelsens udtalelse om retskraftvurderingen**

Gældsstyrelsen har i udtalelsen af 29. november 2018 oplyst, at med virkning fra den 8. september 2015 blev al automatisk inddrivelse i it-systemerne EFI og DMI suspenderet, bl.a. fordi der var stor usikkerhed om de forældelsesdatoer, som var registreret for en betydelig del af fordringer i systemerne, og dermed risiko for, at Gældsstyrelsen ville inddrive fordringer, som var forældede.

Som jeg har forstået Gældsstyrelsens udtalelse af 29. november 2018, har Gældsstyrelsen på den baggrund lagt til grund, at der som udgangspunkt er tvivl om, hvorvidt de fordringer, som inddrives i DMI, som Gældsstyrelsen har betegnet som et paralleldriftssystem, er retskraftige (ikke-forældede).

Gældsstyrelsen foretager derfor en konkret retskraftvurdering af samtlige fordringer i DMI, der er under inddrivelse, inden Gældsstyrelsen begynder at inddrive på fordringerne.

Retskraftvurderingen sker i første omgang maskinelt ved hjælp af et såkaldt 'Retracer-program', der identificerer 'fordringer, der med en høj grad af sandsynlighed må antages at være retskraftige (ikke-forældede)'. Jeg har forstået, at de fordringer, som systemet identificerer, alle markeres som retskraftige.

Fordringer, der ikke markeres retskraftige ved den maskinelle kontrol, frasorteres, med henblik på at der foretages en manuel vurdering af, om fordringen er retskraftig.

Fordringer, som efter den maskinelle eller en manuel kontrol anses for retskraftige, kan danne grundlag for inddrivelse.

#### **1.1. Maskinel retskraftvurdering**

På baggrund af Gældsstyrelsens udtalelse af 29. november 2018 har jeg forstået, at den *maskinelle kontrol* foregår på følgende måde:

Gældsstyrelsen har oplyst, at Retracer-programmet indeholder 'et antal regler, der frasorterer fordringer, som på grund af konkret viden eller mistanke om fejl, der kan have betydning for en retskraftvurdering, ikke indgår i en maskinel retskraftkontrol'.

Jeg har forstået dette sådan, at filtrene i 'Retracer-programmet' (se pkt. 1.1.2 og 1.1.3 samt 1.1.4 nedenfor) frasorterer visse fordringer til manuel kontrol, fordi Gældsstyrelsen har en viden eller mistanke om fejl i de registrerede data, der betyder, at det ikke er muligt at foretage en retskraftvurdering, før de registrerede data er valideret manuelt. Jeg har endvidere forstået, at samtidig med eller efter at dataene er valideret manuelt, foretages der en manuel retskraftvurdering.

Gældsstyrelsen har også oplyst, at Gældsstyrelsen har 'gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt fordringshaverne vedrørende deres praksis for registrering af data ved overdragelse af fordringer til de respektive fordringstyper i EFI/DMI'. Jeg har forstået, at det er fordringshavernes svar på spørgeskemaet, der har dannet grundlag for frasortering 'på grund af konkret viden eller mistanke om fejl'.

De dataregler, som styrelsen har opstillet i Retracer-programmet, er inddelt i to forskellige typer af såkaldte filtre. Gældsstyrelsen har således opstillet dataregler i såkaldte 'fordringstypespecifikke filtre' (pkt. 1.1.2 og 1.1.3 nedenfor), der anvendes på de største fordringstyper og i et såkaldt 'generelt fordringsvalideringsfilter' (pkt. 1.1.4 nedenfor), som anvendes på alle andre fordringer i DMI.

Begge typer af filtre indeholder dataregler, som skal sikre, at programmet kun identificerer de fordringer i DMI, der med 'høj grad af sandsynlighed' ikke er forældede.

Jeg har forstået det sådan, at Gældsstyrelsen anser en fordring for retskraftig, hvis den 'består' de opstillede dataregler (bliver identificeret og ikke frasorteret) i enten det specifikke filter for den pågældende fordringstype eller, hvis et sådant ikke findes for fordringstypen, det 'generelle fordringsvalideringsfilter'. De regler, som filtrene indeholder, er systemtekniske og juridiske regler, der har betydning for fordringernes datakvalitet og retskraft.

#### *1.1.2. Fordringsspecifikke filtre*

De '*fordringstypespecifikke filtre*' bygger på analyser af bestemte typer af fordringer i DMI. Analyserne har afdækket det retlige grundlag for de pågældende fordringstyper, fordringshaverens registreringspraksis, systemopsætning og udveksling af oplysninger til EFI/DMI samt oplysninger om konverteringen af oplysninger om fordringerne fra tidligere inddrivelsessystemer i forbindelse med idriftsættelsen af EFI.

Jeg går ud fra, at særligt analysen af fordringshavernes registreringspraksis, systemopsætning og udveksling af oplysninger til EFI/DMI er foretaget på grundlag af en dialog med den enkelte fordringshaver.

Gældsstyrelsen har på den måde opnået 'forståelse af de datoer, der for fordringer i den enkelte afdækkede fordringstype i EFI/DMI, var registreret i stamdatofelterne 'forfaldsdato', 'sidste rettidige betalingsdato', 'stiftelsesdato', 'periode start' og 'periode slut'".

Styrelsen har på den baggrund vurderet, om der kunne opstilles data-regler for en maskinel kontrol af de pågældende fordringers retskraft.

De 'fordringstypespecifikke filtre' fungerer overordnet ved, at 'Retracer-programmet' beregner en 'tidligst mulig forældelsesdato' for hver enkelt fordring på grundlag af det, som fordringshaveren har oplyst om felterne i forbindelse med analysen.

Jeg har forstået det sådan, at Retracer-programmet og dermed Gældsstyrelsen kun markerer en fordring som retskraftig, hvis forældelsesfristen for den pågældende fordring regnet fra den dato, hvor forældelsesfristen tidligst kunne begynde at løbe fra, ikke var udløbet den 19. november 2015, eller da fordringen kom under inddrivelse, hvis dette er sket efter den 19. november 2015, således som dette er beskrevet for politibøder, jf. pkt. 1.1.3 nedenfor.

### *1.1.3. Det fordringsspecifikke filter til retskraftvurdering af politibøder*

1.1.3.1. Fordringer vedrørende politibøder er en af de fordringstyper, som der er lavet en specifik fordringsanalyse på, og som derfor bliver efterprøvet af et fordringsspecifikt filter. Jeg har forstået Gældsstyrelsens udtalelse af 29. november 2018 sådan, at det fordringsspecifikke filter vedrørende politibøder er opbygget på følgende måde:

Gældsstyrelsen har gennemført en analyse af det retlige grundlag for bødekrav fra politiet. Gældsstyrelsen har endvidere på grundlag af en dialog med Rigspolitiet kortlagt politiets praksis for bl.a. registrering og oversendelse af datooplysninger om bødekravene til EFI/DMI samt konverteringen til EFI/DMI af oplysninger om fordringerne fra det tidligere inddrivelsessystem i forbindelse med idriftsættelsen af EFI.

Analysen har vist, at Rigspolitiet for bødekrav, der blev modtaget til inddrivelse i EFI/DMI *før den 1. september 2013*, registrerede den samme dato i felterne 'forfaldsdato', 'sidste rettidige betalingsdato', 'stiftelsesdato', 'periode start' og 'periode slut'. Rigspolitiet registrerede i samtlige felter den dato, hvor skyldneren enten vedtog bøden eller blev dømt til at betale bøden.

For bødekrav, der er modtaget til inddrivelse i EFI/DMI *efter den 1. september 2013*, havde Rigspolitiet ligeledes registreret vedtagelses- eller

domsdatoen i felterne 'stiftelsesdato', 'periode start' og 'periode slut'. Derimod blev datoerne i felterne 'forfaldsdato' og 'sidste rettidige betalingsdato' registreret med en dato, som jeg forstår Rigspolitiet havde angivet i et brev til skyldneren.

Det var ikke muligt som led i analysen at fastslå, hvordan Rigspolitiet præcist havde fastsat datoerne i brevene til skyldnerne. Jeg har forstået, at Gældsstyrelsen på den baggrund har valgt ikke at tage udgangspunkt i de registrerede oplysninger om forfaldsdato og sidste rettidige betalingsdato ved vurderingen af retskraften for bøder, der blev modtaget til inddrivelse efter den 1. september 2013.

1.1.3.2. Jeg har forstået, at der på baggrund af Rigspolitiets oplysninger er indlagt en kontrol af datakvaliteten af de oplysninger, som er registreret om politibøder.

Det fordringsspecifikke filter for politibøder (POBØDPO) indeholder således bl.a. en regel om, at de oplysninger, der er indført i stamdatofelterne, skal være i overensstemmelse med ovenstående generelle regler, for at en politibøde kan bestå filtret og opnå en markering som retskraftig.

Jeg har forstået, at det betyder, at en politibøde, der er modtaget til inddrivelse *før* den 1. september 2013 og ikke er registreret med samme dato i alle fem stamdatofelter, frasorteres til manuel vurdering af retskraften.

En politibøde, der er modtaget til inddrivelse *efter* den 1. september 2013, bliver ligeledes frasorteret til manuel retskraftvurdering, hvis registreringen af forfaldsdato og sidste rettidige betalingsdato ikke er identiske. Det samme, forstår jeg, gør sig gældende, hvis 'stiftelsesdato', 'periode start' og 'periode slut' ikke er identiske, idet de oplysninger, der er registreret om fordringerne, i så fald ikke stemmer overens med det, som Rigspolitiet har oplyst om politiets registreringspraksis.

Jeg forstår også, at hvis indholdet af stamdatofelterne er indbyrdes ulogisk, frasorteres fordringen ligeledes til manuel retskraftvurdering.

1.1.3.3. Hvis datareglerne for kvaliteten af oplysningerne i POBØDPO, jf. pkt. 1.1.3.2 ovenfor, er opfyldt, kontrollerer programmet, at fordringen ikke var forældet den 19. november 2015, eller, hvis bøden er modtaget til inddrivelse efter, ikke var forældet på modtagelsestidspunktet.

Kontrollen foregår ved, at programmet beregner en 'tidligst mulig forældelsesdato' for det enkelte bødekrav. Beregningen er baseret på den

stiftelsesdato, som Rigspolitiet har registreret i DMI, der for alle politibøder er vedtagelses- eller domsdatoen.

Stiftelsesdatoen tillægges 5 år, når bødens oprindelige hovedstol ikke overstiger 10.000 kr., og 10 år, når bødens oprindelige hovedstol overstiger 10.000 kr., jf. straffelovens § 97 a, stk. 1. Stiftelsesdatoen tillagt henholdsvis 5 og 10 år anvendes som forældelsesdato.

Programmet markerer et bødekrav fra politiet som retskraftigt, hvis den beregnede forældelsesdato (stiftelsesdatoen tillagt henholdsvis 5 og 10 år) ligger senere end samtlige følgende datoer:

- datoen, hvor fordringen blev modtaget til inddrivelse,
- den 19. november 2015, og
- datoen for seneste opskrivning af fordringens beløb.

Fordringer, der ikke består denne retskraftvurdering, markeres ikke som retskraftige og bliver derfor kontrolleret manuelt.

Programmet tager således ikke højde for, at forældelsesfristen for bødekrav fra politiet regnes fra det tidspunkt, hvor afgørelsen efter lovgivningens almindelige regler kunne fuldbyrdes, jf. straffelovens § 97 a, stk. 3, og dermed fra et senere tidspunkt end vedtagelses- eller domsdatoen. Der vil derfor være bøder, der ikke er forældede, som ikke opnår en markering som retskraftig på baggrund af den materielle retskraftvurdering. Disse bøder frasorteres til manuel kontrol, der kan medføre, at bøden anses for retskraftig.

#### *1.1.4. Det generelle fordringsvalideringsfilter*

1.1.4.1. I det '*generelle fordringsvalideringsfilter*' frasorteres til manuel kontrol i første omgang fordringer, som er modtaget til inddrivelse før idriftsættelsen af EFI den 1. september 2013, og som derfor er konverteret fra et tidligere inddrivelsessystem.

En fordring bliver også frasorteret til manuel kontrol, hvis de oplysninger, som er registreret om fordringen, er ulogiske eller inkonsistente. Eksempelvis frasorteres fordringer, hvis fordringens beløb er opskrevet ud over det beløb, der er registreret som fordringens hovedstol.

Jeg går ud fra, at også fordringer, der måtte være registreret med indbyrdes modstridende datoer, f.eks. forfaldsdato før stiftelsesdato, frasorteres til manuel kontrol.

Programmet kontrollerer herefter, at de tilbageværende fordringer ikke var forældede den 19. november 2015, eller da fordringen kom under inddrivelse, hvis dette er sket efter den 19. november 2015. Kontrollen



gennemføres forskelligt afhængigt af, om der er registreret en forældelsesdato for den enkelte fordring.

1.1.4.2. Hvis der *er registreret en forældelsesdato* for fordringen, sker kontrollen på grundlag af den forældelsesdato, som er registreret af fordringshaveren. Dette gælder dog ikke, hvis Gældsstyrelsen har konkret kendskab til eller mistanke om, at den registrerede forældelsesdato ikke kan lægges til grund, idet der i så fald forholdes som for fordringer, hvor der ikke er registreret en forældelsesdato, jf. pkt. 1.1.4.3 nedenfor.

Gældsstyrelsen har i den forbindelse henvist til et princip om, at en myndighed kan lægge oplysninger fra en anden myndighed til grund, medmindre myndigheden har kendskab til eller konkret mistanke om, at de pågældende oplysninger er forkerte, og dette kan få betydning for borgeren.

Jeg går ud fra, at Gældsstyrelsens kendskab til eller mistanke om, at oplysningerne er forkerte, bygger på den spørgeskemaundersøgelse, som Gældsstyrelsen har oplyst at have gennemført.

1.1.4.3. Hvis der *ikke er registreret en forældelsesdato* for fordringen, beregner programmet en 'tidligst mulig forældelsesdato' og kontrollerer, at denne dato ikke var overskredet den 19. november 2015, eller da fordringen kom under inddrivelse, hvis dette er sket efter den 19. november 2015. Det samme sker, hvis der er kendskab til eller konkret mistanke om, at den registrerede forældelsesdato er forkert og derfor ikke kan lægges til grund, jf. pkt. 1.1.4.2 in fine.

Beregningen sker på grundlag af de datoer, som fordringshaveren har skulle registrere om fordringen i felterne 'forfaldsdato', 'sidste rettidige betalingsdato', 'stiftelsesdato', 'periode start' og 'periode slut'.

Gældsstyrelsen anser en fordring for retskraftig, hvis alle fem datoer ligger mindre end tre år fra

- den dato, hvor fordringen blev modtaget til inddrivelse,
- den 19. november 2015, og
- datoen for seneste opskrivning af fordringens beløb.

1.1.4.4. Beregningen af 'en tidligst mulig forældelsesdato', jf. pkt. 1.1.4.3 ovenfor, forudsætter bl.a., at fordringen er omfattet af dansk ret, at hovedfordringen og eventuelle underfordringer er registreret hver for sig, at fordringen ikke er underlagt en forældelsesfrist, som er kortere end 3 år, og at begyndelsestidspunktet for beregningen af forældelsesfristen ikke ligger før i tid end den tidligste af de fem datoer, som fordringshaveren har registreret om fordringen.

Gældsstyrelsen har undersøgt, om disse forudsætninger er opfyldt ved i den tidligere omtalte spørgeskemaundersøgelse at spørge fordringshaverne om deres praksis for registrering af oplysninger om fordringerne i EFI/DMI. Fordringshaverne er bl.a. blevet spurgt, om de fordringstyper, som fordringshaveren har registreret i DMI, kan indeholde sammenlagte krav, om fordringerne er underlagt udenlandsk ret, eller om begyndelsestidspunktet for forældelse i visse tilfælde skal regnes fra et tidligere tidspunkt end de fem datoer, som fordringshaveren har registreret om fordringen.

Gældsstyrelsen har opstillet dataregler, som frasorterer afgrænsede populationer af fordringer eller hele fordringstyper til manuel kontrol, hvis en fordringshavers svar (på ovenstående spørgsmål, må jeg forstå) har givet anledning til nærmere undersøgelser og/eller indebærer, at det "generelle fordringsvalideringsfilter" ikke kan anvendes for de pågældende fordringer. Det kan eksempelvis være oplysning om, at en hovedfordringstype kan indeholde renter eller skal vurderes efter udenlandske forældelsesregler.

## **2. Min anmodning om en udtalelse**

Jeg beder på den baggrund om, at Gældsstyrelsen i sin udtalelse forholder sig til følgende:

**2.1.** Jeg beder Gældsstyrelsen om enten at bekræfte den forståelse og de forudsætninger, som jeg har givet udtryk for under pkt. 1 ovenfor, om hvordan filtrene i 'Retracer-programmet' er lavet og fungerer mv., eller korrigere min opfattelse, hvor den ikke måtte være korrekt.

**2.2.** Gældsstyrelsen har i udtalelsen oplyst, at formålet med styrelsens maskinelle retskraftkontrol er at identificere fordringer, der med en 'høj grad af sandsynlighed' må antages at være retskraftige.

Jeg må forstå Gældsstyrelsen sådan, at den maskinelle retskraftkontrol indebærer en risiko for, at forældede fordringer markeres som retskraftige.

Jeg beder Gældsstyrelsen om nærmere at kvalificere denne risiko, herunder at oplyse, hvilke forhold der kan medføre, at den maskinelle retskraftkontrol fører til, at forældede fordringer markeres som retskraftige.

**2.3.** Som det fremgår under pkt. 1 ovenfor, har jeg forstået, at fordringer, der består en maskinel retskraftkontrol, markeres som retskraftige og

som udgangspunkt kan danne grundlag for inddrivelseskridt over for skyldner.

Dette gælder dog ikke alle fordringer, der markeres som retskraftige i en maskinel kontrol, fordi Gældsstyrelsen har en viden om, at der kan være 'andre fejl' ved den enkelte fordring. Jeg henviser til Gældsstyrelsens udtalelse af 29. november 2018, side 4, 3. afsnit, 2. punktum.

Jeg må umiddelbart forstå dette sådan, at visse fordringer gennemgår en maskinel retskraftkontrol, består denne kontrol og markeres som retskraftige, men at Gældsstyrelsen har en viden, der gør, at Gældsstyrelsen ikke fæster lid til den maskinelle kontrol for disse fordringer.

Hvis min forståelse er korrekt, beder jeg Gældsstyrelsen om nærmere at redegøre for, hvilke 'andre fejl' der kan være tale om, samt hvordan og på hvilket grundlag de pågældende fordringer bliver frasorteret til manuel kontrol.

Jeg beder også Gældsstyrelsen oplyse baggrunden for, at det ikke har været muligt at få de relevante filtre til at frasortere de omhandlede fordringer.

**2.4.** Som det fremgår af ovenstående, har jeg forstået det sådan, at de fordringsspecifikke analyser har involveret en dialog med de berørte fordringshavere om bl.a. fordringshavernes registreringspraksis.

Det fremgår af udtalelsen, at Gældsstyrelsen har foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt fordringshavere for at lave det generelle fordringsvalideringsfilter.

Jeg beder Gældsstyrelsen om at oplyse, om samtlige fordringshavere har deltaget og besvaret et spørgeskema. Hvis dette ikke er tilfældet, beder jeg Gældsstyrelsen oplyse, hvordan retskraften af fordringer fra fordringshavere, der ikke har deltaget og besvaret spørgeskemaet, er vurderet.

Jeg beder også Gældsstyrelsen om nærmere at oplyse, på hvilken måde de analyser, der ligger til grund for de fordringsspecifikke filtre, adskiller sig fra de analyser, der ligger til grund for det generelle filter. Jeg henviser herved til, at, som jeg har forstået det, er alle filtre lavet på grundlag af dialog med fordringshavere eller fordringshavernes udfyldelse af et spørgeskema.

**2.5.** Som jeg har anført under pkt. 1.1. ovenfor, har jeg forstået, at data, der ikke kan valideres ved den maskinelle retskraftkontrol, valideres manuelt. Hvis dette ikke er tilfældet, beder jeg Gældsstyrelsen om at oplyse, hvordan data valideres, inden der foretages en manuel retskraftkontrol.

**2.6.** Som anført i pkt. 1 ovenfor har Gældsstyrelsen betegnet DMI som et paralleldriftssystem. Jeg beder på den baggrund Gældsstyrelsen om at oplyse, hvilke andre systemer end DMI der anvendes til inddrivelse.

Jeg beder herunder Gældsstyrelsen om at oplyse, om Gældsstyrelsens anvendelse af 'EFI/DMI' og blot 'DMI' i udtalelsen er udtryk for to forskellige systemer.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det fremgår af styrelsens udtalelse, at al automatisk inddrivelse i systemerne EFI og DMI blev suspenderet, fordi der var konstateret store udfordringer med bl.a. oplysningerne i systemerne, men at det administrativt alene er lagt til grund for så vidt angår fordringer, der modtages i DMI, at der som udgangspunkt er tvivl om fordringernes retskraft.

**2.7.** Gældsstyrelsen har anført, at 'opskrivning af fordringens beløb' tillægges betydning ved retskraftvurderingen.

Jeg beder Gældsstyrelsen om at oplyse, hvad en opskrivning nærmere dækker over, herunder hvilke forhold der kan føre til opskrivning af fordringen, og hvilken betydning en opskrivning har for spørgsmålet om forældelse.

**2.8.** Til brug for min forståelse af sagens nærmere karakter og omfang beder jeg endelig Gældsstyrelsen oplyse, hvor mange fordringer Gældsstyrelsen har haft til retskraftvurdering, hvor mange af disse fordringer der har kunnet retskraftvurderes maskinelt, og hvor mange fordringer Gældsstyrelsen derfor har måttet retskraftvurdere manuelt."

I en udtalelse af 7. juni 2019 skrev Gældsstyrelsen bl.a. følgende:

"Gældsstyrelsen kan bekræfte, at al automatisk inddrivelse i EFI og DMI blev suspenderet med virkning fra den 8. september 2015, bl.a. fordi der var usikkerhed omkring de registrerede forældelsesdatoer, hvilket betød, at der var risiko for, at Gældsstyrelsen inddrev på fordringer, der ikke var retskraftige. I foråret 2016 blev dele af den automatiske modregning i DMI dog genoptaget efter en række tilpasninger af modregningsmodul.

Det er korrekt, at Gældsstyrelsen foretager en retskraftvurdering af alle fordringer, der er registreret til inddrivelse i DMI, inden styrelsen inddriver på disse fordringer. For så vidt angår fordringer, der er modtaget til inddrivelse *før* idriftsættelsen af EFI og DMI den 1. september 2013, er det som drøftet på mødet korrekt, at Gældsstyrelsen generelt er i tvivl om indholdet af de registrerede forældelsesdatoer bl.a. som følge af de usikkerheder, der var omkring konverteringen af data fra de tidligere inddrivelsessystemer til EFI og DMI. Disse fordringer retskraftvurderes derfor ikke i det generelle fordringsvalideringsfilter. Derimod retskraftvurderes visse af disse fordringer via Retracer-programmets fordringstypespecifikke filtre. Det sker i det omfang, at en konkret analyse af konverterede fordringers data har givet Gældsstyrelsen en forståelse af, hvad data er udtryk for, og hvordan de kan anvendes til at beregne forældelse på fordringen.

For så vidt angår fordringer, der er modtaget til inddrivelse *efter* idriftsættelsen af EFI og DMI, er Gældsstyrelsen som udgangspunkt 'ikke i tvivl' om den af fordringshaver registrerede forældelsesdato, dvs. den dato, der blev registreret af fordringshaver, da fordringen blev sendt til inddrivelse. Men der kan være tilfælde, hvor styrelsen har kendskab eller konkret mistanke om, at den af fordringshaver registrerede forældelsesdato kan være forkert. Når dette er tilfældet, vil styrelsen agere på denne viden og sikre, at fordringshavers forældelsesdato ikke anvendes til forældelseskontrollen. At disse fordringer retskraftvurderes, har således ikke direkte forbindelse til usikkerhederne omkring EFI og DMI, men sker som led i en generel validering af de fordringer, som Gældsstyrelsen har modtaget til inddrivelse.

Retskraftvurderingen sker som anført af ombudsmanden i første omgang maskinelt gennem de fordringstypespecifikke filtre og/eller det generelle fordringsvalideringsfilter. Den maskinelle retskraftkontrol har til formål at identificere fordringer, der med høj grad af *sikkerhed* må antages at være retskraftige. De fordringer, som systemet identificerer, markeres alle som retskraftige. Fordringer, der ikke består den maskinelle retskraftkontrol, frasortes til manuel retskraftkontrol.

Det er korrekt, at fordringer, som efter den maskinelle eller en manuel kontrol er vurderet som retskraftige, kan danne grundlag for inddrivelse hos skyldneren. Dette gælder dog ikke, hvis Gældsstyrelsen har kendskab eller konkret mistanke om datafejl, der kan have betydning for lovligheden af inddrivelse hos skyldneren. Der kan således være særlige forhold, der gør, at styrelsen i konkrete tilfælde ikke lægger den maskinelle retskraftkontrol til grund. I disse tilfælde, vil de berørte fordringer blive isoleret og udelukket helt eller delvist fra inddrivelsen, indtil Gældsstyrelsen har afdækket problemet.

Det er korrekt, at fordringshavernes svar i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen kan danne grundlag for en frasortering i det generelle fordringsvalideringsfilter. Der kan imidlertid også være tale om oplysninger, som Gældsstyrelsen har opnået på anden vis, som kan danne grundlag for en frasortering i det generelle fordringsvalideringsfilter.

I forhold til det af ombudsmanden anførte vedrørende de fordrings-specifikke filtre (pkt. 1.1.2.) har Gældsstyrelsen ingen bemærkninger.

For så vidt angår det af ombudsmanden anførte om retskraftvurdering af politibøder (pkt. 1.1.3.) bemærkes, at det er korrekt, at Rigspolitiets bødekraav, der er registreret modtaget til inddrivelse før den 1. september 2013, i DMI er registreret med den samme dato i felterne 'forfaldsdato', 'sidste rettidige betalingsdato', 'stiftelsesdato', 'periode start' og 'periode slut'. Registreringen er en følge af den konvertering af fordringer, der skete fra det tidligere inddrivelsessystem RIS til DMI i sommeren 2013.

Til afsnit 1.1.4.3 (side 7, øverst) bemærkes, at filteret kontrollerer, at alle fem datoer ligger mindre end 3 år fra den seneste af de tre datoer, der er nævnt i afsnittet, således at afsnittet rettelig burde have følgende ordlyd:

*'Gældsstyrelsen anser en fordring for retskraftig, hvis alle fem datoer ligger mindre end tre år fra den seneste af følgende datoer:*

- den dato, hvor fordringen blev modtaget til inddrivelse,
- den 19. november 2015, og
- datoen for seneste opskrivning af fordringens beløb'.

## 2.2

Gældsstyrelsen har i sin udtalelse til ombudsmanden af 29. november 2018 oplyst, at formålet med den maskinelle retskraftkontrol er at identificere fordringer, der med høj grad af sikkerhed må antages at være retskraftige. Ombudsmanden har heroverfor anført, at han må forstå dette sådan, at den maskinelle retskraftkontrol indebærer en risiko for, at forældede fordringer markeres som retskraftige. Ombudsmanden har derfor bedt Gældsstyrelsen om at kvalificere denne risiko, herunder oplyse, hvilke forhold der kan føre til, at forældede fordringer markeres som retskraftige i forbindelse med den maskinelle retskraftkontrol.

Gældsstyrelsen kan hertil oplyse, at den maskinelle retskraftkontrol bygger på det almindelige princip, at en offentlig forvaltningsmyndighed som udgangspunkt kan lægge oplysninger fra en anden offentlig myndighed til grund, medmindre myndigheden har kendskab eller konkret mistanke om, at disse oplysninger er forkerte. I forhold til oplysninger, som Gældsstyrelsen har modtaget fra fordringshaverne ved oversendelse af

fordringer til inddrivelse, er dette princip bl.a. behandlet i lovforarbejderne til gældsinddrivelseslovens § 2, stk. 5 (lovforslag nr. 226 af 25. april 2018). Her anføres det, at:

*'Det er fordringshavers ansvar, at data om fordringer er korrekte. Fordringshaver eller den, der på vegne af fordringshaveren opkræver fordringen, har pligt til at registrere korrekte data og har ligeledes pligt til at afgive korrekte oplysninger ved overdragelse af fordringer til inddrivelse. Restanceinddrivelsesmyndigheden bør derfor som udgangspunkt kunne lægge data til grund. Hvis restanceinddrivelsesmyndigheden imidlertid får kendskab til eller har konkret mistanke om, at der er fejl i data, eller hvis restanceinddrivelsesmyndigheden i konkrete tilfælde er i tvivl om, hvad data reelt er udtryk for, kan restanceinddrivelsesmyndigheden ikke uden videre lægge data til grund. Hvis sådanne fejl i data kan påvirke lovligheden af inddrivelsen, har restanceinddrivelsesmyndigheden pligt til at foretage nærmere undersøgelser, jf. officialmaksimen'. [Gældsstyrelsens fremhævnings]*

Både de fordringstypespecifikke filtre og det generelle fordringsvalideringsfilter indeholder en række dataregler, der har til formål at frasortere fordringer, der er registreret med forkerte eller ulogiske data.

Disse dataregler tilpasses løbende i takt med, at Gældsstyrelsen opnår ny viden om fordringerne og fordringshavernes praksis. Det er imidlertid ikke alle afvigelser, som disse kontrolfiltre vil være i stand til at identificere og frasortere. Den maskinelle retskraftkontrol er derfor i nogen grad også afhængig af, at de oplysninger, som Gældsstyrelsen har modtaget fra fordringshaveren f.eks. i forbindelse med de fordringstypespecifikke analyser og ved spørgeskemaundersøgelsen, er korrekte. Hvis en fordringshaver ikke har fulgt den praksis, som vedkommende har oplyst til Gældsstyrelsen, eller fordringshaveren i øvrigt har registreret forkerte oplysninger på indsendte fordringer, er der således en risiko for, at den maskinelle retskraftkontrol vil blive foretaget på et forkert faktisk eller retligt grundlag. I disse tilfælde kan det ikke udelukkes, at forældede fordringer kan blive markeret som retskraftige i forbindelse med den maskinelle retskraftkontrol. Gældsstyrelsen bemærker i den forbindelse, at denne risiko i samme grad er tilstede ved den manuelle retskraftkontrol. Der er således ikke tale om, at der er en særlig risiko forbundet med den maskinelle retskraftkontrol.

### 2.3

Fordringer, som består den maskinelle retskraftkontrol, markeres som retskraftige og kan, medmindre der er kendskab eller mistanke om andre fejl ved fordringerne, danne grundlag for inddrivelse hos skyldneren.

Ombudsmanden har i sit brev givet udtryk for, at han umiddelbart må forstå dette sådan, at visse fordringer kan bestå den maskinelle retskraftkontrol og blive markeret som retskraftige, men at Gældsstyrelsen har en konkret viden, der gør, at styrelsen ikke stoler på den maskinelle retskraftkontrol af disse fordringer.

Det er korrekt, at kendskab eller mistanke om fejl ved fordringer kan føre til, at Gældsstyrelsen ikke stoler på den maskinelle retskraftkontrol af fordringerne. Konkret håndteres dette ved, at Gældsstyrelsen i DMI har etableret en mulighed for at 'sætte flag' på fordringer, der vurderes at være fejlbehæftet. Hvis et flag er sat på en fordring, vil fordringen ikke indgå i automatiske inddrivelsesprocesser. Det gælder uanset, om fordringen måtte have bestået den automatiske retskraftkontrol i Retracer-programmet.

At en fordring er vurderet retskraftig (via Retracer-programmets automatiske retskraftkontrol eller en manuel retskraftvurdering), er således ikke ensbetydende med, at fordringen behandles som 'dækningsparat' hos Gældsstyrelsen. Begrebet 'dækningsparat' dækker over, at fordringen både er vurderet retskraftig, og at Gældsstyrelsen ikke har registreret en eller flere fejl (såkaldte 'flag') på fordringen.

Sådanne flag kan f.eks. være blevet sat på populationer af fordringer, hvor Gældsstyrelsen har kendskab til eller mistanke om, at populationen indeholder dubletter. Dubletter er betegnelsen hos Gældsstyrelsen for, at én fordring er blevet registreret to gange til inddrivelse. Hvis én fordring er registreret to gange til inddrivelse, vil 'begge' fordringer kunne bestå den automatiske retskraftkontrol i Retracer-programmet, men Gældsstyrelsen vil ikke foretage inddrivelse af nogen af fordringerne, indtil forholdet er nærmere afklaret, f.eks. ved henvendelse til fordringshaveren.

#### 2.4

Gældsstyrelsen har i sin udtalelse til ombudsmanden af 29. november 2018 oplyst, at styrelsen har gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt fordringshaverne i forbindelse med implementeringen af det generelle fordringsvalideringsfilter. Ombudsmanden har i den forbindelse bedt Gældsstyrelsen om at oplyse, hvorvidt samtlige fordringshavere har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, og hvis dette ikke er tilfældet, hvordan retskraften for fordringer fra fordringshavere, der ikke har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, er vurderet. Ombudsmanden har derudover bedt Gældsstyrelsen om at oplyse, på hvilken måde de fordrings-specifikke analyser adskiller sig fra de analyser, der ligger til grund for det generelle fordringsvalideringsfilter.



Gældsstyrelsen kan hertil oplyse, at hovedparten af fordringshaverne er blevet bedt om at besvare et spørgeskema vedrørende deres praksis for registrering af data på fordringer, der er modtaget til inddrivelse hos Gældsstyrelsen. Den væsentligste undtagelse er fordringshavere til fordringer, der er undergivet udenlandske forældelsesregler. Dette skyldes, at Retracer-programmet udelukkende understøtter en forældelseskontrol efter dansk ret, herunder gældsinddrivelseslovens § 18 a, stk. 1. De fordringshavere, der ikke har besvaret spørgeskemaet, frasorteres i det generelle fordringsvalideringsfilter.

Gældsstyrelsen har vedlagt en liste over de fordringshavere, der blev bedt om at besvare spørgeskemaet, samt en oversigt over de spørgsmål, der indgik i spørgeskemaet.

De fordringstypespecifikke filtre er, som beskrevet i Gældsstyrelsens udtalelse til ombudsmanden af 29. november 2018, udviklet på baggrund af en række analyser, som Gældsstyrelsen har udarbejdet for udvalgte fordringstyper. Disse analyser blev gennemført i tæt dialog med de enkelte fordringshavere og bestod af en afdækning af det retlige grundlag for de enkelte fordringstyper, fordringshaverens praksis for registrering af oplysninger på fordringerne, fordringshaverens systemopsætning, proceduren for udveksling af oplysninger fra fordringshaverens system til EFI/DMI samt oplysninger om de valg, der blev truffet af skatteforvaltningen i forbindelse med konverteringen af fordringer fra de tidligere inddrivelsessystemer til EFI/DMI i sommeren 2013.

Udviklingen af det generelle fordringsvalideringsfilter er *som udgangspunkt* foretaget uden en egentlig, særskilt analyse af de enkelte fordringstyper. Frasorteringsreglerne i det generelle fordringsvalideringsfilter er oftest opstillet af Gældsstyrelsen på baggrund af et skøn, hvor styrelsen ud fra en række dataudtræk har vurderet, hvad der generelt må anses som normalt indhold af de registrerede oplysninger og normalkorrelationen mellem indholdet af flere oplysninger (f.eks. må den registrerede 'sidste rettidige betalingsdato' ikke ligge før fordringens 'forfaldsdato'). Et antal regler er dog også opstillet efter en konkret dialog med fordringshaver om, hvordan filterreglerne kunne opsættes korrekt. Gældsstyrelsen har blandt andet været i dialog med visse kommuner, Udbetaling Danmark samt systemerne KOBRA og Skattekontoen om opsætningen af sådanne frasorteringsregler. Frasorteringsreglerne i det generelle fordringsvalideringsfilter dækker over forskellige sæt af frasorteringsregler: i) individuelle frasorteringsregler for de største fordringstyper, ii) generelle frasorteringsregler for rentefordringer, iii) generelle frasorteringsregler for gebyrer og iv) generelle frasorteringsregler for øvrige fordringstyper.

Den spørgeskemaundersøgelse, som Gældsstyrelsen gennemførte i forbindelse med implementeringen af det generelle fordringsvalideringsfilter, var ikke særligt tilpasset den enkelte fordringshaver. Spørgeskemaundersøgelsen havde således til formål at identificere fordringer, der opfyldte nogle ganske få generelle forudsætninger, der var nødvendige for, at fordringer kunne indgå i det generelle fordringsvalideringsfilter.

## 2.5

Ombudsmanden har spurgt til, hvorledes data bliver valideret i forbindelse med den manuelle retskraftkontrol.

Gældsstyrelsen kan hertil oplyse, at den manuelle retskraftkontrol bygger på det almindelige princip, at en offentlig forvaltningsmyndighed som udgangspunkt kan lægge oplysninger fra en anden offentlig myndighed til grund, medmindre myndigheden har kendskab eller konkret mistanke om, at disse oplysninger er forkerte.

Der henvises til bemærkningerne i afsnit 2.2 om offentlige forvaltningsmyndigheders udveksling af oplysninger. Gældsstyrelsen tager udgangspunkt i stamdata, og det dækker over en fordrings underliggende data som eks. stiftelsesdato, forfaldsdato, sidste rettidige betalingsdato, når Gældsstyrelsen foretager den manuelle retskraftvurdering.

Undtagelsen til dette er de kendte afvigende stamdata, som betyder, at Gældsstyrelsen er bekendt med, at en given fordring er fejlbehæftet i dens data. I de tilfælde markeres fordringen med et flag, der betyder, at sagsbehandleren ikke må behandle fordringen uden særskilt instruks herom. Hvis afvigelsen er af mindre betydende karakter vil sagsbehandlere forholde sig til den ved den manuelle retskraftvurdering.

Sagsbehandlerne følger en procesvejledning til den almindelige retskraftvurdering, hvortil der er en manual med nogle bilag. Vejledningen og manualen suppleres af en række særskilte instrukser til de sagsbehandlere, der håndterer særlige fordringstyper, der kræver særlige instrukser. Manual og vejledning er vedlagt som bilag.

## 2.6

Gældsstyrelsen har i sin udtalelse til ombudsmanden beskrevet DMI som et 'paralleldriftssystem'. Ombudsmanden har derfor bedt Gældsstyrelsen om at oplyse, hvilke andre inddrivelsessystemer Gældsstyrelsen benytter til inddrivelse. Ombudsmanden har derudover bedt Gældsstyrelsen om at redegøre for, hvorvidt Gældsstyrelsens anvendelse af betegnelserne 'EFI/DMI' og blot 'DMI' er udtryk for, at der er tale om to forskellige systemer.

Skatteministeriet og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har siden december 2015 arbejdet på at udvikle og implementere et nyt inddrivelsessystem ('PSRM'), der gradvist skal erstatte DMI. Dele af det nye inddrivelsessystem er allerede idriftsat. På nuværende tidspunkt er det alene fordringer fra Danmarks Radio, Arriva og Movia samt enkelte fordringspopulationer fra Skattestyrelsens opkrævningssystem KOBRA, der kan sendes til inddrivelse i PSRM. Indtil samtlige fordringshavere er blevet tilsluttet PSRM, og allerede registrerede fordringer i DMI er blevet konverteret over i PSRM, vil der således være en periode med paralleldrift i de to inddrivelsessystemer DMI og PSRM.

Indtil 8. september 2015 blev inddrivelse af borgernes gæld til det offentlige gennemført under anvendelse af it-systemerne 'Ét Fælles Inddrivelsessystem' (EFI) og 'Debitor Motor Inddrivelse' (DMI). Disse systemer fungerede oprindeligt i sammenspil med hinanden, hvor EFI var selve brugerfladen, men DMI holdt oplysningerne om gælden. EFI er efterfølgende lukket ned, og DMI fungerer nu som et selvstændigt inddrivelsessystem. Derfor beskrives en nuværende anvendelse af paralleldriften som udgangspunkt som 'DMI', mens referencer til forretningspraksis før september 2015 benytter betegnelsen 'EFI/DMI'.

Yderligere er en mindre del af de fordringer, der er under inddrivelse, registreret i systemet SAP 38, som dog alene holder en delvis manuel registrering af gælden.

## 2.7

Gældsstyrelsen har i sin udtalelse til ombudsmanden oplyst, at opskrivning af et fordringsbeløb tillægges betydning i forbindelse med retskraftvurderingen. Ombudsmanden har på den baggrund bedt Gældsstyrelsen om at oplyse, hvad en opskrivning dækker over, herunder hvilke forhold der kan føre til opskrivning af en fordring, samt hvilken betydning en opskrivning har for forældelsesvurderingen.

Gældsstyrelsen kan dertil oplyse, at en opskrivning dækker over de tilfælde, hvor en fordringshaver – efter fordringen er overdraget til inddrivelse – opjusterer fordringens beløb. En sådan opjustering kan dække over en række forskellige situationer. Det kan bl.a. dække over, at en fordringshaver ved en fejl er kommet til at nedskrive fordringen (trække en del af fordringen tilbage fra inddrivelse) og efterfølgende korrigerer (fejlrætter) nedskrivningen ved en opskrivning af samme størrelse. Men det kan også dække over, at en fordringshaver først har sendt ét beløb til inddrivelse og efterfølgende sender et yderligere beløb til inddrivelse (f.eks. en fordring, der opskrives fra kr. 500 til kr. 1.000). Situationen kan opstå, hvis fordringshaveren har modtaget en dækningsløs delvis betaling af en fordring, før den sendes til inddrivelse, men hvor det først efter

overdragelsen til inddrivelse afdækkes, at der var tale om en dækningsløs betaling.

Retracer-programmet er blandt andet bygget til at administrere gældsinddrivelseslovens § 18 a, stk. 1, hvorefter det har forældelsesretlig betydning, hvornår en fordring er kommet 'under inddrivelse'. Da opskrivninger i nogle tilfælde vil være udtryk for, at en ny del af fordringen er kommet under inddrivelse en senere dato end den første del af fordringen, men i andre tilfælde blot er udtryk for en fejlrettelse, og da Retracer-programmet ikke er programmeret til at vurdere, om en opskrivning er udtryk for det ene eller det andet, behandles samtlige opskrivninger som værende udtryk for, at en del af fordringen først er kommet under inddrivelse på det tidspunkt, hvor opskrivningen blev gennemført. Dette hænger sammen med, at Retracer-programmet alene understøtter en retskraftkontrol af 'hele' fordringer, og at programmet således ikke understøtter individuelle vurderinger af forskellige dele af en fordring.

## 2.8

I forhold til forståelse af sagens nærmere karakter og omfang kan Gældsstyrelsen oplyse, hvor mange fordringer, der har retskraftvurderet manuelt i 2016-2018.

Antal fordringer retskraftvurderet, manuelt	
2016	911.420
2017	998.956
2018	583.267
I alt	2.493.643

Pr. 1. maj 2019 var der ca. 2 mio. fordringer, som manglede at blive retskraftvurderet manuelt.

I forhold til antallet af fordringer, som er blevet retskraftvurderet maskinelt henvises til vedlagte bilag 'Præsentation Ombudsmanden'."