

Notat om SKATs anvendelse af Ét Fælles Inddrivelsessystem (EFI) m.v.

1. Skatteministeriet har bedt mig vurdere, om de foreliggende undersøgelser af fordringsmassen og funktionerne i systemet "Ét Fælles Inddrivelsessystem" (herefter "EFI") og systemet "DebitorMotor til Inddrivelse" (herefter "DMI") fører til, at SKAT helt eller delvis er forpligtet til at indstille anvendelsen af systemet. Hvis de foreliggende analyser bevirker, at SKAT er forpligtet til helt eller delvis at undlade anvendelse af funktioner i EFI eller DMI, beder Skatteministeriet endvidere om, at jeg angiver, hvornår SKAT skal indstille anvendelsen af de pågældende funktioner, og hvornår yderligere undersøgelser af systemerne skal foretages, hvis sådanne er påkrævet som forudsætning for fortsat drift.

Baggrunden er bl.a., at Kammeradvokaten har gennemført en legalitetsanalyse vedrørende tre udvalgte dele af EFI/DMI. Analysen omfattede den systemmæssige understøttelse af tvungne betalingsordninger, lønindeholdelser, forældelseshåndtering og funktionen BetalingsEvneBeregning, Budget (Den såkaldte BEBB). Formålet med legalitetsanalysen var at afdække, om inddrivelse under de pågældende indsatsområder foregår i overensstemmelse med regelgrundlaget samt kategorisere og vurdere eventuelle fejl. Målet var endvidere ud fra analysen at foretage en erfaringsbaseret prognose for de resterende kernefunktioner.

Legalitetsanalysen afdækkede en række alvorlige og mindre alvorlige fejl i de undersøgte processer, som medfører, at SKAT foretager eller risikerer at foretage ulovlig inddrivelse over for skyldnere eller i øvrigt handler ulovligt. Legalitetsanalysen afdækkede endvidere en række fejl, der kan medføre en ringere inddrivelse end forudsat i gældsinddrivelsesloven.

2. Det ligger uden for mit område at forholde mig til de tekniske aspekter af de konstaterede fejl og en eventuel hel eller delvis suspension af funktionerne i EFI/DMI, herunder at forholde mig til om enkelte funktioner har en sådan intern sammenhæng, at suspension af en funktion medfører, at andre funktioner også skal standses. Det ligger endvidere uden for mit område at vurdere, om en række af de konstaterede fejl kan håndteres gennem manuel afhjælpning, inden der træffes afgørelse eller iværksættes andre inddrivelseskridt.

.....

3. Grundlæggende gælder de samme krav til myndigheders helt eller delvis automatiserede sagsbehandling, afgørelsesvirksomhed og øvrige administration af et retsområde ved anvendelse af et IT-system, som ved sagsbehandling, afgørelse og administration i øvrigt uden digital understøttelse. Dette indebærer bl.a., at både de hjemmelsmæssige regler – i dette tilfælde bl.a. gældsinddrivelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015 om inddrivelse af gæld til det offentlige, og de almindelige forvaltningsretlige regler skal overholdes ved myndighedens sagsbehandling under anvendelse af det digitale system.

3.1. Ovenstående fører til, at hvis myndighed er *bekendt* med eller har *konkret og underbygget* mistanke om, at anvendelse af et IT-system direkte eller indirekte fører til, at myndigheden handler ulovligt over for borgerne, må myndigheden enten undlade at anvende systemet eller sørge for, at eventuelle fejl afhjælpes manuelt, inden de får konsekvenser for borgerne. Konstatere det f.eks., at et IT-systems fuldautomatiske funktioner fører til, at der træffes ulovlige forvaltningsafgørelser over for borgerne, skal myndigheden straks rette fejlene i systemet eller manuelt afhjælpe disse, inden de påvirker borgerne, eller undlade at anvende den pågældende del af systemet, indtil fejlene er rettede. Tilsvarende gælder, hvis systemet ulovligt iværksætter tvangsskridt eller f.eks. yder forkert eller misvisende vejledning om borgernes retsstilling.

3.2. Hvis et IT-system omvendt begår fejl, der alene har ordensmæssig betydning eller påvirker myndighedens ressourceanvendelse, eller fejl, som kan afhjælpes, inden de fører til ulovlige afgørelser eller øvrige ulovlige skridt over for borgerne, fører dette ikke til, at myndigheden skal undlade at anvende systemet. Sidstnævnte type af fejl indebærer dog en generel risiko for, at der i hyppigere omfang end i øvrigt opstår (manuelle) fejl. Disse fejl ved systemerne skal derfor rettes snarest muligt.

4. Spørgsmålet om, hvordan SKAT retligt er forpligtet til at reagere på resultaterne af legalitetsanalysen af EFI/DMI, kan opdeles i tre delspørgsmål: 1) hvad skal SKAT gøre i anledning af de konstaterede fejl i legalitetsanalysen (pkt. 4.1.), 2) hvad skal SKAT gøre i anledning af øvrige konstaterede fejl (pkt. 4.2), og 3) hvordan skal SKAT forholde sig til de dele af EFI/DMI, der endnu ikke er undersøgt eller konstateret fejlbehæftet (pkt. 4.3).

4.1. Legalitetsanalysen har både konstateret fejl i de borgerrettede funktioner og de bagvedliggende understøttende funktioner. I de borgerrettede funktioner er der fundet fejl, der fører til ulovlig inddrivelse eller øvrige ulovlige retsskridt, og fejl, der alene har betydning for SKATs evne til at inddrive i fuldt omfang.

.....

- Det er konstateret, at de undersøgte funktioner i EFI/DMI inddriver på fordringer, uanset at de står som forældede i DMI. Denne fejl medfører betydelig risiko for, at der gennemføres ulovlig inddrivelse, og denne risiko skal straks bringes til ophør enten ved indstilling af alle inddrivelsesskridt, hvor en manuel validering ikke er en mulighed, eller ved at inddrivelse ikke længere kan ske på fordringer, der aktuelt er eller potentielt kan være forældede.
- Legalitetsanalysen har herudover afdækket andre alvorlige fejl i EFI/DMI's administration af tvungne betalingsordninger og lønindeholdelse, som fører til, at der foretages ulovlige inddrivelsesskridt og skabes betydelig risiko for fremtidige ulovlige inddrivelsesskridt eller i øvrigt foretages ulovlige inddrivelsesaktiviteter i SKAT. Dette fører efter min opfattelse til, at SKAT enten straks skal sørge for, at ulovlige inddrivelsesskridt forhindres gennem en manuel proces eller validering, hvor det er muligt, eller straks skal sørge for, at de pågældende processer standses, indtil fejlene er rettede.

Jeg henviser til legalitetsanalyserapporten for en beskrivelse af de enkelte fejl og deres betydning for inddrivelsen. Rapportens afsnit 1.1 indeholder en sammenfatning af rapportens konklusioner.

4.2. I forbindelse med analyserne vedrørende fordringsmassen har Kammeradvokaten og SKAT kortlagt og vurderet de eksisterende kendte fejl i EFI/DMI (QC, Remedy mv.) særligt med fokus på fejl, der medfører tvivl om retskraftigheden af fordringer hos SKAT. Kammeradvokaten er som led i dette analysearbejde blevet bekendt med, at der også findes dokumenterede fejl og afvigelser, hvor SKAT har konkret kendskab til, at systemet foretager ulovlig inddrivelse.

For så vidt angår disse fejl bemærker jeg, at der gælder samme udgangspunkt som under det pkt. 4.1. beskrevne. Hvis SKAT er bekendt med processer eller funktioner, der direkte eller indirekte medfører ulovlige inddrivelsesskridt eller andre ulovlige handlinger over for borgerne, skal SKAT straks enten rette disse, undlade at anvende disse eller etablere manuelle processer for at afhjælpe fejlene.

4.3. Der kan rejses det spørgsmål, om de konstaterede fejl og mangler ved EFI/DMI-systemet samt det forhold, at systemet er ringe dokumenteret - og at det derfor er særdeles vanskeligt at afdække, om systemet agerer lovligt i forhold til retsgrundlaget - må føre til, at SKAT er retligt forpligtet til helt at undlade at anvende EFI/DMI - også selv om SKAT teknisk og administrativt kan imødegå ovenstående konkrete fejl.

.....

Efter min opfattelse er der ikke et tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at SKAT generelt er retligt forpligtet til at undlade at anvende hele systemet EFI/DMI. Herved har jeg lagt vægt på, at en række funktioner i EFI/DMI ikke har direkte betydning for skyldnerne og andre borgere (ikke-kundevendte funktioner), at disse funktioner er af væsentlig betydning for udførelsen af de opgaver, som SKAT er pålagt efter gældsinddrivelsesloven, at en generel undladelse af at anvende EFI/DMI på helt kort sigt vil kunne medføre uoverskuelige konsekvenser i forhold til restanceopbygning og retshåndhævelsen, at SKAT løbende siden EFI/DMIs idriftsættelse har logget de konstaterede fejl og kan agere på disse, jf. pkt. 4.2. ovenfor, og at de berørte borgere i vidt omfang har adgang til at benytte adgang til klage og/eller prøvelse ved domstolene af konkrete inddrivelseskridt.

De konstaterede væsentlige fejl og mangler er af meget væsentligt omfang, og en del er efter deres karakter alvorlige. Jeg finder derfor, at SKAT må sørge for, at alle de borgervendte funktioner, som fortsat ønskes anvendt i EFI/DMI, underkastes en nærmere vurdering af, om SKAT handler lovligt, når de pågældende funktioner anvendes. Herudover må SKAT løbende foretage en overvågning af, om der konstateres fejl i funktionerne, og effektivt rette disse fejl, afhjælpe dem manuelt eller suspendere processerne efter retningslinjerne i pkt. 4.1. ovenfor.

Hvis EFI/DMI skal anvendes fremadrettet til inddrivelse, vil jeg derfor anbefale, at SKAT udvælger kerneinddrivelsesfunktioner i EFI/DMI (f.eks. modregning), som underkastes en sådan validering, og at SKAT undlader at anvende borgervendte funktioner, som ikke er validerede.

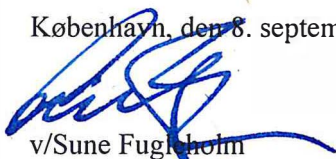
4.4. I det omfang de ovennævnte konstaterede fejl (pkt. 4.1. eller pkt. 4.2.) har ført til, at der er truffet ulovlige afgørelser, må SKAT - for så vidt afgørelserne kan identificeres - hurtigst muligt genoptage de pågældende afgørelser og overveje om eventuelle betalinger skal tilbageføres til skyldneren eller anvendes til gendækning e.l. Hvis de nævnte fejl har resulteret i, at der pågår ulovlige inddrivelseskridt (lønindeholdelse mv.), skal SKAT straks standse disse, indtil fejlene er rettede.

5. Med mindre SKAT straks enten kan rette de pågældende fejl eller manuelt sikre, at de ikke resulterer i ulovlig inddrivelse, må jeg på denne baggrund konkludere, at SKAT er forpligtet til straks at indstille al automatisk inddrivelse overfor borgere og virksomheder foretaget af EFI/DMI, indtil der er tilvejebragt tilstrækkelig sikkerhed for, at den pågældende inddrivelse kan foregå lovligt. Dette forhindrer ikke, at funktioner og oplysninger i EFI/DMI i en overgangsperiode kan anvendes som grundlag for manuel iværksættelse af inddrivelseskridt, når det på sædvanlig måde sikres, at disse foretages lovligt. Det forhindrer heller ikke, at de funktioner i EFI/DMI, som ikke består i tvangsinddrivelse direkte overfor borgere og virksomheder, kan anvendes i en overgangsperiode, når dette ikke resul-

.....

.....
terer i ulovlig inddrivelse eller retstap for borgere, virksomheder eller fordringshavere eller sådanne mulige tab i hvert fald minimeres mest muligt.

København, den 8. september 2015



v/Sune Fugleholm
— Partner, Advokat (H)