

Udskriftsdato: 15. december 2025

FOU nr 2020.27 (Gældende)

2020-27. Gældsstyrelsens begrundelse i afgørelser om modregning

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LBK nr 433 af 22/04/2014 § 22 og § 24 - LBK nr 29 af 12/01/2015 § 9 a, stk. 2

2020-27. Gældsstyrelsens begrundelse i afgørelser om modregning

Ombudsmanden gennemgik i en generel egen drift-undersøgelse Gældsstyrelsens begrundelse i afgørelser om modregning truffet efter dansk rets almindelige (uskrevne) regler om modregning.

Ombudsmanden konstaterede, at begrundelsen for afgørelser om modregning fra den såkaldte modregningskomponent "M" alene indeholdt en kortfattet angivelse af dansk rets almindelige betingelser for modregning uden nærmere angivelse af, at det var de uskrevne regler om modregning, der var grundlaget (hjemlen) for afgørelsen, eller hvad de nærmere betingelser efter disse regler var. Ombudsmanden mente på den baggrund, at begrundelsen ikke fuldt ud levede op til kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., om henvisning til de retsregler, afgørelsen er truffet efter. Ombudsmanden noterede sig samtidig, at Gældsstyrelsen ville indsætte en nærmere beskrivelse af dansk rets almindelige betingelser for modregning i styrelsens standardbreve. Ombudsmanden foretog sig derfor ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

I afgørelserne var det angivet, hvilke faktiske omstændigheder styrelsen havde lagt til grund for vurderingen af, at en fordring var retskraftig og dermed kunne danne grundlag for modregning. Denne angivelse gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger i forhold til kravet i forvaltningslovens § 24, stk. 2, om, at en begrundelse om fornødent skal indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Ombudsmanden mente ikke, at Gældsstyrelsens henvisning til de anvendte retsregler var tilstrækkelig klar og præcis i afgørelserne om modregning fra inddrivelsessystemet DMI. Han var derfor enig med styrelsen i, at der var behov for en tilpasning af henvisningerne til love og bekendtgørelser i det standardbrev, der blev anvendt.

Endelig noterede ombudsmanden sig, at Gældsstyrelsen i standardbrevet fra modregningskomponent "M" ville ophøre med at bruge forkortelsen "RIM" og i stedet skrive "Restanceinddrivelsesmyndigheden", idet forkortelsen ikke kunne anses for at være kendt af de berørte borgere.

(Sag nr. 19/03279)

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

Ombudsmandens udtalelse

1. Baggrunden for og afgrænsningen af min undersøgelse

1.1. Ombudsmanden afsluttede i oktober 2018 en generel sag om SKATs begrundelse for afgørelser om modregning med fordringer, som var registreret i inddrivelsessystemet DMI. Ombudsmanden noterede sig i den forbindelse, at SKAT (nu Gældsstyrelsen) havde oplyst, at det blev overvejet, hvordan afgørelserne kunne udvides med en oversigt over restgæld til inddrivelse eller modregning, og ombudsmanden bad styrelsen om at meddele ham resultatet af disse overvejelser (sagsnr. 17/00210).

I en udtalelse af 17. juni 2019 meddelte Gældsstyrelsen, at alle afgørelser om modregning fra inddrivelsessystemet DMI siden april 2019 havde indeholdt en oversigt over restgæld til inddrivelse eller modregning. Styrelsen oplyste også, at styrelsen i april 2019 begyndte at træffe afgørelser om modregning med fordringer i styrelsens nye inddrivelsessystem, PSRM. Styrelsen oplyste i den forbindelse, at afgørelser om modregning i PSRM indeholder oplysning om hovedstolen for de krav, som anvendes til modregningen, samt oplysning om restgælden efter modregning.

Udtalelsen var vedlagt to eksempler på de standardbreve, som Gældsstyrelsen bruger ved afgørelser om modregning. Det ene eksempel vedrørte en afgørelse om modregning med fordringer, som var registreret i inddrivelsessystemet DMI, og som endnu ikke var konverteret til PSRM. Det andet eksempel vedrørte en afgørelse om modregning fra den såkaldte modregningskomponent "M", der kan modregne med fordringer i både DMI og PSRM, men indtil videre alene i overskydende skat.

De to eksempler på afgørelser om modregning rejste efter ombudsmandens opfattelse visse spørgsmål i relation til forvaltningslovens regler om begrundelse, og ombudsmanden indledte derfor en undersøgelse af de standardbreve, der anvendes ved afgørelser om modregning, som Gældsstyrelsen træffer via inddrivelsessystemet DMI og modregningskomponent "M".

1.2. Min undersøgelse handler om Gældsstyrelsens generelle overholdelse af reglerne om begrundelse i forvaltningslovens kapitel 6. Reglerne er indledningsvis beskrevet nedenfor under pkt. 2.

Jeg har valgt at koncentrere min undersøgelse om fire spørgsmål i relation til reglerne om begrundelse af skriftlige afgørelser.

Jeg har for det første undersøgt, hvordan Gældsstyrelsen har beskrevet dansk rets almindelige (uskrrevne) regler om modregning i standardbrevet i modregningskomponent "M" (pkt. 3). For det andet har jeg undersøgt, hvordan styrelsen redegør for oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for de afgørelser, der træffes via modregningskomponent "M". Det gælder særligt i forhold til Gældsstyrelsens begrundelse for, at den eller de fordringer, der anvendes til modregning, kan anses for retskraftige (pkt. 4). Jeg har for det tredje undersøgt, hvordan styrelsen i standardbrevet i DMI henviser til de lovregler mv., som er anvendt (pkt. 5). Endelig har min undersøgelse for det fjerde omfattet styrelsens betegnelse af en fordringshaver i standardbrevet fra modregningskomponent "M" (pkt. 6).

Jeg har ikke i forbindelse med min undersøgelse taget stilling til konkrete afgørelser, som Gældsstyrelsen har truffet på grundlag af standardbrevene, herunder om begrundelsen i de enkelte afgørelser overholder reglerne i forvaltningslovens kapitel 6. Dette må ske i forbindelse med min behandling af eventuelle klagesager.

2. Generelt om retsgrundlaget

I kapitel 6 i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014) er der fastsat bestemmelser om begrundelse af afgørelser. Af bestemmelserne i § 22 og § 24, stk. 1 og 2, fremgår følgende:

”§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.”

”§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.”

Begrundelsen skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det indhold, den har. Formålet hermed er at give en øget garanti for, at afgørelsen er rigtig, og at grundlaget for afgørelsen er sagligt og fyldestgørende. Begrundelsen kan desuden hjælpe borgeren til bedre at forstå afgørelsen og have betydning for borgerens accept af afgørelsen og tillid til myndigheden. Endelig giver begrundelsen borgeren et bedre grundlag for at tage stilling til, om afgørelsen skal påklages eller indbringes for domstolene mv.

Der er efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 24 ikke noget til hinder for, at begrundelsen for en afgørelse er udarbejdet som en standardbegrundelse eller efter et standardkoncept, men kravene i bestemmelsen gælder også for standardbegrundelser. Det gælder også i forhold til automatiserede afgørelser.

Jeg henviser til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 591 ff., Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 632 ff., Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 8. udgave (2019), s. 319 ff., og overblik #10 om begrundelse i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

De nærmere krav til, hvilke oplysninger de enkelte dele af en begrundelse skal indeholde, er omtalt nedenfor under pkt. 3-6.

3. Gældsstyrelsens beskrivelse af dansk rets almindelige (uskrevne) regler om modregning

3.1. Nærmere om retsgrundlaget

Hvis en afgørelse er truffet på grundlag af uskrevne regler, indebærer kravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., om henvisning til retsregler, at begrundelsen skal indeholde en kort gengivelse af indholdet af det uskrevne retsgrundlag, således som myndigheden forstår og anvender det.

Jeg henviser til sagen FOB 2003.552, hvor en skoles afgørelse om afsked var truffet i henhold til ledelsesretten, og skolen derfor burde "have henvist til ledelsesretten og forklaret indholdet heraf i sin begrundelse for afgørelsen". Se også sagen FOB 2004.476, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed Proces Sagsbehandling, 5. udgave (2018), s. 147 f., Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 625, Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 639, og afsnit 6.2 i overblik #10 om begrundelse i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

Jeg henviser også til sagen FOB 1995.381, hvor en kommune havde reageret tjenstligt over for en medarbejder, der havde udtalt sig til en avis om kommunens arbejds- og arbejdsmiljømæssige forhold. Kommunen anførte i sin afgørelse, at udtalelserne udgjorde en krænkelse af "loyalitetskravene til ansatte i (kommunen)" samt af "spillereglerne med hensyn til udtalelser til pressen". Ombudsmanden fandt, at kommunen herved havde tilsidesat begrundelsespligten i forvaltningslovens § 24, stk. 1, idet

"(...) det nærmere grundlag for og indhold af denne del af det påberåbte retsgrundlag ikke blev angivet helt præcist. Netop i en sag som den foreliggende hvor den retlige bedømmelse sker på grundlag af en ulovbestemt regel, har det særlig betydning for forståelsen af skrivelsen og for partens eventuelle anfægtelse heraf at retsgrundlaget bliver præciseret. "

3.2. Gældsstyrelsens oplysninger

I det standardbrev, som anvendes i modregningskomponent "M", er der anført bl.a. følgende som begrundelse for afgørelsen om modregning i overskydende skat:

"Begrundelse for afgørelse om modregning

Afgørelsen om modregning med de fordringer, der er vist i opgørelsen om beløb anvendt til modregning, er truffet i medfør af §§ 7-9 a i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Det følger af § 9 a, stk. 1, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, at modregning kan gennemføres uden partshøring og uden vurdering af dine økonomiske forhold.

Vi har vurderet, at dansk rets almindelige betingelser for modregning i dit krav på udbetaling af beløbet er opfyldt, idet

- din overskydende skat og din gæld begge er pengebeløb,
- din gæld, der dækkes ved modregning, er retskraftig,
- din gæld, der dækkes ved modregning, er under inddrivelse,
- din overskydende skat er klar til udbetaling, og
- din gæld og den overskydende skat består mellem de samme parter (dig og staten), eller idet fordringshaver har ret til at indtræde i retten til udbetalinger fra staten, jf. § 8 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige. "

Gældsstyrelsen har i sin udtalelse af 12. november 2019 oplyst, at styrelsen i forbindelse med udviklingen af modregningskomponent "M" besluttede, at beskrivelsen af dansk rets almindelige betingelser for modregning skulle være kort, idet det er styrelsens erfaring, at læsevenlighed og overskuelighed er centralt for kommunikationen med skyldnere om modregning.

Det er Gældsstyrelsens opfattelse, at den anførte begrundelse i brevskabelonerne fra "M" er korrekt, fyldestgørende og fuldt ud opfylder begrundelsespligten i henhold til forvaltningsloven. Gældsstyrelsen har i den forbindelse henvist til, at der efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, alene gælder et krav om, at begrundelsen skal indeholde "en henvisning" til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, og at der med udtrykket "retsregler" også sigtes til uskrevne regler.

Efter Gældsstyrelsens opfattelse må længden af redegørelsen for de uskrevne retsregler bero på et skøn, der tilkommer den enkelte forvaltningsmyndighed. Gældsstyrelsen har imidlertid på baggrund af ombudsmandens henvendelse fundet anledning til på ny at overveje beskrivelsen af dansk rets almindelige betingelser for modregning. Styrelsen har herefter valgt, at der ved førstkommande revision af standardbrevet i modregningskomponent "M" indsættes en nærmere beskrivelse af dansk rets almindelige betingelser for modregning svarende til beskrivelsen i standardbrevet fra DMI. Styrelsen vil desuden indsætte en henvisning og et link til Skatteforvaltningens juridiske vejledning, afsnit A. D. 13 om dansk rets almindelige regler om modregning.

3.3. Min vurdering

De afgørelser om modregning, der træffes på grundlag af standardbrevet i modregningskomponent "M", er truffet i henhold til dansk rets almindelige (uskrevne) regler om modregning. Gældsstyrelsen må derfor kort beskrive indholdet af disse uskrevne regler i sine begrundelser, jf. pkt. 3.1.

Jeg er enig med Gældsstyrelsen i, at en myndighed i almindelighed bør tilstræbe, at en afgørelse er så læsevenlig som muligt. Hensynet til læsevenligheden kan imidlertid ikke tilsidesætte forvaltningslovens begrundelseskrav, herunder kravet om henvisning til de anvendte retsregler. Det skyldes bl.a., at kravet om en fyldestgørende begrundelse er et retligt krav, mens hensynet til at gøre afgørelser så læsevenlige som muligt udspringer af god forvaltningsskik. Jeg henviser til sagen FOB 2001.807, særligt afsnit 3. B. 10.b.

Efter min opfattelse lever Gældsstyrelsens kortfattede gengivelse af dansk rets almindelige betingelser for modregning i standardbrevet fra modregningskomponent "M" ikke fuldt ud op til kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., om henvisning til de regler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.

Det skyldes, at det i begrundelsen er anført, at afgørelsen om modregning er truffet i medfør af §§ 7-9 a i gældsinddrivelsesloven. Det er derimod ikke klart angivet, at det er dansk rets ulovbestemte regler om modregning, der er det retlige grundlag (hjemlen) for modregningen, og hvad de nærmere betingelser for modregning efter disse regler er. Det anføres blot, at Gældsstyrelsen har vurderet, at betingelserne er opfyldt, idet der foreligger fire angivne forhold, uden at læseren kan se, om disse fire forhold er afgørende og udtømmende efter de uskrevne regler.

Jeg har imidlertid noteret mig, at Gældsstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil indsætte en nærmere beskrivelse af dansk rets almindelige betingelser for modregning i standardbrevet i modregningskomponent "M". Gældsstyrelsen har som nævnt ovenfor i pkt. 3.2 oplyst, at denne beskrivelse vil svare til beskrivelsen af betingelserne i standardbrevet fra DMI. Jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

4. Gældsstyrelsens redegørelse for sagens faktiske omstændigheder – vurdering af retskraft

4.1. Nærmere om retsgrundlaget

4.1.1. Ifølge bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, stk. 2, skal en begrundelse om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Behovet for en redegørelse for sagens faktum må vurderes på baggrund af bl.a., i hvilket omfang parten har medvirket i sagens behandling (herunder ved partshøring og partsaktindsigt), og om sagens faktum i øvrigt er velkendt for parten. Herudover må kompleksiteten af sagens faktum også indgå i vurderingen, ligesom det har betydning, om faktum er omtvistet eller ej.

Jeg henviser til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 644 ff., Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 639 ff., Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 8. udgave (2019), s. 323 f., og afsnit 8 i overblik #10 om begrundelse i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

4.1.2. Ved lov nr. 551 af 29. maj 2018 om ændring af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige og forskellige andre love og om ophævelse af lov om forsøg med eftergivelse af gæld til det offentlige for socialt udsatte grupper (Forenkling af regler om inddrivelse af gæld til det offentlige m.v. og forældelses-håndtering m.v.) blev der indsat en bestemmelse i § 9 a, stk. 2, i gældsinddrivelsesloven, som regulerer begrundelsespligten i forhold til Gældsstyrelsens afgørelser om modregning. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 9 a.

...

Stk. 2. Restanceinddrivelsesmyndigheden er i begrundelsen for en afgørelse om modregning alene forpligtet til at henvise til, at fordringen er under inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden.”

I forarbejderne til bestemmelsen er anført bl.a. følgende:

”Med forslaget vil risikoen for, at begrundelser fremadrettet påvirkes af fortolkningsforskelle m.v. hos fordringshavere, for så vidt angår registreringen af sidste rettidige betalingsdag, blive minimeret. 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. Det bemærkes, at restanceinddrivelsesmyndighedens kontrol af betingelsen om afviklingsmodenhed kan foretages på flere måder. I dag sker kontrollen ud fra de data, som fordringshaver har indberettet om sidste rettidige betalingsdag, hvorfor kontrollen sker på grundlag af data, der kan være upålidelige og derfor indebærer en risiko for en forkert kontrol og forkerte oplysninger i begrundelserne.

For at undgå dette – men naturligvis fortsat med kontrol af, om betingelsen er opfyldt – vil restanceinddrivelsesmyndigheden fremadrettet blot ud fra modtagelsesdatoen konstatere, at fordringen er under inddrivelse. Fremadrettet vil restanceinddrivelsesmyndigheden således, for så vidt angår betingelsen om

afviklingsmodenhed, kunne begrunde modregningsafgørelser generelt ved at henvise til, at fordringen er under inddrivelse.

Det vil stadig være sådan, at der i afgørelsen om modregning skal være en tilstrækkelig beskrivelse af bl.a. den eller de fordringer, som den omhandler, således at skyldner er i stand til at identificere fordringen og dermed vil kunne forholde sig til, om afgørelsen kan anerkendes, eller om skyldner ønsker at gøre brug af sin ret til at indgive en klage. Endvidere vil der som hidtil i relevant omfang blive redegjort for det relevante retsgrundlag m.v. i overensstemmelse med de gældende regler om begrundelse i forvaltningslovens §§ 22-24. Forslaget regulerer således alene begrundelsespligten i forhold den tidsmæssige betingelse for iværksættelse af modregning. Denne regulering, der indebærer en justering og præcisering af begrundelsespligten i henhold til forvaltningsloven i forhold til de pågældende faktuelle oplysninger, vurderes at sikre, at der gives retvisende begrundelser, og at medføre administrative lettelser.

Oplysningen om sidste rettidige betalingsdag, der således vil udgå af begrundelsen for en afgørelse om lønindeholdelse eller modregning, er uvæsentlig i forhold til muligheden for at træffe en sådan afgørelse, fordi sidste rettidige betalingsdag skal være udløbet, før fordringen overhovedet kan komme under inddrivelse, jf. ovenfor om § 2, stk. 3, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige. En skyldner vil i øvrigt ved henvendelse til fordringshaveren kunne få oplyst den sidste rettidige betalingsdag. ”

Jeg henviser herved til bemærkningerne til § 1, nr. 8, i lovforslag nr. L 226 af 25. april 2018 om ændring af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige og forskellige andre love og om ophævelse af lov om forsøg med eftergivelse af gæld til det offentlige for socialt udsatte grupper (Forenkling af regler om inddrivelse af gæld til det offentlige m.v. og forældelsehåndtering m.v.), Folketingstidende 2017-18, lovforslagets specielle bemærkninger.

4.2. Gældsstyrelsens oplysninger

4.2.1. Som det fremgår af pkt. 3.2, har Gældsstyrelsen i det standardbrev, som anvendes i modregningskomponent ”M”, anført bl.a., at styrelsen har vurderet, at dansk rets almindelige betingelser for modregning er opfyldt, bl.a. fordi den ”gæld, der dækkes ved modregning, er retskraftig” (dvs. at fordringen ikke er forældet).

Standardbrevet er vedlagt en oversigt over de fordringer, der er blevet betalt ved modregningen. I oversigten er hver enkelt fordring opstillet med angivelse af restgæld før og efter modregning og en periode eller stiftelsesdato for hver fordring. Det er for fordringerne ikke angivet, hvilken dato de blev modtaget til inddrivelse, men inddrivelsesrenter er anført med periodeangivelse samt med oplysning om, at renten tilskrives fra den 1. i måneden efter modtagelse af gælden til inddrivelse.

Under afsnittet ”klagevejledning” er det i standardbrevet anført, at borgeren kan klage over afgørelsen, herunder over de omfattede krav eksistens og størrelse, når spørgsmålet vedrører Gældsstyrelsens administration. Det fremgår endvidere, at klager over et krav oprindelige eksistens og størrelse, da det blev overdraget til inddrivelse (dvs. forhold, som ikke vedrører Gældsstyrelsens administration af kravet), behandles af fordringshaveren.

4.2.2. Gældsstyrelsen har i sine udtalelser af 12. november 2019 og 23. april 2020 anført, at det er styrelsens opfattelse, at det ikke følger af retsgrundlaget, at det entydigt skal kunne udledes af oplysningerne i afgørelsen, at de fordringer, der modregnes for, er retskraftige.

Gældsstyrelsen har til støtte herfor anført bl.a., at fordringers retskraft er en generel forudsætning for administration af gæld under både opkrævning og inddrivelse, der ikke begrænser sig til modregningssituationen. Derfor kontrollerer styrelsen løbende retskraften af de fordringer, der registreres i inddrivelsessystemerne (dvs. i både DMI og PSRM), med henblik på at sikre, at der alene iværksættes inddrivelsesskridt, beregnes renter og modtages betaling for retskraftig gæld til det offentlige.

Gældsstyrelsen har endvidere anført, at det forhold, at en skyldner har gæld under inddrivelse, må anses for en faktisk oplysning, der har væsentlig betydning for en afgørelse om modregning. Oplysningen fremgår derfor også af Gældsstyrelsens afgørelser, der i alle tilfælde vedlægges en oversigt over de fordringer, der gennemføres modregning for.

Gældsstyrelsen har også bemærket, at der i forarbejderne til gældsinddrivelseslovens § 9 a, stk. 2, jf. ovenfor under pkt. 4.1.2, er anført visse betragtninger vedrørende restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om modregning, nemlig at der ”skal være en tilstrækkelig beskrivelse af bl.a. den eller de fordringer, som den omhandler, således at en skyldner er i stand til at identificere fordringen og dermed vil kunne forholde sig til, om afgørelsen kan anerkendes, eller om skyldner ønsker at gøre brug af sin ret til at indgive en klage”. Hvilke oplysninger der i øvrigt bør indgå i begrundelsen for en afgørelse om modregning, er det som udgangspunkt overladt til Gældsstyrelsen at vurdere.

Endelig har Gældsstyrelsen anført, at det er styrelsens vurdering, at det i en begrundelse for modregning er relevant at oplyse skyldner om, at en fordring er vurderet retskraftig. Der er til gengæld ikke behov for at medtage en længere redegørelse for de samlede omstændigheder, der ligger til grund for retskraftvurderingen, når det ikke udspringer af en indsigelse fra skyldner. I gældsoversigten oplyser Gældsstyrelsen for den enkelte fordring om fordringstypen, fordringshaveren, det aktuelle beløb og gældens periode eller stiftelsesdato, ligesom inddrivelsesrenter fremgår med periodeangivelse. Ifølge Gældsstyrelsen vil skylderen hermed være i stand til at identificere de fordringer, som afgørelsen vedrører, ligesom skylderen bør være bekendt med gælden og det forudgående opkrævnings- og inddrivelsesforløb, herunder eventuelle forældelsesafbrydende skridt.

Gældsstyrelsen har herudover i udtalelserne af 12. november 2019 og 23. april 2020 givet udtryk for, at en entydig beskrivelse af samtlige de omstændigheder, der ligger til grund for en vurdering af retskraft, vil være yderst kompleks og forudsætte langt mere end dataoplysninger. En sådan lang redegørelse kan ikke forventes at bidrage til skyldners forståelse af afgørelsen om modregning.

Ifølge Gældsstyrelsen vil et krav om, at der i selve modregningsafgørelsen skal redegøres for samtlige de omstændigheder, der er lagt til grund for vurderingen af retskraft, udelukke ethvert automatisk inddrivelses- og opkrævningsskridt. Henset til det meget store antal modregninger, der årligt gennemføres, og som alene medfører et meget beskedent antal klager, synes et sådant krav ikke proportionalt.

Endelig har Gældsstyrelsen henvist til, at styrelsen kan redegøre for retskraftvurderingen og de omstændigheder, der er lagt til grund herfor, hvis skyldneren måtte anmode om det. Gældsstyrelsen vejleder i den forbindelse i afgørelsen om, hvortil skyldneren kan rette eventuelle indsigelser vedrørende gældens eksistens eller størrelse. Hvis en skyldner gør indsigelse, vil denne blive behandlet konkret, og oplysninger om retskraftvurderingen vil indgå, hvis indsigelsen vedrører restanceinddrivelsesmyndighedens administration.

Samlet er det Gældsstyrelsens opfattelse, at begrundelsen i modregningsbrevene lever op til de forvaltningsretlige krav om, at der i fornødent omfang skal medtages en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, idet begrundelsen i modregningsbrevene fra modregningskomponent "M" indeholder 1) en oversigt over de fordringer, som afgørelsen vedrører, 2) oplysning om, at fordringerne er under inddrivelse, jf. gældsinddrivelseslovens § 9 a, stk. 2, 3) oplysning om, at Gældsstyrelsen har vurderet, at fordringerne ikke er forældede (dvs. er retskraftige), og 4) oplysning om, at forældelsesfristen for fordringer under inddrivelse tidligst regnes fra den 20. november 2018, jf. gældsinddrivelseslovens § 18 a, stk. 1.

4.3. Min vurdering

Modregning forudsætter, at betingelserne herfor er opfyldt, herunder at de fordringer, der dækkes ved modregningen (dvs. skyldners gæld), er retskraftige.

Gældsstyrelsens afgørelser om modregning skal overholde kravet i forvaltningslovens § 24, stk. 2, om, at en begrundelse om fornødent skal indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Bestemmelsen i gældsinddrivelseslovens § 9 a, stk. 2, indebærer efter sin ordlyd en generel fravigelse af forvaltningslovens regler om begrundelse. Bestemmelsen må imidlertid fortolkes i lyset af det, som er anført i forarbejderne til bestemmelsen, herunder at den "alene [regulerer] begrundelsespligten i forhold til den tidsmæssige betingelse for iværksættelse af modregning", dvs. betingelsen om afviklingsmodenhed. Det anføres også, at begrundelsen for en afgørelse om modregning (fortsat) skal indeholde "en tilstrækkelig beskrivelse af bl.a. den eller de fordringer, som den omhandler, således at en skyldner er i stand til at identificere fordringen og dermed vil kunne forholde sig til, om afgørelsen kan anerkendes, eller om skyldner ønsker at gøre brug af sin ret til at indgive en klage. "

Jeg er på den baggrund enig med Gældsstyrelsen i, at en skyldner i begrundelsen for en afgørelse om modregning, for at kunne identificere fordringen eller fordringerne, der modregnes i – og for at begrundelsen opfylder kravene i forvaltningslovens § 24, stk. 2 – skal have oplysninger om, hvilken fordring der er tale om, herunder om fordringstypen, fordringshaveren, det aktuelle beløb og gældens periode eller stiftelsesdato. Jeg er også enig i, at skyldneren derudover i overensstemmelse med § 9 a, stk. 2, i gældsinddrivelsesloven skal have oplyst, at gælden er under inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden. Endelig er jeg enig i, at skyldneren skal have oplyst, at det er blevet vurderet, at fordringen eller fordringerne er retskraftige.

Det giver mig ikke anledning til bemærkninger, at begrundelserne ikke herudover indeholder en yderligere redegørelse for, hvilke faktiske omstændigheder Gældsstyrelsen har lagt til grund for vurderingen af, at en fordring er retskraftig.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at skyldneren gennem forudgående skridt i inddrivelsesprocessen vil være bekendt med gælden og eventuelle forældelsesafbrydende skridt, samt at der er tale om standardbegrundelser, som ikke er specifikt rettet mod den situation, at skyldneren har bestridt fordringens fortsatte eksistens. Jeg har samtidig noteret mig Gældsstyrelsens oplysning om, at styrelsen kan redegøre for retskraftvurderingen og de omstændigheder, der er lagt til grund herfor, hvis skyldneren måtte rette henvendelse herom, samt at Gældsstyrelsen i sine afgørelser om modregning vejleder om, hvortil en skyldner kan rette eventuelle indsigelser.

5. Gældsstyrelsens henvisning til de anvendte lovregler mv.

5.1. Nærmere om retsgrundlaget

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., skal en begrundelse indeholde en henvisning til de retsregler, afgørelsen er truffet i henhold til. Henvisningen til de anvendte retsregler skal være klar og specifik, så sagens parter uden videre kan identificere reglerne.

Formålet med forvaltningslovens krav om en henvisning til de anvendte retsregler er bl.a., at sagens parter selv skal kunne finde frem til reglerne, som de officielt er kundgjort (oftest i Lovtidende), jf. bl.a. sagen FOB 2001.807, særligt afsnit 3. B. 10.b.

Det kan efter omstændighederne være nok at identificere retsforskriften ved et entydigt, almindeligt kaldenavn, hvis der samtidig ikke – på grund af ændringer i retsforskriften – kan være tvivl om, hvilken udgave af retsforskriften der er anvendt. Er dette ikke tilfældet, skal retsforskriften identificeres mere præcist ved angivelse af lovens nummer, dato og titel i Lovtidende.

Hvis den eller de relevante bestemmelser ikke er ændret siden hovedloven, kan myndigheden nøjes med at henvise til hovedloven. Er der lavet en eller flere lovbekendtgørelser, bør myndigheden dog henvise til den seneste lovbekendtgørelse.

Hvis den eller de relevante bestemmelser er ændret siden hovedloven, bør myndigheden henvise til hovedloven og den eller de relevante ændringslove. Er der lavet en eller flere lovbekendtgørelser, bør myndigheden dog henvise til den seneste lovbekendtgørelse og den eller de relevante ændringslove, som er nyere end lovbekendtgørelsen.

Begrundelsen skal endvidere indeholde en henvisning til den anvendte bestemmelses paragraf, stykke, nummer, litra, led osv.

Jeg henviser til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 622 ff., Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 638, og afsnit 6.1 i overblik #10 om begrundelse i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

5.2. Gældsstyrelsens oplysninger

I det standardbrev, som danner grundlag for de afgørelser om modregning, som Gældsstyrelsen træffer via DMI, er anført bl.a. følgende om begrundelsen for afgørelsen:

”Betingelserne for, at vi kan modregne, er fastlagt i retspraksis, og er:

...

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 Gældsstyrelsen den 19. november 2015 eller senere. Det står i gældsinddrivelseslovens § 18 a. ”

Gældsstyrelsen har i sin udtalelse af 12. november 2019 oplyst, at styrelsen ved førstkomende revision af standardbrevet i DMI vil foretage en tilpasning af henvisningerne til love og bekendtgørelser, så senere lov- og bekendtgørelsesændringer vil være omfattet af henvisningerne. Tilpasningen skal sikre, at henvisningerne til enhver tid omfatter de seneste lov- og bekendtgørelsesændringer, således at der ikke skal foretages ændringer af standardbrevet, hver gang der sker en ændring af forældelsesloven, gældsinddrivelsesloven eller inddrivelsesbekendtgørelsen.

5.3. Min vurdering

I standardbrevet fra DMI har Gældsstyrelsen henvist til bl.a. gældsinddrivelseslovens § 18 a og sidst i brevet anført, at borgeren kan finde de relevante love og bekendtgørelser, herunder gældsinddrivelsesloven, på Retsinformations hjemmeside (www.retsinfo.dk). Styrelsen har for så vidt angår gældsinddrivelsesloven henvist til lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015 (den seneste bekendtgørelse af gældsinddrivelsesloven).

Bestemmelsen i § 18 a blev imidlertid indført ved (ændrings)lov nr. 1253 af 17. november 2015 og findes derfor ikke i lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015.

Gældsstyrelsens henvisning til de anvendte retsregler er på den baggrund efter min opfattelse ikke tilstrækkelig klar og specifik. Jeg er derfor enig med Gældsstyrelsen i, at der bør foretages en tilpasning af henvisningerne til love og bekendtgørelser i standardbrevet fra DMI.

Jeg går ud fra, at dette vil ske i overensstemmelse med de retningslinjer, som er beskrevet i pkt. 5.1. Jeg henviser til sagen FOB 2001.807, hvor ombudsmanden fandt, at det var for upræcist at henvise til ”lov nr. (...) af (...) med senere ændringer”, hvis den relevante bestemmelse senere var ændret.

Jeg går endvidere ud fra, at Gældsstyrelsen overvejer behovet for en tilpasning af henvisningerne til love og bekendtgørelser i standardbrevet fra modregningskomponent ”M”, idet styrelsen her bl.a. har henvist til gældsinddrivelsesloven som ”lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015 om inddrivelse af gæld til det offentlige med senere ændringer”.

6. Gældsstyrelsens betegnelse for visse fordringshavere

6.1. Nærmere om retsgrundlaget

Begrundelsen for en afgørelse skal som nævnt i pkt. 2 fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det indhold, den har. Hvis der i en begrundelse indgår ikke almindeligt forståelige fagudtryk, må de forklares, så en ikke-fagkyndig modtager kan formodes at forstå begrundelsen.

Jeg henviser til afsnit 5.1 i overblik #10 om begrundelse i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside og sagen FOB 1999.426.

6.2. Gældsstyrelsens oplysninger

I standardbrevet fra modregningskomponent "M" er det om en fordringshaver angivet, at der er tale om gæld til "RIM". Det fremgår imidlertid ikke af brevet, hvilken fordringshaver Gældsstyrelsen betegner som "RIM".

Gældsstyrelsen har i sin udtalelse af 12. november 2019 oplyst, at styrelsen ikke i øvrigt anvender forkortelsen "RIM" i sin kommunikation med skyldnere, og at den derfor ikke kan antages at være kendt. Gældsstyrelsen har derfor besluttet at ændre betegnelsen til "Restanceinddrivelsesmyndigheden".

6.3. Min vurdering

På baggrund af det, som Gældsstyrelsen har anført om, at styrelsen har besluttet at ændre betegnelsen "RIM" til "Restanceinddrivelsesmyndigheden", foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

Jeg beder Gældsstyrelsen om at sende mig en kopi af de nye standardbreve om modregning, når de er tilpasset i overensstemmelse med ovenstående.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

I forbindelse med ombudsmandens behandling af en sag om SKATs (nu Gældsstyrelsens) begrundelse i afgørelser om modregning, som han havde rejst på eget initiativ, modtog han styrelsens udtalelse af 17. juni 2019, der bl.a. var vedlagt eksempler på de standardbreve, som Gældsstyrelsen bruger ved afgørelser om modregning i it-systemerne DMI og PSRM (sagsnr. 17/00210).

Ombudsmanden mente, at afgørelserne kunne rejse visse spørgsmål i relation til forvaltningslovens regler om begrundelse, og han bad derfor Gældsstyrelsen om en udtalelse. I et brev af 7. oktober 2019 skrev han bl.a. følgende:

"2. Gældsstyrelsen har i udtalelsen af 17. juni 2019 oplyst, at styrelsen i en overgangsperiode anvender flere it-systemer til inddrivelse af gæld til det offentlige. Styrelsen har således oplyst, at it-systemet DMI anvendes, indtil det nye inddrivelsessystem (PSRM) er fuldt indfaset.

Gældsstyrelsen har oplyst, at styrelsens modregning i praksis foregår ved, at beløb, der kan anvendes til modregning, i første omgang anvendes til at modregne fordringer i DMI. Hvis der herefter er et resterende beløb, der kan anvendes til modregning, anvendes det til at modregne fordringer i PSRM.

Gældsstyrelsens udtalelse af 17. juni 2019 er vedlagt et eksempel på en afgørelse, der er truffet i hvert af de to systemer (DMI og PSRM) om modregning i overskydende skat.

2.1. Som begrundelse for afgørelsen fra DMI om modregning i overskydende skat er bl.a. anført følgende:

’Betingelserne for, at vi kan modregne, er fastlagt i retspraksis, og er:

Fordringerne skal være udjævnelige

Det betyder, at modfordringer (din gæld) og hovedfordringen (dit tilgodehavende) efter deres art og beskaffenhed skal kunne udligne eller opfylde hinanden. Vi har vurderet, at betingelserne er opfyldt, da både dit tilgodehavende og din gæld er pengekrav.

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 Gældsstyrelsen den 19. november 2015 eller senere. Det står i gældsinddrivelseslovens § 18 a.

Fordringerne er afviklingsmodne

Det betyder, at modregningen (din gæld) skal være forfalden til betaling, og at frigørelsestiden for dit tilgodehavende skal være indtrådt. Vi har vurderet, at disse betingelser er opfyldt, og har lagt vægt på, at dit tilgodehavende er registreret til udbetaling, og at gældens registrerede sidste rettidige betalingsdato er indtrådt. Se oversigten nederst i dette brev.

Fordringerne er gensidige

Det betyder, at kreditorer til den ene fordring skal være debitor til den anden fordring. Staten anses i relation til modregning som én enhed. Det betyder, at gæld til én myndighed kan modregnes i et tilgodehavende hos en anden myndighed, hvis begge myndigheder er en del af staten.

...’

Sidst i afgørelsen fremgår følgende:

’Love og regler

Du kan læse mere om reglerne for modregning i Den juridiske vejledning, afsnit G. A. 3.1.4 Modregning, på www.skat.dk/juridiskvejledning.

Her kan du se relevante love og bekendtgørelser:

- Lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015 om inddrivelse af gæld til det offentlige (gældsinddrivelsesloven)
- Lovbekendtgørelse nr. 1238 af 9. november 2015 om forældelse af fordringer (forældelsesloven)
- Bekendtgørelse nr. 576 af 29. maj 2018 om inddrivelse af gæld til det offentlige

Du kan finde de love, vi henviser til på www.retsinfo.dk. ’

Afgørelsen er vedlagt en oversigt over den gæld, der er blevet betalt ved modregningen. I oversigten er der for hver af de fordringer, som er blevet betalt ved modregningen, angivet en stiftelses-, modtagelses-, forfalds- og sidste rettidige betalingsdato samt den periode, som fordringen vedrører. Det er derudover angivet, med hvilket beløb fordringen er dækket.

Afgørelsen er også vedlagt to andre oversigter; en vedrørende anden gæld til inddrivelse og en vedrørende gæld under opkrævning, som Gældsstyrelsen skal modregne.

I flere af oversigterne er det oplyst, at der er tale om gæld til ’KOBRA’. Det fremgår af Gældsstyrelsens udtalelse af 17. juni 2019, at ’KOBRA’ anvendes som betegnelse for et af Skattestyrelsens it-systemer.

2.2. Som begrundelse for afgørelsen fra PSRM om modregning i overskydende skat er bl.a. anført følgende:

’Vi har vurderet, at dansk rets almindelige betingelser for modregning i dit krav på udbetaling af beløbet er opfyldt, idet

- din overskydende skat og din gæld begge er pengebeløb,
- din gæld, der dækkes ved modregning, er retskraftig,
- din gæld, der dækkes ved modregning, er under inddrivelse,
- din overskydende skat er klar til udbetaling, og
- din gæld og den overskydende skat består mellem de samme parter (dig og staten), eller idet fordringshaver har ret til at indtræde i retten til udbetalinger fra staten, jf. § 8 i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige. ’

Sidst i afgørelsen under overskriften ’Klagevejledning’ fremgår bl.a. følgende:

’Reglerne om inddrivelse af gæld kan findes i lovebekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015 om inddrivelse af gæld til det offentlige med senere ændringer og bekendtgørelse nr. 576 af 29. maj 2018 om inddrivelse af gæld til det offentlige med senere ændringer. Reglerne om udbetaling af overskydende skat kan findes i lovebekendtgørelse nr. 117 af 29. januar 2016 af kildeskatteloven med senere ændringer. Reglerne om transport og udlæg kan findes i henholdsvis lovebekendtgørelse nr. 333 af 31. marts 2014 om gældsbreve med senere ændringer og lovebekendtgørelse nr. 1284 af 14. november 2018 om rettens pleje med senere ændringer. Reglerne kan findes på retsinformation.dk. ’

Afgørelsen er vedlagt en oversigt over den gæld, som er blevet betalt ved modregningen. I oversigten er hver enkelt fordring opstillet med angivelse af restgæld før og efter modregning samt den periode, som fordringen vedrører. For en af fordringerne er det oplyst, at der er tale om gæld til ’RIM’.

3. Jeg beder på den baggrund Gældsstyrelsen om en udtalelse om følgende:

3.1. Afgørelsen fra PSRM om modregning i overskydende skat indeholder i punktform en gengivelse af dansk rets almindelige betingelser for modregning. Jeg beder Gældsstyrelsen om at redegøre for, hvilke

overvejelser styrelsen har gjort sig i forhold til at beskrive de uskrevne regler, som afgørelsen er truffet på grundlag af.

Jeg beder i den forbindelse Gældsstyrelsen om at oplyse om baggrunden for, at begrundelsen for afgørelsen fra PSRM om modregning i overskydende skat er væsentligt mere kortfattet end begrundelsen for afgørelsen fra DMI.

3.2. Det følger af § 18 a i gældsinddrivelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015 som ændret ved lov nr. 1253 af 17. november 2015 og ved § 1, nr. 15, i lov nr. 551 af 29. maj 2018), at forældelse af fordringer, der overdrages til restanceinddrivelsesmyndigheden af fordringshaveren eller den, der på vegne af fordringshaveren opkræver fordringen, som udgangspunkt tidligst indtræder 3 år efter fordringens modtagelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden.

Jeg beder på den baggrund Gældsstyrelsen om at redegøre for, hvilke overvejelser styrelsen har gjort sig om en skyldners mulighed for på baggrund af en afgørelse fra PSRM om modregning i overskydende skat at kunne forstå, på hvilken baggrund styrelsen har vurderet, at fordringerne er retskraftige, når der for de enkelte fordringer ikke er angivet andre datooplysninger end en periode.

3.3. Jeg beder endvidere Gældsstyrelsen om at redegøre for, hvilke overvejelser styrelsen har gjort sig i forhold til at anvende betegnelser som 'KOBRA' og 'RIM' i brevene til borgerne.

3.4. I afgørelsen fra DMI om modregning i overskydende skat er der henvist til gældsinddrivelseslovens § 18 a. Bestemmelsen, der blev indsat ved lov nr. 1253 af 17. november 2015, findes ikke i lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015 om inddrivelse af gæld til det offentlige, som Gældsstyrelsen henviser til som 'gældsinddrivelsesloven'.

Jeg beder derfor Gældsstyrelsen om at oplyse, hvilke overvejelser styrelsen har gjort sig i forhold til at sikre præcise henvisninger til de bestemmelser, som er anvendt i afgørelserne."

Gældsstyrelsen har i en udtalelse af 12. november 2019 med bilag anført bl.a. følgende:

"Nedenfor følger Gældsstyrelsens udtalelse.

Indledende bemærkninger om modregning i hhv. DMI og modregningskomponenten 'M'

DMI er Gældsstyrelsens paralleldriftssystem og vil frem til fuld indfasning af den nye modregningskomponent, 'M', i et vist omfang varetage modregning med den del af fordringsmassen, som endnu ikke er konverteret til PSRM.

Modregningskomponenten 'M' kan modregne med fordringer i både DMI og PSRM, men understøtter endnu alene modregning i overskydende skatter, hvorfor der i en overgangsperiode fortsat vil blive foretaget modregning via DMI, med fordringer i dette system.

Den i punkt 3.1. omtalte afgørelse fra PSRM er således reelt en afgørelse om modregning, som er sendt fra modregningskomponenten 'M'.

Ad. 3.1.

Som led i den løbende udvikling af det nye inddrivelsessystem PSRM og modregningskomponenten 'M' har Gældsstyrelsen i samarbejde med Udviklings- og Forenklingsstyrelsen udviklet brevskabeloner, som skal anvendes som led i Gældsstyrelsens behandling af fordringer i PSRM, herunder brevskabeloner som skal anvendes i forbindelse med modregning via 'M' med fordring i henholdsvis DMI og PSRM.

Ved udarbejdelsen af skabelonerne til modregningskomponenten 'M' blev det besluttet at gøre begrundelsen mere enkel og overskuelig af hensyn til læsevenligheden for modtagerne. Gældsstyrelsen valgte derfor i modregningsbrevene at give en kort gengivelse af indholdet af dansk rets almindelige betingelser for modregning oplistet i en overskuelig og læsevenlig punktform sammen med en vurdering af, på hvilken baggrund Gældsstyrelsen har vurderet, at betingelserne for modregning er opfyldte – uden at lade dette være ledsaget af en længere abstrakt udredning om de i retspraksis fastsatte betingelser for modregning.

Det er Gældsstyrelsens vurdering, at den anførte begrundelse i brevskabelonerne fra 'M' er korrekt, fyldestgørende og fuldt ud opfylder begrundelsespligten i henhold til forvaltningsloven. Det bemærkes i den forbindelse, at der efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, alene gælder et krav om, at begrundelsen skal indeholde '*en henvisning*' til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Ved udtrykket '*retsregler*' sigtes også til uskrevne regler, jf. pkt. 4 i Ombudsmandens udtalelse gengivet i FOB 2015-62.

Det fremgår af forarbejderne til forvaltningslovens § 24, at '*i mange tilfælde vil en simpel henvisning til den relevante lovregel eller administrativt fastsatte bestemmelse – eventuelt med en gengivelse af dennes ordlyd – være tilstrækkelig*', jf. de specielle bemærkninger til § 24 i forslag til forvaltningslov (L 4) fra folketingssamlingen 1985-86. Ombudsmanden har i en udtalelse gengivet i FOB 2003.552 udtalt, at i tilfælde af at en afgørelse er truffet på grundlag af uskrevne regler, må kravet om henvisning til retsregler forstås således, at begrundelsen skal indeholde en kort gengivelse af indholdet af det uskrevne retsgrundlag, således som myndigheden forstår og anvender det.

Gældsstyrelsen lægger stor vægt på, at begrundelserne i brevskabelonerne fra 'M' opfylder forvaltningslovens krav, men også at der er tale om en enkel og god sproglig formidling, så borgerne forstår det centrale og udslagsgivende i lovgivningen. Gældsstyrelsen er af den opfattelse, at det foreliggende udkast opfylder forvaltningslovens mindstekrav om en henvisning til retsgrundlaget for afgørelsen samt er i overensstemmelse med ombudsmandens tidligere udtalelse fra 2003 om fortolkning af begrundelseskravet ved afgørelser truffet på grundlag af uskrevne regler, idet begrundelsen indeholder en kort redegørelse for hver enkelt modregningsbetingelse, således som myndigheden forstår og anvender dem.

Spørgsmålet om længden på den 'korte' redegørelse for uskrevne retsregler må efter Gældsstyrelsens opfattelse bero på et skøn, der tilkommer den enkelte forvaltningsmyndighed, herunder myndighedens erfaringer med kontakt til borgere og virksomheder på deres fagområde. Det er Gældsstyrelsens opfattelse, at læsevenlighed og overskuelighed er centralt ved kommunikation med skyldnere om modregning, og styrelsen har derfor valgt en forenklet beskrivelse af modregningsbetingelserne i brevskabelonerne til 'M'. Den juridiske vejledning 2019-2 A. D. 13 indeholder en grundig beskrivelse og gennemgang af dansk rets almindelige regler om modregning.

På baggrund af Ombudsmandens henvendelse har Gældsstyrelsen fundet anledning til på ny at overveje længden af den 'korte' redegørelse for modregningsbetingelserne i brevskabelonen til modregningsbrevet fra 'M'.

Gældsstyrelsen har derfor valgt, at der ved førstkommende revision indsættes et lidt længere afsnit om modregningsbetingelserne i modregningsbrevene, der sendes fra 'M' svarende til begrundelsen i modregningsbrevene fra DMI. Gældsstyrelsen har herudover valgt, at der ved samme revision indsættes en henvisning og et link til afsnit A. D. 13 i Skatteforvaltningens juridiske vejledning i brevskabelonen under afsnittet om 'Love og regler', så skyldnere fremover nemt kan finde en længere beskrivelse af modregningsreglerne.

I modregningsbrevene fra 'M' om modregning med fordringer under inddrivelse, indsættes følgende afsnit i begrundelsen for afgørelsen:

'Betingelserne for, at vi kan modregne, er fastlagt i retspraksis, og er:

Fordringerne skal være udjævnelige

Det betyder, at modfordringen (din gæld) og hovedfordringen (dit tilgodehavende) efter deres art og beskaffenhed skal kunne udligne eller opfylde hinanden. Vi har vurderet, at betingelserne er opfyldt, da både dit tilgodehavende og din gæld er pengekrav.

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 Gældsstyrelsen den 19. november 2015 eller senere. Det står i gældsinddrivelseslovens § 18 a.

Fordringerne er afviklingsmodne

Det betyder, at modfordringen (din gæld) skal være forfalden til betaling, og at frigørelsestiden for dit tilgodehavende skal være indtrådt. Vi har vurderet, at disse betingelser er opfyldt, og har lagt vægt på, at dit tilgodehavende er registreret til udbetaling, og at din gæld er modtaget til inddrivelse. Se oversigten nederst i dette brev.

Fordringerne er gensidige

Det betyder, at kreditorer til den ene fordring skal være debitor til den anden fordring. Staten anses i relation til modregning som én enhed. Det betyder, at gæld til én myndighed kan modregnes i et tilgodehavende hos en anden myndighed, hvis begge myndigheder er en del af staten. '

Følgende tekst indsættes i afsnittet om 'Love og regler':

'Du kan læse mere om reglerne for modregning i Den juridiske vejledning, afsnit A. D. 13 Modregning, på www.skat.dk/juridiskvejledning. '

Ad. 3.2.

Modregningsafgørelser, der sendes fra modregningskomponenten 'M', er vedlagt en opgørelse over beløb, der er anvendt til modregning i udbetalingsfordringen. I opgørelsen er angivet de enkelte fordringers periode eller stiftelsesdato. Der er ikke for fordringerne angivet hvilken dato, de blev modtaget til inddrivelse.

Fordringerne, der modregnes med, har forskellige forældelsesfrister, hvor de fleste fordringer er undergivet en forældelsesfrist på 3 år, jf. forældelseslovens § 3, stk. 1, visse fordringer er undergivet en længere forældelsesfrist, som er fastsat i særlovgivning, mens andre har 'særligt retsgrundlag', jf. forældelseslovens § 5, der medfører en forældelsesfrist på 10 år. Yderligere kan der løbe en ny forældelsesfrist fra et senere tidspunkt end sidste rettidige betalingsdag, som følge af afbrydelse (eller foreløbig afbrydelse) af forældelsen, herunder ved skylderkendelse, udlæg, lønindeholdelse, foretagelse af retslige skridt, mv. Slutteligt kan fordringer være omfattet af gældsinddrivelseslovens § 18 a, hvorefter forældelsesfristen for fordringer, der er under inddrivelse den 19. november 2015 eller senere, tidligst regnes fra den 20. november 2018 (stk. 1), og hvorefter fordringer, der overdrages til restanceinddrivelsesmyndigheden, tidligst forælder 3 år efter modtagelse hos restanceinddrivelses-myndigheden (stk. 2).

Da forældelsesfristen for de enkelte fordringer således fastsættes på baggrund af en lang række individuelle forhold, vil modtagelsesdatoen hos restanceinddrivelsesmyndigheden ikke give et entydigt svar på fordringernes retskraft. Skulle det ud fra oplysninger i gældsopgørelsen entydigt kunne udledes, at fordringerne er retskraftige, ville det bl.a. forudsætte, at det for hver fordring blev angivet hvilken forældelsesfrist der gælder for fordringen, hvilke forældelsesafbrydende skridt der er foretaget, om der er tilvejebragt særligt retsgrundlag for fordringen, og om forældelsesfristen er udskudt som følge af gældsinddrivelseslovens § 18 a, stk. 1. Et sådant krav ses dog heller ikke at kunne udledes af retsgrundlaget og ville endvidere betyde, at der ikke kunne foretages automatisk modregning, da der ikke findes det fornødne datagrundlag hertil.

Dertil kommer, at visse fordringer under inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden er registreret med en for tidlig forældelsesdato, da systemet ikke kan registrere alle former for forældelsesafbrydelse, herunder f.eks. skylderkendelse, og da det ikke altid er registreret manuelt. Forældelsesdatoen sættes i disse tilfælde af forsigtighedshensyn bevidst til en potentiel for tidlig dato for at undgå at inddrive forældede fordringer, og således at manglende data i inddrivelsessystemet dermed ikke kommer borgeren til skade. Af denne grund har restanceinddrivelsesmyndigheden heller aldrig kommunikeret forældelsesdatoer på fordringer til skyldner i forbindelse med inddrivelsesskridt. Det bemærkes i øvrigt, at det i lovgivningen er lagt til grund, at restanceinddrivelsesmyndigheden i sin forældelseshåndtering kan registrere forældelsesdatoer, som potentielt er for tidlige, da fordringshavere ikke altid har oplyst den korrekte startdato for forældelsesfristen til restanceinddrivelsesmyndigheden, jf. herom lovforslag nr. 226 af 25. april 2018 (*Forenkling af regler om inddrivelse af gæld til det offentlige m.v. og forældelseshåndtering m.v.*) de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2.

Ad. 3.3.

I gældsopgørelserne, som vedlægges modregningsafgørelser fra henholdsvis DMI og modregningskomponenten 'M', angives det, hvem der er fordringshaver for de krav, der modregnes med.

I gældsopgørelsen til modregningsbrevene fra DMI er fordringshaver for de krav, der er oversendt fra opkrævningssystemet 'KOBRA', angivet som 'Skatteforvaltningen (ID 1001)'. Det er Skattestyrelsen, der varetager opgaven med opkrævning af disse krav. Da Skattestyrelsen ikke er en selvstændig juridisk myndighed, men en styrelse inden for skatteforvaltningen, er 'Skatteforvaltningen (ID 1001)' efter Gældsstyrelsens vurdering en korrekt angivelse af fordringshaver for disse krav.

Det eksempel, som blev sendt til Folketingets Ombudsmand i forbindelse med Gældsstyrelsens udtalelse af 17. juni 2019, hvor en fordringshaver er angivet som 'KOBRA', stammer fra DMI's testsystem og var til brug for illustrering af, hvordan gælden oplistes i gældsopgørelsen til modregningsbrevene. Testsystemet i DMI er imidlertid ikke koblet op til det system, hvor fordringshaverbetegnelserne er placeret, hvilket betyder, at de data, der trækkes fra testsystemet om fordringshavernavne, blot er testdata. I produktionen (dvs. i de breve der sendes til borgerne) vil navnene på fordringshaverne afspejle det navn, der er registreret i Skatteforvaltningens Erhvervssystem. For god ordens skyld vedlægges et eksempel på et modregningsbrev fra produktionen samt eksempler fra produktionen på angivelse af navne på fordringshavere, der er en del af Skatteforvaltningen.

I gældsopgørelsen til modregningsbrevene fra modregningskomponenten 'M' er 'restanceinddrivelsesmyndigheden', som fordringshaver, angivet som 'RIM'. Denne forkortelse anvendes ikke i øvrigt af restanceinddrivelsesmyndigheden i kommunikationen med borgerne og kan derfor ikke antages at være kendt.

For at sikre at borgerne, der modtager en modregningsafgørelse, får den fornødne viden om, hvem der er fordringshaver for de krav, der modregnes med, har Gældsstyrelsen besluttet at ændre fordringshavernavnet 'RIM' i gældsopgørelsen til modregningsbrevene fra 'M' til 'Restanceinddrivelsesmyndigheden'.

Ad. 3.4.

I modregningsbrevene fra DMI henvises der i afsnittet 'Love og regler' til to lovbekendtgørelser og en bekendtgørelse. For at sikre at henvisningerne til love og bekendtgørelser i modregningsbrevene fra DMI til enhver tid omfatter de seneste lov- og bekendtgørelsesændringer, og for at undgå at der ikke skal foretages ændringer af modregningsbrevene, hver gang der sker en ændring af forældelsesloven, gældsinddrivelsesloven eller inddrivelsesbekendtgørelsen, har Gældsstyrelsen besluttet, at der ved førstkommande revision af modregningsbrevskabelonen vil blive foretaget en tilpasning af lov- og bekendtgørelshenvisningerne, således at senere lov- og bekendtgørelsesændringer vil være omfattet af henvisningerne. ”

Efter min gennemgang af udtalelsen af 12. november 2019 bad jeg den 26. marts 2020 Gældsstyrelsen om en supplerende udtalelse. Jeg skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

”1. Baggrunden for min anmodning

1.1. Gældsstyrelsen har i sin udtalelse af 12. november 2019 bl.a. oplyst, at de fordringer, der modregnes med, har forskellige forældelsesfrister. Forældelsen kan desuden være afbrudt, f.eks. ved skylderkendelse,

udlæg, lønindeholdelse, foretagelse af retslige skridt mv., og en ny forældelsesfrist vil i så fald løbe fra et senere tidspunkt end den sidste rettidige betalingsdag.

Forældelsen kan endvidere være udskudt efter bestemmelsen i gældsinddrivelseslovens § 18 a, hvorefter forældelsesfristen for fordringer, der er under inddrivelse den 19. november 2015 eller senere, tidligst regnes fra den 20. november 2018, og hvor fordringer, der overdrages til restanceinddrivelsesmyndigheden, tidligst vil forælde 3 år efter modtagelsen hos restanceinddrivelsesmyndigheden.

Hvis det entydigt skal kunne udledes af oplysningerne i den gældsopgørelse, som Gældsstyrelsen sender til skyldnerne, at fordringerne er retskraftige, vil det ifølge Gældsstyrelsen bl.a. forudsætte, at det for hver fordring blev angivet, hvilken forældelsesfrist der gælder for fordringen, hvilke forældelsesafbrydende skridt der er foretaget, hvorvidt der er tilvejebragt et særligt retsgrundlag for fordringen, og hvorvidt forældelsesfristen er udskudt efter gældsinddrivelseslovens § 18 a, stk. 1.

Gældsstyrelsen har i forlængelse heraf anført, at et 'sådan krav ses dog heller ikke at kunne udledes af retsgrundlaget og ville endvidere betyde, at der ikke kan foretages automatisk modregning, da der ikke findes det fornødne datagrundlag hertil'.

Gældsstyrelsen har i øvrigt bemærket, at det i lovgivningen er lagt til grund, at styrelsen 'i sin forældelseshåndtering kan registrere forældelsesdatoer, som potentielt er for tidlige, da fordringshavere ikke altid har oplyst den korrekte startdato for forældelsesfristen til restanceinddrivelsesmyndigheden'.

Styrelsen har i den forbindelse henvist til afsnit 2.1.2 i de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. LF 226 af 25. april 2018 til L 551 af 29. maj 2018 om ændring af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige og forskellige andre love og om ophævelse af lov om forsøg med eftergivelse af gæld til det offentlige for socialt udsatte grupper (Forenkling af regler om inddrivelse af gæld til det offentlige m.v. og forældelseshåndtering m.v.).

1.2. Ved den nævnte ændring af gældsinddrivelsesloven ved L 551 af 29. maj 2018 blev også indsat en ny bestemmelse i gældsinddrivelseslovens § 9 a, stk. 2, hvorefter restanceinddrivelsesmyndigheden i begrundelsen for en afgørelse om modregning alene er forpligtet til at henvise til, at fordringen er under inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden.

2. Min anmodning om en supplerende udtalelse

Jeg beder Gældsstyrelsen om en udtalelse om følgende:

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 2, skal en begrundelse om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Det standardbrev, der anvendes i modregningskomponent 'M', indeholder med hensyn til spørgsmålet om forældelse kun oplysning om, at styrelsen har vurderet, at 'dansk rets almindelige betingelser for modregning ... er opfyldt, idet ... din gæld, der dækkes ved modregning, er retskraftig'.

Der er ikke nærmere redegjort for, hvilke faktiske oplysninger der er indgået i Gældsstyrelsens vurdering af gældens retskraft.

Jeg må umiddelbart forstå Gældsstyrelsen sådan, at styrelsen mener, at der ikke er krav om at begrunde styrelsens vurdering af, at gælden er retskraftig, herunder redegøre for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentligt betydning i den forbindelse. Gældsstyrelsen har imidlertid ikke nærmere redegjort for grundlaget for sin opfattelse.

Jeg beder på den baggrund Gældsstyrelsen om nærmere at redegøre for, hvad der ligger til grund for styrelsens udtalelse om, at et 'sådan krav ses dog heller ikke at kunne udledes af retsgrundlaget'. Jeg beder i den forbindelse bl.a. Gældsstyrelsen om at redegøre for den eventuelle betydning af ændringen af gældsinddrivelsesloven ved L 551 af 29. maj 2019 [retteligt 2018; min bemærkning], herunder bestemmelsen i gældsinddrivelseslovens § 9 a, stk. 2. ”

Gældsstyrelsen har i en udtalelse af 23. april 2020 supplerende anført bl.a. følgende:

”Nedenfor følger Gældsstyrelsens udtalelse.

Om Gældsstyrelsens begrundelse for modregning og vurderingen af retskraft

Som beskrevet i Gældsstyrelsens udtalelse af 12. november 2019 gennemfører Gældsstyrelsen i parallel-driftsperioden modregning via både det midlertidige inddrivelsessystem DMI og den nye modregningskomponent 'M'. Modregning kan via 'M' gennemføres med fordringer i både DMI og PSRM, når modregning sker i udbetalinger vedrørende overskydende skat.

Når Gældsstyrelsen gennemfører modregning for fordringer under inddrivelse, sendes der en afgørelse herom til den pågældende skyldner. Afgørelsen udgør samtidig en modregningserklæring. Ombudsmanden har i den forbindelse spurgt til det afsnit i afgørelsesbrevet fra 'M', der vedrører den almindelige modregningsbetingelse om, at den gæld, der dækkes ved modregning, skal være retskraftig.

Fordringers retskraft er i den forbindelse en generel forudsætning for administration af gæld under både opkrævning og inddrivelse, der ikke begrænser sig til modregningssituationen. Gældsstyrelsen kontrollerer derfor som restanceinddrivelsesmyndighed løbende retskraften af de fordringer, der er registreret i inddrivelsessystemerne med henblik på at sikre, at der alene iværksættes inddrivelsesskridt, beregnes renter og modtages betaling for retskraftig (ikke forældet) gæld til det offentlige.

En sådan retskraftvurdering foretages første gang, når fordringshaveren overdrager fordringen til inddrivelse. Forud for oprettelse af en fordring i PSRM kontrolleres fordringens data således via de regler, der er opsat i indgangsfileret. Disse regler sikrer dels, at den oplyste forældelsesdato ikke er overskredet og dels, at fordringens stamdata fremstår i overensstemmelse med det målbillede for datakvalitet, som er opstillet for fordringstypen og beskrevet i fordringshaveraftalen med den pågældende fordringshaver.

I det gamle inddrivelsessystem DMI vurderes både nye og gamle fordringer via Retracer-programmet, som beskrevet i Gældsstyrelsens udtalelser af november 2018 og 7. juni 2019 (gengivet i Ombudsmandens udtalelse af 11. februar 2020, sag nr. 18/03439). Hvis en fordring ikke kan 'bestå' den maskinelle retskraftkontrol, vil den ikke blive søgt inddrevet uden forudgående manuel vurdering. Er der tvivl om

fordringers retskraft, vil de være markeret som 'ikke-inddrivelsesparate' i inddrivelsessystemet og kan dermed ikke indgå i hverken modregning eller andre indsatser. Derved sikres det, at der alene kan træffes afgørelse om modregning for retskraftvurderet gæld.

Når fordringer i hhv. PSRM og DMI er vurderet retskraftige, løber forældelsesfristen tidligst fra den 20. november 2018, jf. gældsinddrivelseslovens § 18 a, stk. 1. Der er i den forbindelse i april 2020 fremsat et lovforslag for Folketinget, hvorefter forældelsesudskydelsen forventes at blive forlænget med tre år. Derudover følger det i dag af gældsinddrivelseslovens § 18 a, stk. 7 (tidligere stk. 2), at forældelse tidligst indtræder 3 år efter fordringens modtagelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden. Der foretages i begge systemer en løbende forældelseskontrol, herunder hvis fordringer senere opskrives.

En løbende forældelseskontrol er en forudsætning for en sikker administration af fordringer under inddrivelse, der som beskrevet sikrer, at der udelukkende inddrives på retskraftige fordringer, herunder ved afgørelser om modregning. Det forhold, at Gældsstyrelsen af egen drift ved modtagelsen af fordringer og i den løbende administration af fordringsmassen kontrollerer, at gælden ikke er forældet, er imidlertid ikke i sig selv udtryk for en forvaltningsretlig afgørelse. Gældsstyrelsen meddeler derfor ikke skyldneren en særskilt afgørelse herom, hver gang en fordring vurderes (fortsat) ikke at være forældet.

Når en gældspost er vurderet retskraftig, kan Gældsstyrelsen imidlertid rykke for gælden eller iværksætte andre inddrivelsesskridt, der har karakter af forvaltningsretlige afgørelser, herunder gennemføre modregning. I den forbindelse modtager skyldneren samtidigt en begrundelse for afgørelsen, hvori Gældsstyrelsen bl.a. oplyser, at gælden er vurderet retskraftig.

Spørgsmålet om retskraft er som nævnt en generel forudsætning for (fortsat) administration og inddrivelse af gæld til det offentlige, som ikke er begrænset til modregningssituationen. Når forholdet konkret nævnes i restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om modregning, er det som én af flere betingelser opstillet i retspraksis: En *tvungen, ikke konneks* modregning forudsætter således, at der eksisterer et krav, der ikke må være forældet. Dette afspejler det grundlæggende udgangspunkt for al opkrævning og inddrivelse. For modregning gælder imidlertid, at der undtagelsesvist kan gennemføres modregning for forældede krav, hvis de modstående fordringer udspringer af samme retsforhold (konneks modregning), hvilket dog ikke gennemføres automatisk og på restanceinddrivelsesmyndighedens initiativ.

Ifølge forvaltningslovens § 24, stk. 2, skal en begrundelse for en forvaltningsretlig afgørelse *'om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.'* I hvilket omfang der i en afgørelse bør redegøres for myndighedens opfattelse af sagens faktum, må ifølge forarbejderne til forvaltningslovens § 24, stk. 2, bl.a. bero på, om dette faktum er omtvistet, og hvorvidt parten må antages i forvejen at være bekendt hermed.

Det forhold, at den pågældende skyldner har gæld under inddrivelse, er i den sammenhæng en faktisk omstændighed, som i sagens natur er af væsentlig betydning for Gældsstyrelsens afgørelse om modregning. Denne oplysning fremgår da også af Gældsstyrelsens modregningsafgørelser, der i alle tilfælde vedlægges en oversigt over de fordringer, der gennemføres modregning for.

I overensstemmelse med gældsinddrivelseslovens § 9 a, stk. 2, oplyser Gældsstyrelsen om den tidsmæssige betingelse for modregning ('afviklingsmodenhed') alene i afgørelsen, at fordringerne er under inddri-

velse hos restanceinddrivelsesmyndigheden. Bestemmelsen i § 9 a, stk. 2, blev indført ved lov nr. 551 af 29. maj 2018 med henblik på at mindske afhængighed til data og undgå, at fordringers sidste rettidige betalingsdag skulle oplyses i modregningsbreve for fordringer under inddrivelse. Da betalingsfristen skal være overskredet, før en fordring kan overdrages til inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden, vil denne information således kunne udledes af det faktum, at fordringen er under inddrivelse.

Ændringen af reglerne om restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om modregning skyldtes udfordringer med data vedrørende fordringers sidste rettidige betalingsdag, jf. lovforslag nr. 226 af 25. april 2018 afsnit 2.5.2, hvoraf fremgår:

'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 afdækket, 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. '

Forarbejderne indeholder i samme afsnit visse betragtninger vedrørende restanceinddrivelsesmyndighedens afgørelser om modregning, hvorefter der *'skal være en tilstrækkelig beskrivelse af bl.a. den eller de fordringer, som den omhandler, således at skyldner er i stand til at identificere fordringen og dermed vil kunne forholde sig til, om afgørelsen kan anerkendes, eller om skyldner ønsker at gøre brug af sin ret til at indgive en klage. '* Hvilke oplysninger, der i øvrigt bør indgå i begrundelsen for en afgørelse om modregning, er som udgangspunkt overladt til Gældsstyrelsen at vurdere.

Det er Gældsstyrelsens vurdering, at det i begrundelsen for afgørelser om modregning er relevant at oplyse skyldneren om, at fordringen er vurderet retskraftig. Denne oplysning er imidlertid ikke udtryk for en særskilt afgørelse i den sammenhæng, og der foreligger efter Gældsstyrelsens opfattelse ikke et behov for generelt at medtage en længere redegørelse for de samlede omstændigheder, der ligger til grund for retskraftvurderingen, når denne ikke udspringer af en indsigelse fra skyldneren.

I gældsoversigten oplyser Gældsstyrelsen for den enkelte fordring både om fordringstypen, fordringshaveren, det aktuelle beløb og gældens periode eller stiftelsesdato. Inddrivelsesrenter af gælden fremgår tilsvarende med periodeangivelse. Skyldneren vil dermed efter Gældsstyrelsens vurdering være i stand til at identificere de fordringer, som afgørelsen vedrører, og bør være bekendt med gælden og det forudgående opkrævnings- og inddrivelsesforløb, herunder eventuelle forældelsesafbrydende skridt.

Som beskrevet i Gældsstyrelsens udtalelse af 12. november 2019 kan en entydig beskrivelse af de omstændigheder, der ligger til grund for en vurdering af fordringernes retskraft, være yderst kompleks og forudsætte langt mere end datooplysninger. Den forældelsesdato, der for den enkelte fordring er registreret i inddrivelsessystemet, oplyses i den forbindelse ikke, da der ud fra et forsigtighedshensyn kan være registreret for tidlige forældelsesdatoer, hvilket også ses forudsat i lovforslag nr. 225 [retteligt 226; min bemærkning] af 25. april 2018 (*Forenkling af regler om inddrivelse af gæld til det offentlige m.v. og forældelseshåndtering m.v.*) de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2. En oplysning om en sådan konkret forældelsesdato ville dermed også forudsætte supplerende oplysning og er i værste fald egnet til at vildlede og give borgeren den fejlagtige opfattelse, at fordringen forældes inden for en kortere periode end tilfældet er.

En redegørelse for samtlige omstændigheder, der ligger til grund for en retskraftvurdering, kan dermed som beskrevet i Gældsstyrelsens udtalelse af 12. november 2019 forudsætte en redegørelse for både fordringens oprindelige forældelsesfrist, de løbende forældelsesafbrydende skridt (både før og efter overdragelsen til inddrivelse) samt et eventuelt særligt retsgrundlag for fordringen. Derudover kan det forudsætte en redegørelse for Retracer-programmet og/eller indgangsfilteret samt de manuelle sagsskridt og vurderinger, der måtte være foretaget i den forbindelse og som ikke udgør struktureret data, der vil kunne indhentes automatisk i breve og afgørelser uden manuelle sags gange.

En sådan lang redegørelse kan efter Gældsstyrelsens vurdering ikke forventes at bidrage til skyldnerens forståelse af afgørelsen om modregning. Derimod vil en sådan redegørelse i højere grad give anledning til forvirring for den borger eller virksomhed, som modregningsbrevet vedrører og kan fremstå både uoverskuelig og uforståelig for en skyldner, der ikke har anmodet herom, og som ikke bestrider kravet. I praksis ville det ikke være muligt at gennemføre automatisk modregning (eller anden inddrivelse), hvis der for en sådan afgørelse skulle gælde et krav om at begrunde styrelsens vurdering af, at gælden er retskraftig, herunder redegøre for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentligt betydning i den forbindelse. Et sådant krav ville således udelukke ethvert automatisk inddrivelsesskridt (og evt. opkrævningsskridt), idet fordringers retskraft er en generel forudsætning for administration og inddrivelse af gæld, der ikke er begrænset til modregningssituationen.

Det er som beskrevet i udtalelsen af 12. november 2019 Gældsstyrelsens vurdering, at *'et sådant krav ikke kan udledes af retsgrundlaget'*, hvorved forstås, at det ikke af hverken lovgivning eller praksis på området kan udledes, at der i forbindelse med en afgørelse om modregning eller andet opkrævnings- og inddrivelsesskridt skal foreligge en konkret redegørelse for kravets fortsatte retskraft, når dette forhold ikke er bestridt. Tværtimod ville et sådant krav udelukke muligheden for automatisk modregning af fordringer under både opkrævning og inddrivelse, som flere steder er forudsat i forarbejderne til gældsinddrivelsesloven, herunder i forarbejderne til lovens § 9 a (lovforslag nr. 122 af 12. februar 2016), hvor følgende fremgår af de særlige bemærkninger til bestemmelsen:

'Forslaget indebærer, at SKAT fortsat vil kunne gennemføre modregning baseret på den automatiske modregningsproces, herunder den systemunderstøttelse, der igennem adskillige år har været anvendt, og som er forudsat i lov nr. 346 af 18. april 2007 (Automatisk modregning m.v.).'

Som beskrevet i samme forarbejder gennemføres der årligt mange hundredtusinder modregninger ved restanceinddrivelsesmyndigheden, hvilket nødvendiggør en automatiseret proces. Det er som beskrevet ikke muligt at trække oplysninger vedrørende retskraftvurderingen automatisk ind i breve med henblik på en nærmere redegørelse herfor, da de forudsatte oplysninger ikke udgør struktureret data. Skulle et sådant krav blive stillet, ville det dermed ikke være muligt for restanceinddrivelsesmyndigheden at gennemføre modregning baseret på den automatiske modregningsproces, som ellers er forudsat i lovgivningen. Henset til det meget store antal modregninger, der årligt gennemføres af restanceinddrivelsesmyndigheden, og som alene medfører et meget beskedent antal klager, synes dette ikke proportionelt.

Gældsstyrelsen vil naturligvis kunne redegøre for retskraftvurderingen og de omstændigheder, der er lagt til grund herfor, såfremt skyldneren måtte rette henvendelse herom. Gældsstyrelsen vejleder i den forbindelse i afgørelsen om, hvortil skyldneren kan rette eventuelle indsigelser vedrørende gældens eksistens eller størrelse. En sådan eventuel indsigelse vil blive behandlet konkret, og de relevante oplysninger vedrørende retskraftvurderingen vil i den sammenhæng indgå, hvis skyldnerens indsigelse vedrører restanceinddrivelsesmyndighedens administration.

Gældsstyrelsen finder på den baggrund, at den nuværende oversigt over de fordringer, der foretages modregning for, sammenholdt med oplysning om, at disse er vurderet retskraftig i tilstrækkelig grad opfylder det forvaltningsretlige krav om, at der i fornødent omfang skal medtages en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

I anledning af Ombudsmandens tidligere henvendelse har Gældsstyrelsen dog som oplyst valgt at indsætte et lidt længere afsnit om modregningsbetingelserne i modregningsbrevene, der sendes fra 'M' svarende til begrundelsen i modregningsbrevene fra DMI. Der er i den forbindelse bl.a. indsat følgende afsnit i begrundelsen for afgørelsen:

'Betingelserne for, at vi kan modregne, er fastlagt i retspraksis, og er:

...

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 Gældsstyrelsen den 19. november 2015 eller senere. Det står i gældsinddrivelseslovens § 18 a. '

Det er Gældsstyrelses vurdering, at begrundelsen i modregningsbrevene herved til fulde opfylder de forvaltningsretlige krav om, at der i fornødent omfang skal medtages en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, idet:

- a) der vedlægges en oversigt over de fordringer, som afgørelsen vedrører,
- b) det oplyses, at disse fordringer er under inddrivelse, jf. gældsinddrivelseslovens § 9 a, stk. 2,
- c) det oplyses, at Gældsstyrelsen har vurderet, at disse fordringer ikke er forældede, og
- d) det oplyses, at forældelsesfristen for fordringer under inddrivelse tidligst regnes fra den 20. november 2018, jf. gældsinddrivelseslovens § 18 a, stk. 1.

Skyldneren vil dermed på baggrund af ovennævnte fortsat kunne konstatere, hvilke fordringer, der er omfattet af afgørelsen, og at disse er under inddrivelse og vurderet ikke at være forældede. Det oplyses, at forældelsesfristen for fordringer under inddrivelse tidligst løber fra den 20. november 2018, hvilket kan bidrage til skyldnerens forståelse af gældens fortsatte retskraft, såfremt dette ikke i øvrigt måtte være klart som følge af gældens alder og/eller tidligere forældelsesafbrydende skridt.

Det er Gældsstyrelsens vurdering, at der herved i begrundelsen for Gældsstyrelsens modregningsafgørelser er fundet en fornuftig balance, der sikrer skyldneren kendskab til de relevante retsregler og de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund for afgørelsen om modregning, samtidig med at afgørelsen fortsat fremstår overskuelig og læsevenlig samt forståelig for modtageren. ”

