



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2022-17

Bidragsmodtageres rettigheder i sager om inddrivelse af underholdsbidrag, der ikke er udlagt forskuds- vis af det offentlige

Resumé

1. juli 2022

Underholdsbidrag, der ikke er udlagt forskudsvis af det offentlige, kan inddrives af Gældsstyrelsen, hvis bidragsyderen ikke betaler. Ombudsmanden har af egen drift undersøgt, hvilke rettigheder bidragsmodtagere har i forbindelse med inddrivelsen, herunder hvilke oplysninger bidragsmodtageren kan få.

Forvaltningsret

112.2

113.1

Ombudsmanden tilkendegav, at en bidragsmodtagers rettigheder i første række afhænger af, om bidragsmodtageren har partsstatus i forbindelse med inddrivelsen. Dette spørgsmål må afgøres ud fra en vurdering af bidragsmodtagerens interesse i udfaldet af den afgørelsessag, der i en given sammenhæng er tale om.

Skatter

7.9

Ombudsmanden fandt, at bidragsmodtageren som udgangspunkt ikke er part i sager, hvor der træffes afgørelser om konkrete inddrivelseskridt mod bidragsyderen, f.eks. afgørelser om lønindeholdelse eller modregning. Derimod mente ombudsmanden, at bidragsmodtageren har partsstatus i afgørelsessager om eksistensen og størrelsen af bidragsmodtagerens fordring, f.eks. en sag om forældelse.

Når bidragsmodtageren er part i en afgørelsessag i forbindelse med inddrivelsen, har bidragsmodtageren de partsrettigheder, som fremgår af forvaltningsloven, herunder ret til partsaktindsigt.

I de tilfælde, hvor bidragsmodtageren ikke er part, skal spørgsmålet om aktindsigt afgøres efter reglerne i offentlighedsloven. Muligheden for at få indsigt i dokumenter om inddrivelsen vil i disse tilfælde være begrænset af den særlige tavshedspligtsbestemmelse i skatteforvaltningslovens § 17. Der må dog foretages en konkret vurdering af, om den pågældende kan betragtes som uvedkommende i skatteforvaltningslovens § 17's forstand i forhold til oplysninger om inddrivelsen, eller om tavshedspligten konkret ikke vil være til hinder for, at der kan gives adgang til visse oplysninger.

Ombudsmanden tilkendegav, at der herudover kan være oplysninger om inddrivelsen af mere generel karakter, f.eks. oplysninger om generelle inddrivelseshindringer, som ikke kan anses for omfattet af skatteforvaltningslovens § 17, da der ikke er tale om oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervs-mæssige eller privatlivet tilhørende forhold. I forhold til sådanne oplysninger må der derfor foretages en konkret vurdering af bidragsmodtagerens ret til indsigt efter offentlighedslovens bestemmelser.

(Sag nr. 21/04158)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Baggrunden for og omfanget af min undersøgelse

Det daværende SKAT traf i september 2015 beslutning om at sætte alle automatiserede inddrivelseskridt i inddrivelsessystemet EFI (Et Fælles Inddrivelsessystem) i bero. I forlængelse heraf modtog jeg en række henvendelser fra modtagere af børne- og ægtefællebidrag, som ikke kunne få udbetalt deres bidrag, fordi (nu) Gældsstyrelsen ikke havde inddrevet bidragene. Henvendelserne kom fra både bidragsmodtagere bosat i udlandet og bidragsmodtagere bosat i Danmark.

Jeg blev endvidere opmærksom på, at Den juridiske vejledning ved version 2021-2, afsnit G.A.3.7.4 Underholdsbidrag, blev ændret i forhold til beskrivelsen af bidragsmodtageres klageadgang. I version 2021-1 var det beskrevet, at klager fra bidragsmodtageren over, at der ikke blev foretaget inddrivelse af privatretlige bidrag, kunne indbringes for Landsskatteretten, hvis klagen vedrørte en afgørelse i form af en forvaltningsakt, f.eks. om betalingsevne. I version 2021-2 var dette – og andre – afsnit udeladt. I den seneste version 2022-1 anføres det, at bidragsmodtageren som udgangspunkt ikke anses for klageberettiget i forhold til afgørelser om inddrivelse hos bidragsyderen, idet bidragsmodtageren ikke har en "væsentlig, direkte og individuel retlig interesse". Derudover anføres det, at bidragsmodtagere kan klage over manglende inddrivelse af deres krav efter retningslinjerne i SKM2018.349.SKTST.

På den baggrund indledte jeg med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 2, en undersøgelse af bidragsmodtageres rettigheder og pligter i forbindelse med, at Gældsstyrelsen inddriver krav på ikke-forskudsvis udlagte bidrag hos bidragsydere.

Min undersøgelse omfatter således bidrag, som Udbetaling Danmark ikke udlægger forskudsvis, men som kun udbetales, når de er inddrevet hos bidragsyderen.

Det drejer sig særligt om ægtefælle- og partnerbidrag, børnebidrag, hvor bidraget overstiger normalbidragets grundbeløb, samt børnebidrag, der bygger på udenlandske bidragsresolutioner.

Jeg har koncentreret min undersøgelse om bidragsmodtagerens rettigheder i forbindelse med inddrivelsen, herunder spørgsmålet om bidragsmodtagerens partsstatus.

Min undersøgelse er af generel karakter, og jeg har således ikke i denne forbindelse haft anledning til at vurdere, om konkrete sager er behandlet i overensstemmelse med reglerne på området.

Til brug for min undersøgelse har jeg indhentet en udtalelse fra Gældsstyrelsen. Se herom pkt. 3 nedenfor.

2. Retsgrundlag

2.1. Opkrævning og inddrivelse af børnebidrag

2.1.1. Opkrævning

Familieretshuset (og eventuelt senere familieretten) fastsætter størrelsen af et dansk ægtefælle-, partner- eller børnebidrag i tilfælde, hvor parterne er uenige. Det samme gælder i tilfælde, hvor parterne er enige, men anmoder om, at Familieretshuset fastsætter bidrag.

Undlader en bidragsyder at betale et fastsat ægtefælle-, partner- eller børnebidrag, der ikke er forskudsvis udlagt, kan bidragsmodtageren anmode Udbetaling Danmark om at opkræve bidraget på vegne af bidragsmodtageren. Det følger af § 2, stk. 1, i lov om opkrævning af underholdsbidrag (lovbekendtgørelse nr. 769 af 7. august 2019). Hvis bidragsyderen fortsat ikke betaler, anmoder Udbetaling Danmark Gældsstyrelsen, som restanceinddrivelsesmyndighed, om at inddrive det skyldige bidrag.

2.1.2. Inddrivelse

Gældsstyrelsen inddriver bidrag, der ikke er udlagt forskudsvis, efter reglerne i gældsinddrivelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 6 af 7. januar 2022). Det følger af § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 188 af 9. marts 2020 om inddrivelse af gæld til det offentlige, jf. § 1, stk. 1, 2. pkt., i gældsinddrivelsesloven.

Efter gældsinddrivelseslovens § 2, stk. 2, forestår fordringshaveren, eller den, der på vegne af fordringshaveren opkræver fordringen, beregning og opgørelse af fordringer og udsendelse af opkrævninger mv. Tilsvarende gælder behandlingen af indsigelser om fordringen.

Af gældsinddrivelseslovens § 2, stk. 3, 11 og 12, fremgår desuden følgende om fordringshaverens rolle i forbindelse med inddrivelsen:

”Stk. 3. Fordringer overdrages til restanceinddrivelsesmyndigheden, når betalingsfristen er overskredet og sædvanlig rykkerprocedure forgæves

er gennemført. Fordringshaveren eller den, der på vegne af fordringshaveren opkræver fordringen, kan dog på skyldnerens anmodning tillade afdragsvis betaling eller henstand med betalingen. (...)

...

Stk. 11. Fordringshaveren eller den, der på vegne af fordringshaveren opkræver fordringen, skal, såfremt denne bliver bekendt med væsentlige ændringer i skyldnerens forhold efter overdragelsen af fordringen til restanceinddrivelsesmyndigheden, underrette restanceinddrivelsesmyndigheden herom og kan i den forbindelse anmode restanceinddrivelsesmyndigheden om at intensivere inddrivelsen eller at sende sagen tilbage til fordringshaveren, med henblik på at fordringshaveren kan tillade afdragsvis betaling eller henstand med betalingen. (...)

Stk. 12. Fordringshaveren eller den, der på vegne af fordringshaveren opkræver fordringen, kan helt eller delvis kalde en fordring tilbage, der er oversendt til inddrivelse, med henblik på at foretage modregning for kravet.”

Af gældsinddrivelseslovens § 3, stk. 1 og 3, fremgår følgende:

”§ 3. Ved overdragelse af fordringer m.v. til inddrivelse i restanceinddrivelsesmyndigheden overtager restanceinddrivelsesmyndigheden kreditorbeføjelserne.

...

Stk. 3. Restanceinddrivelsesmyndigheden kan som led i inddrivelsen tillade afdragsvis betaling eller henstand med betalingen (...).”

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at reglen bevirker, at restanceinddrivelsesmyndigheden indtræder i samtlige rettigheder og forpligtelser, der er knyttet til de enkelte fordringer, ved overdragelse af fordringer mv. til inddrivelse i restanceinddrivelsesmyndigheden. Jeg henviser til lovforslag nr. L 112 af 24. februar 2005 om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer, lovforslaget s. 4650. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2004-05, 2. samling.

Gældsinddrivelseslovens § 4 regulerer dækningsrækkefølgen:

”§ 4. Dækker beløb, der inddrives fra skyldner eller modtages ved en frivillig betaling, kun delvis fordringer under inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden vedrørende skyldneren, dækkes fordringerne i denne rækkefølge (...):

- 1) Bøder.
- 2) Underholdsbidrag, idet private krav dog dækkes forud for offentlige krav.
- 3) Andre fordringer.

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

Stk. 3. Når restanceinddrivelsesmyndigheden modtager beløb i forbindelse med en inddrivelsesindsats (...), dækkes først de fordringer, der er omfattet af inddrivelsesindsatsen på tidspunktet for restanceinddrivelsesmyndighedens anvendelse af beløbet. Dernæst dækkes øvrige fordringer, der er under inddrivelse og vil kunne inddrives ved en sådan inddrivelsesindsats, idet beløb, der er modtaget ved en afdragsordning, dog også kan dække fordringer, der omfattes af bilag 1, afsnit III. (...) Dækning sker i den dækningsrækkefølge, der anføres i stk. 1 og 2. (...)

...

Stk. 11. Restanceinddrivelsesmyndigheden kan uanset stk. 1-3 efter anmodning fra skyldner tillade, at beløb, der inddrives fra skyldner, går til dækning af bestemte fordringer.

..."

2.1.3. Klagemuligheder

Efter gældsinddrivelseslovens § 17 er der klageadgang til Landsskatteretten over restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om inddrivelse, herunder om et kravs eksistens og størrelse, når spørgsmålet herom vedrører restanceinddrivelsesmyndighedens administration. Andre indsigelser om fordringen behandles af fordringshaveren, jf. gældsinddrivelseslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., som er nævnt ovenfor.

I skatteforvaltningslovens kapitel 13 a findes fælles regler om muligheder for at klage over afgørelser truffet af bl.a. skatteforvaltningen.

Af § 35 a, stk. 2, i skatteforvaltningsloven følger det, at "[e]n klage kan indgives af enhver, der har en væsentlig, direkte og individuel retlig interesse i den afgørelse, der klages over". Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår det, at "[a]fgrænsningen af de klageberettigede er identisk med det skatteretlige partsbegreb. Det vil sige, at de, der er parter i sagen, vil kunne klage". Jeg

henviser til lovforslag nr. L 212 af 24. april 2013 om ændring af skatteforvaltningsloven og forskellige andre love, bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 33, s. 26. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

2.2. Partsbegrebet

Forvaltningslovens rettigheder om f.eks. ret til partshøring, begrundelse og partsaktindsigt gælder for parter i afgørelsessager.

Det følger således af forvaltningslovens § 2, stk. 1, at loven gælder for "sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed".

En afgørelsessag og den deraf følgende ret til bl.a. partsaktindsigt omfatter alle sagens dokumenter og relaterer sig således ikke kun til de dokumenter og oplysninger, som er snævert knyttet til selve afgørelsen, men også andre dokumenter og oplysninger, der indgår i grundlaget for afgørelsen, f.eks. dokumenter knyttet til processkridt i sagen.

Partsbegrebet er ikke defineret i forvaltningsloven, men skal forstås i overensstemmelse med lovens forarbejder og praksis, herunder retspraksis og ombudsmandspraksis.

Partsbegrebet omfatter bl.a. ansøgere – dvs. borgere, der til en forvaltningsmyndighed har indgivet ansøgning om en ydelse, tilladelse eller lignende. Borgere, som et krav, forbud eller påbud vil blive rettet til, er også parter. Partsbegrebet omfatter således typisk den eller dem, som en afgørelse vil blive stilet til – dvs. adressaterne for en afgørelse.

Partsbegrebet omfatter også klagere. En borger, der som klageberettiget har indgivet en klage til en rekursinstans, er part i selve klagesagen. Kriterierne for at være klageberettiget efter forvaltningsrettens almindelige regler er normalt sammenfaldende med kriterierne for partsstatus.

Også personer, som ikke er ansøgere, adressater eller klagere, kan være parter i en sag. Det afhænger af, om de kan anses for at have en væsentlig, individuel og retlig interesse i sagen og dens udfald.

Væsentlighedskriteriet betyder, at afgørelsen skal angå borgerens forhold med en vis intensitet og styrke. Om en interesse er væsentlig, må afgøres konkret. Ved vurderingen kan der inddrages nogle hjælpeskriterier, bl.a. om sagens afgørelse får direkte virkning for borgeren, eller om virkningen er afledt.

Det er som udgangspunkt kun den, der bliver direkte berørt af en afgørelse, der er part i sagen. Ved vurderingen af, om en afledt interesse er tilstrækkelig

væsentlig til alligevel at udløse partsstatus, må mængden og arten af de led, der indgår mellem sagens udfald og den aktuelle betydning for borgeren, tages i betragtning. Det må desuden tages i betragtning, hvor indgribende betydning sagens udfald får for borgeren, og om den afledte interesse må anses for at være beskyttet af den materielle lovgivning i sagen.

Når udfaldet af en sag ikke har direkte og automatiske virkninger for en borger, men alene øger sandsynligheden for, at visse følger af betydning for borgeren indtræder, vil borgerens interesse i sagen som oftest være så indirekte og usikker, at han eller hun ikke vil blive tillagt partsstatus.

Se om væsentlighedsvurderingen også Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 99 ff.:

”At interessen skal være væsentlig, indebærer, at afgørelsen skal angå den pågældendes forhold med en vis intensitet og styrke. (...)

Jo mere direkte og automatisk en afgørelse rettet til et subjekt har virkning for andre subjekter, desto mindre skal der til for at anse disse andre subjekter for parter i forvaltningslovens forstand. Spørgsmål om partsstatus vil derfor ofte kunne opstå i situationer, hvor tredjemands interesse i sagens udfald på den ene side kan siges at være reel og signifikant, men på den anden side er af afledt karakter, og afgørelsen måske endog kun vil få reel betydning for tredjemand, såfremt andre forhold til lige opfyldes.

...

I skattesager synes praksis at lægge vægt på, om afgørelsen for den umiddelbare part (det lignede skattesubjekt) har automatiske afledte skattemæssige konsekvenser for et andet skattesubjekt. I sådanne tilfælde anses sidstnævnte som udgangspunkt for at være part i forvaltningslovens forstand i den sag, parterne begge har interesse i. Det gælder, hvad enten der er tale om en partstvist eller ej. Der er således normalt partsstatus efter forvaltningsloven til alle personer eller virksomheder mv. i retsforhold, for hvem beskatningen skal ske 'symmetrisk' (f.eks. fradrag hos part 1 og indtægtsførsel hos part 2) eller for hvem beskatningen bør foretages ensartet, jf. U 2001.809 H, U 2002.1399 H, FOB 1989.241 og FOB 1989.261.

Er der ikke tale om en sådan automatisk skattemæssig konsekvens, men alene om, at afgørelsen vedrørende det ene skattesubjekt vil kunne få bevismæssig eller anden mulig indirekte betydning for den skattemæssige behandling af et andet skattesubjekt, vil dette normalt ikke

være tilstrækkeligt til at anse det andet skattesubjekt for part i det første skattesubjekts sag.

...

Heller ikke det forhold, at den skattemæssige ligning af et skattesubjekt får økonomiske følgevirkninger for et andet skattesubjekt, bevirker, at sidstnævnte får partsstatus i førstnævntes skattesag (...).”

Jan Pedersen, Det skatteretlige partsbegreb, TfS 2012, s. 273, anfører bl.a. følgende:

”Det skatteretlige udgangspunkt er, at partsbegrebet som altovervejende udgangspunkt er indskrænket til adressaten for den givne skatteansættelse eller skatteafgørelse dvs. den skatteyder, som myndighedernes afgørelse retter sig imod.

...

Som udgangspunkt har øvrige involverede derfor ingen beføjelser i sager, hvori de ikke er adressater. Uanset om man indirekte berøres af en skatteafgørelse over for andre, har man ikke krav på at blive orienteret eller have adgang til sagsoplysning, aktindsigt, afgivelse af udtalelse, klageadgang m.v. Dette principielle udgangspunkt gælder, uanset om parterne har sammenfaldende eller modsatrettede interesser i ansættelsen af den pågældende disposition.”

En borger bliver desuden ikke part i en sag, blot fordi han eller hun ved sin henvendelse til en myndighed har givet anledning til, at myndigheden rejser sagen.

Jeg henviser til Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 97 ff., Jan Pedersen, Skatteforvaltning Skatteproces Skattekontrol (2020), s. 71 ff., og [overblik #3](#) om partsbegrebet i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside samt til [FOB 1989.241](#) (s. 265 med omtale af sag 12), [FOB 2003.345](#), [FOB 2005.621](#) og [FOB 2015-61](#) (på ombudsmandens hjemmeside).

2.3. Aktindsigt og tavshedspligt

Parter i afgørelsessager kan efter forvaltningslovens § 9, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014), forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Efter bestemmelsen i § 9, stk. 5, er retten til aktindsigt ikke begrænset hverken af almindelige eller særlige bestemmelser om tavshedspligt.

Efter offentlighedslovens § 7, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020), kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven er efter bestemmelsen i lovens § 35 begrænset af særlige tavshedspligtsbestemmelser, der er fastsat i anden lovgivning.

Skatteforvaltningslovens § 17 indeholder en særlig tavshedspligtsbestemmelse, som gælder for myndighederne på Skatteministeriets område. Af bestemmelsens stk. 1, 1. pkt., fremgår følgende:

”§ 17. Skattemyndighederne skal under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c-152 f i straffeloven iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervs-mæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med.”

Den særlige, skærpede tavshedspligt for skattemyndighederne fulgte tidligere af skattestyrelseslovens § 37.

Af forarbejderne til lov nr. 111 af 31. maj 2005 om ændring af en række love som følge af skatteforvaltningsloven fremgår bl.a. følgende:

”Ifølge forarbejderne til skattestyrelseslovens § 37 betyder den særlige tavshedspligt, at de tavshedsbelagte oplysninger ikke videregives til private, bortset fra parter i afgørelsessager. (...) Ifølge forarbejderne indebærer skattestyrelseslovens § 37, at de pågældende oplysninger alene kan videregives efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. (...)

Med den foreslåede § 17 videreføres den særlige, skærpede tavshedspligt for skattemyndighederne. Den foreslåede § 17 vil imidlertid samtidig indebære, at anvendelsesområdet for den skærpede tavshedspligt udvides, således at den omfatter hele ministerområdets lovgivning bortset fra lovgivning, der ikke er lovgivning om skatter i bred forstand.

Det foreslås samtidig, at det nugældende 2. pkt. i skattestyrelseslovens § 37, der udvider den særlige tavshedspligt til også at gælde for de kommunale inddrivelsesmyndigheder, udgår, idet inddrivelsesopgaven foreslås samlet i Skatteministeriet (...).

...

Den foreslåede ændring i anvendelsesområdet for den skærpede tavshedspligt vil indebære, at oplysninger om fysiske eller juridiske persons økonomiske, erhvervs-mæssige eller privatlivet tilhørende forhold,

som told- og skatteforvaltningen udelukkende er kommet i besiddelse af via forvaltning af og kontrol med lovgivning om afgifter, told og ejendomsvurdering, vil blive undergivet den særlige tavshedspligtsregel i skatteforvaltningslovens § 17 (...). Heraf vil bl.a. følge, at der uanset oplysningernes nærmere indhold ikke vil være adgang til aktindsigt i sådanne oplysninger (...).”

Jeg henviser herved til lovforslag nr. L 110 af 24. februar 2005, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 4.6. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2004-05, 2. samling.

3. Gældsstyrelsens udtalelse

3.1. Bidragsmodtageres rettigheder

3.1.1. Generelt om rettigheder

Gældsstyrelsen har i sin udtalelse henvist til, at når krav overdrages til inddrivelse hos Gældsstyrelsen, overtager styrelsen kreditorbeføjelserne, jf. gældsinddrivelseslovens § 3, stk. 1. Gældsstyrelsen indtræder i samtlige rettigheder og forpligtelser, der er tilknyttet de enkelte fordringer.

I gældsinddrivelsesloven er der fastsat rettigheder og pligter for de fordringshavere, som Gældsstyrelsen inddriver fordringer for. Disse rettigheder og pligter gælder i forhold til fordringshaver eller den, der på vegne af fordringshaver opkræver de fordringer, der overdrages til inddrivelse.

Der er ikke i gældsinddrivelsesloven fastsat særlige rettigheder, herunder klage muligheder eller pligter for bidragsmodtagere, og Gældsstyrelsen har anført, at bidragsmodtagere har samme rettigheder og pligter som andre fordringshavere.

En fordringshavers rettigheder knytter sig til selve retten til at få inddrevet fordringer og retten til at tilbagekalde en fordring fra inddrivelse med henblik på bl.a. indgåelse af afdragsordning og meddelelse af henstand eller modregning jf. gældsinddrivelseslovens § 2, stk. 11 og 12.

3.1.2. Bidragsmodtageres partsstatus

Gældsstyrelsen har i forhold til bidragsmodtageres partsstatus anført bl.a., at styrelsens inddrivelsesindsatser – herunder indsatser, hvor der træffes en afgørelse – er rettet mod skyldner og baseret på oplysninger om skyldners økonomiske forhold og gældsposter samt omhandler, hvordan skyldners gæld inddrives. De enkelte inddrivelsesindsatser omfatter som udgangspunkt alle skyldners gældsposter, der er overdraget til inddrivelse, i det omfang for-

dringerne kan inddrives ved den pågældende indsats. En afgørelse om inddrivelse er således mere en afgørelse om, hvor store beløb der kan inddrives hos skyldner for at få inddrevet de fordringer, der er overdraget til inddrivelse, end en afgørelse om, hvilke af disse fordringer der inddrives hos skyldner.

Gældsstyrelsen har anført, at en afgørelse om inddrivelse af fordringshaveres krav hos en skyldner har en direkte virkning for den pågældende skyldner, mens den enkelte fordringshavers interesse er økonomisk og afledt. Det er Gældsstyrelsens vurdering, at fordringshavers afledte interesse som udgangspunkt ikke er så væsentlig, at fordringshaver får partsstatus. Gældsstyrelsen har herved henvist til arten af leddene mellem fordringshaver og en afgørelse om inddrivelse af fordringshavers krav hos skyldner, hvilket medfører, at fordringshavers interesse ikke har den nødvendige intensitet og styrke til, at fordringshaver har partsstatus.

Særligt i forhold til bidragsmodtagere har Gældsstyrelsen anført, at selv om inddrivelsen af ikke-forskudsvis udlagte bidrag kan have stor betydning for den enkelte bidragsmodtagers økonomiske situation, adskiller bidragsmodtagers interesse sig ikke så væsentligt fra andre fordringshaveres interesse, at bidragsmodtagere kan anses for at have partsstatus.

Ifølge Gældsstyrelsen kan en bidragsmodtager have partsstatus efter en konkret vurdering af interessen i den enkelte sag. En fordringshaver – og dermed også en bidragsmodtager – kan imidlertid som udgangspunkt alene anses for at have partsstatus i forhold til afgørelser, der ”direkte vedrører fordringshavers fordringer”, eksempelvis hvis styrelsen træffer afgørelse om, at fordringshavers fordringer er forældede, jf. også nedenfor under pkt. 3.1.4 om klagemulighed.

Gældsstyrelsen har ikke kendskab til sager, hvor en bidragsmodtager er anset for at have partsstatus i forhold til afgørelser om inddrivelse hos en bidragsyder, eller sager, hvor en bidragsmodtager har påstået at have partsstatus.

3.1.3. Bidragsmodtagerens mulighed for at få oplysninger om inddrivelsen

Ifølge Gældsstyrelsen vil en fordringshaver have ret til at få visse oplysninger om styrelsens inddrivelse af fordringshaverens fordringer. Denne ret er ikke reguleret i gældsinddrivelsesloven, men følger af, at det er den pågældende fordringshavers fordringer. Fordringshavers ret til at få oplysninger om styrelsens inddrivelse er begrænset af skattemyndighedernes ubetingede tavshedspligt efter § 17 i skatteforvaltningsloven.

Gældsstyrelsen har i den forbindelse anført, at bidragsmodtagere som udgangspunkt skal anses for uvedkommende i henhold til skatteforvaltningslovens § 17 i forhold til oplysninger om bidragsyders økonomiske forhold, som

Gældsstyrelsen kommer i besiddelse af i forbindelse med inddrivelsen, herunder om der er overdraget fordringer fra andre fordringshavere til inddrivelse, og hvordan Gældsstyrelsen inddriver bidragsmodtageres fordringer hos den enkelte bidragsyder.

Det er på den baggrund Gældsstyrelsens opfattelse, at en bidragsmodtager som udgangspunkt alene kan få oplyst, hvor mange af bidragsmodtagerens fordringer der er inddrevet, herunder restsaldoen for fordringerne, og om Gældsstyrelsen modtager beløb til dækning af disse.

3.1.4. Klagemulighed

Gældsstyrelsen har anført, at da bidragsmodtagere efter styrelsens opfattelse som udgangspunkt ikke har partsstatus i forhold til de enkelte inddrivelsesindsatser over for bidragsydere, er bidragsmodtagere heller ikke klageberettigede efter gældsinddrivelseslovens § 17 i forhold til de afgørelser vedrørende en bestemt skyldner, som Gældsstyrelsen træffer (modregning, lønindeholdelse og afdragsordninger) om inddrivelse af de fordringer, der er overdraget til inddrivelse. Det er Gældsstyrelsens opfattelse, at dette som udgangspunkt også gælder for beslutninger om inddrivelse af fordringshaverens fordring, som Gældsstyrelsen træffer i forhold til inddrivelsen hos en bestemt skyldner (bl.a. rykkere og beslutninger om, hvordan fordringer inddrives hos denne), idet styrelsen har anført, at der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed. Ifølge Gældsstyrelsen vil en sådan klage skulle behandles efter SKM2018.349.SKTST under hensyntagen til skattemyndighedernes ubetingede tavshedspligt.

Det er herefter Gældsstyrelsens opfattelse, at en fordringshaver som udgangspunkt alene vil kunne anses for at have en væsentlig, direkte og individuel interesse i forhold til en afgørelse og dermed være klageberettiget, hvis afgørelsen har en direkte betydning for fordringshavers fordringer, f.eks. en afgørelse om, at fordringshavers fordringer er forældede, eller om at fordringshavers fordringer må anses for fuldt inddrevet og afregnet til fordringshaver, hvis der opstår uenighed herom. Herudover er det Gældsstyrelsens opfattelse, at fordringshaver i et vist omfang har mulighed for at klage over Gældsstyrelsens inddrivelse af fordringshavers fordringer efter retningslinjerne i SKM2018.349 SKTST, eksempelvis over manglende inddrivelse af fordringshavers fordringer, dog ikke i forhold til de enkelte inddrivelsesindsatser hos skyldner.

Samlet set er det Gældsstyrelsens opfattelse, at en bidragsmodtagers klagemuligheder ikke adskiller sig fra andre fordringshaveres klagemuligheder.

4. Min vurdering

4.1. Indledning

Når en fordring er overdraget fra Udbetaling Danmark til Gældsstyrelsen med henblik på inddrivelse, afhænger en bidragsmodtagers rettigheder i første række af, om bidragsmodtageren har partsstatus i en afgørelsessag i forbindelse med inddrivelsen.

Således er de rettigheder, der følger af forvaltningsloven, f.eks. partsaktindsigt, knyttet til, om man er part i en afgørelsessag. Også spørgsmålet om klageberettigelse efter gældsinddrivelseslovens § 17 er knyttet til, at man er part i en sag, hvori der er truffet en afgørelse.

Som anført ovenfor under pkt. 2.2 omfatter en afgørelsessag ikke kun dokumenter og oplysninger, som er snævert knyttet til selve afgørelsen, men alle oplysninger og dokumenter, som indgår i grundlaget for afgørelsen, herunder f.eks. oplysninger om processkridt i sagen, uanset om disse skridt isoleret måtte have karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Hvis man er part i en afgørelsessag, har man således f.eks. ret til partsaktindsigt i hele den pågældende sag.

Jeg har ikke i min udtalelse fundet anledning til at foretage en vurdering af, i hvilket omfang forskellige afgørelser vedrørende inddrivelse af en bidragsmodtagers fordringer har en sådan sammenhæng, at de må henføres til den samme sag. Når jeg i det følgende taler om afgørelsessager, har jeg af samme grund ikke foretaget en nærmere afgrænsning af, hvilke dokumenter og oplysninger, herunder oplysninger om forskellige processkridt, disse sager rummer.

Andre rettigheder, f.eks. indsigt efter offentlighedsloven, forudsætter ikke, at man er part, og heller ikke, at der er tale om en afgørelsessag. Dokumenter, der vedrører faktisk forvaltningsvirksomhed, er således som udgangspunkt omfattet af offentlighedsloven.

Nedenfor i afsnit 4.2 behandler jeg først spørgsmålet om bidragsmodtagerens partsstatus. Herefter tager jeg i pkt. 4.3 stilling til betydningen af bidragsmodtagerens partsstatus for vedkommendes rettigheder i inddrivelsessagen med fokus på retten til indsigt og klageadgang.

4.2. Bidragsmodtageres partsstatus

4.2.1. Generelt

Spørgsmålet om bidragsmodtagerens partsstatus ved Gældsstyrelsens inddrivelse af vedkommendes fordring hos bidragsyderen må efter min opfattelse afgøres ud fra en vurdering af vedkommendes interesse i udfaldet af

den eller de afgørelser, der træffes i en given sag i forbindelse med inddrivelsen.

Inddrivelsesvirksomheden vil som regel munde ud i bl.a., at der træffes afgørelse om konkrete inddrivelsesskridt mod skyldner, f.eks. i form af afgørelser om modregning og lønindeholdelse.

Der kan dog også træffes andre typer afgørelser, f.eks. i forbindelse med Gældsstyrelsens retskraftvurdering af de enkelte fordringer.

Der vil som følge af de forskellige typer af afgørelsessager kunne være forskel på karakteren af bidragsmodtagerens interesse og dermed også på vedkommendes partsstatus. Af samme grund er jeg enig med Gældsstyrelsen i, at styrelsen skal foretage en særskilt vurdering af bidragsmodtagerens partsstatus i forhold til de afgørelsessager, der indgår i den samlede inddrivelsesvirksomhed.

Jeg har som nævnt ovenfor ikke i min udtalelse fundet anledning til at foretage en vurdering af, i hvilket omfang forskellige afgørelser vedrørende inddrivelse af en bidragsmodtagers fordringer har en sådan sammenhæng, at de må henføres til den samme sag. Mine bemærkninger nedenfor angår således bidragsmodtagerens stilling i den type afgørelsessag, der omtales i det pågældende afsnit, og indebærer ingen vurdering af, om der eventuelt i praksis træffes andre afgørelser i den pågældende sag, der kan udløse partsstatus for en bidragsmodtager.

4.2.2. Afgørelser om konkrete inddrivelsesskridt mod skyldner

Gældsstyrelsen har i udtalelsen til mig anført, at styrelsens inddrivelsesindsatser er rettet mod skyldner og baseret på oplysninger om skyldners økonomiske forhold og gældsposter samt omhandler, hvordan skyldners gæld inddrives. De enkelte inddrivelsesindsatser omfatter som udgangspunkt alle skyldners gældsposter, der er overdraget til inddrivelse.

Som det fremgår af pkt. 2.2 ovenfor, omfatter partsbegrebet typisk adressaterne for en afgørelse. En afgørelse om en konkret inddrivelsesindsats over for bidragsyderen er rettet mod denne og ikke mod bidragsmodtageren. Det er således bidragsyderen, der er adressat. Det forhold, at Gældsstyrelsen træffer afgørelse om inddrivelsesskridt hos en bidragsyder på baggrund af bidragsmodtagerens anmodning til Udbetaling Danmark om at opkræve bidraget og senere Udbetaling Danmarks overdragelse af fordringen til Gældsstyrelsen med henblik på inddrivelse, ændrer ikke på, at bidragsmodtageren ikke er adressat for afgørelserne om de enkelte inddrivelsesskridt.

Om en bidragsmodtager er part i forhold til en sag, hvor der træffes afgørelse i forvaltningslovens forstand om et konkret inddrivelseskridt, afhænger derfor af en vurdering af, om bidragsmodtageren har en væsentlig, individuel og retlig interesse heri.

Gældsstyrelsen overtager i medfør af § 3, stk. 1, i gældsinddrivelsesloven kreditorbeføjelserne, når fordringer overdrages til inddrivelse.

En afgørelse om en konkret inddrivelsesindsats har – som følge af reglerne om dækningsrækkefølge i gældsinddrivelseslovens § 4 – ikke nødvendigvis direkte og automatiske virkninger for bidragsmodtageren, men kan, afhængigt af sit indhold, generelt alene siges at øge sandsynligheden for, at bidragsmodtageren får sit krav dækket helt eller delvist. Endvidere angår afgørelsen ikke nødvendigvis alene bidragsmodtagerens fordring, men også eventuelle fordringer fra andre kreditorer. Bidragsmodtagerens interesse i sager, hvor der træffes afgørelser om inddrivelseskridt, vil derfor i mange tilfælde være indirekte og usikker.

På trods af bidragsmodtageres muligt betydelige økonomiske interesse i inddrivelsesindsatsen er jeg på den baggrund enig med Gældsstyrelsen i, at bidragsmodtageres interesse i en afgørelsessag om et konkret inddrivelseskridt som udgangspunkt ikke har en sådan karakter, at bidragsmodtagere af den grund kan anses for at have partsstatus i forvaltningslovens forstand i forhold til de pågældende sager.

4.2.3. Afgørelser om fordringens eksistens mv.

Hvor Gældsstyrelsen træffer afgørelser, der berører eksistensen eller størrelsen af den enkelte bidragsmodtagers fordring, herunder f.eks. hvis Gældsstyrelsen tager stilling til, om en fordring er forældet, kan bidragsmodtageren blive direkte berørt. Dette må som udgangspunkt føre til, at bidragsmodtager har den fornødne væsentlige, individuelle og retlige interesse til at opnå partsstatus i forhold til en sådan afgørelsessag.

Jeg er på den baggrund enig med Gældsstyrelsen i, at en bidragsmodtager kan være part i sager, hvor der træffes afgørelser i forbindelse med inddrivelsen, og at det er tilfældet f.eks., hvor Gældsstyrelsen træffer en afgørelse om, at kravet på bidrag er forældet, eller en afgørelse om, hvorvidt bidragsmodtagerens fordring er fuldt eller delvist inddrevet og afregnet.

4.3. Bidragsmodtagerens rettigheder

4.3.1. Generelt

Hvor bidragsmodtageren er part i en afgørelsessag i forbindelse med inddrivelsen, jf. pkt. 4.2 ovenfor, har bidragsmodtageren de partsrettigheder, som

fremgår af forvaltningsloven, herunder ret til partshøring, begrundelse og partsaktindsigt.

Det følger også af det anførte ovenfor i pkt. 4.2, at bidragsmodtagere som udgangspunkt ikke vil have rettigheder efter forvaltningsloven i forhold til afgørelsessager om inddrivelseskridt i forhold til bidragsydere, da udgangspunktet her er, at bidragsmodtageren ikke er part.

4.3.2. Særligt om indsigt

I de tilfælde, hvor bidragsmodtageren er part i en afgørelsessag, jf. pkt. 4.2 ovenfor, kan denne som nævnt få partsaktindsigt i medfør af forvaltningsloven. Som det fremgår ovenfor i pkt. 2.3, begrænser den særlige tavshedspligtsbestemmelse i skatteforvaltningslovens § 17 ikke adgangen til aktindsigt efter forvaltningsloven. Dette gælder for hele den pågældende afgørelsessag, jf. ovenfor i pkt. 4.1 om afgrænsningen heraf.

Hvor bidragsmodtageren ikke er part i en afgørelsessag, skal spørgsmålet om indsigt afgøres efter offentlighedsloven. Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven er i modsætning til aktindsigt efter forvaltningsloven begrænset af den særlige tavshedspligtsbestemmelse i skatteforvaltningslovens § 17, hvorefter skattemyndighederne skal iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med.

Udgangspunktet i forhold til en sag, hvor der træffes afgørelse om konkrete inddrivelseskridt mod bidragsyderen, vil således være, at bidragsmodtageren ikke kan få indsigt i oplysninger om bidragsyderens økonomiske forhold, som Gældsstyrelsen kommer i besiddelse af i forbindelse med inddrivelsen, eller oplysninger om andre fordringshaveres fordringer, der er overdraget til inddrivelse.

Gældsstyrelsen må dog – også hvor bidragsmodtageren ikke er part – foretage en vurdering af, om den pågældende kan betragtes som uvedkommende i skatteforvaltningslovens § 17's forstand i forhold til de foreliggende oplysninger. Det må således antages, at der også, hvor bidragsmodtageren ikke er part, vil kunne forekomme oplysninger, hvor bidragsmodtageren ikke i forhold til skatteforvaltningslovens § 17 kan anses som uvedkommende. Det må f.eks. være tilfældet i forhold til oplysninger, der (udelukkende) angår eksistensen af vedkommendes egen fordring, eller oplysninger, der angår vedkommende selv, jf. reglerne om egenaccess.

Gældsstyrelsen har da også anført, at bidragsmodtageren kan få visse oplysninger – bl.a. oplysninger om, hvor mange af bidragsmodtagerens fordringer,

der er inddrevet, herunder restsaldoen for fordringerne, og om Gældsstyrelsen konkret modtager beløb til dækning af disse.

Herudover kan der være oplysninger af mere generel karakter, som er af betydning for inddrivelsen af bidragsmodtagerens fordring. Det kan f.eks. være oplysninger om generelle inddrivelseshindringer, der ikke kun angår bidragsmodtagerens fordring. I forhold til sådanne oplysninger gælder den særlige tavshedspligtsbestemmelse i skatteforvaltningslovens § 17 i almindelighed ikke, da der ikke er tale om oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold. Der må derfor i forhold til sådanne oplysninger foretages en konkret vurdering af retten til indsigt efter offentlighedslovens bestemmelser.

4.3.3. Særligt om klageadgang

Hvor bidragsmodtageren er part i en afgørelsessag i forbindelse med inddrivelsen af sin fordring, jf. pkt. 4.2 ovenfor, opfylder bidragsmodtageren som udgangspunkt derved også kriterierne for at være klageberettiget i medfør af skatteforvaltningslovens § 35 a, stk. 2, jf. pkt. 2.1.3 ovenfor. Er bidragsmodtageren part, kan denne således klage over afgørelsen efter gældsinddrivelseslovens § 17.

Jeg har desuden noteret mig Gældsstyrelsens oplysninger om, at en bidragsmodtager – også i situationer, hvor bidragsmodtageren ikke har partsstatus – efter SKM2018.349.SKTST vil kunne klage over Gældsstyrelsens behandling af spørgsmål, der ikke er afgørelser. Som eksempel vil en bidragsmodtager kunne få behandlet en indsigelse om manglende inddrivelse – dog ikke i forhold til de enkelte inddrivelsesindsatser hos bidragsyder.

5. Afsluttende bemærkninger

Jeg har ikke i forbindelse med min behandling af sagen fundet anledning til at forholde mig til, hvordan Gældsstyrelsen vejleder bidragsmodtagere om deres rettigheder og pligter, herunder i Den juridiske vejledning. Gældsstyrelsen kan dog overveje, om det, som jeg har anført i udtalelsen, på visse punkter giver anledning til at ændre vejledningen.