



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

August 2019
– 19/2018

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Indsatsen for at opkræve og inddrive politibøder og -krav

19/2018

Beretning om

indsatsen for at opkræve og inddrive politibøder og -krav

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2019

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Skatteministeren og justitsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i december 2019.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2018, som afgives i februar 2020.

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2445-3008
ISBN online 978-87-7434-619-7
ISBN trykt 978-87-7434-620-3

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om indsatsen for at opkræve og inddrive politibøder og -krav

Opkrævning og inddrivelse af politibøder og -krav (fordringer) er en del af fuldbyrdelsen af straf over for borgere eller virksomheder, som ikke overholder landets love.

Politiets fordringer har en særlig status i forhold til anden offentlig gæld, da de er udstedt som følge af en strafbar handling og således er et led i straffuldbyrdelsen. Det fremgår af inddrivelsesloven, at politibøder skal dækkes før andre fordringer. Det er politiets ansvar at beregne og opkræve bøder hos skyldnerne. Betaler skyldner ikke, skal politiet sende fordringen til inddrivelse hos Gældsstyrelsen.

Skatteministeriets inddrivelse af borgernes og virksomhedernes gæld til det offentlige har været begrænset siden nedlukningen af den automatiske inddrivelse i inddrivelsessystemet EFI i september 2015.

Statsrevisorerne kritiserer Justitsministeriets og politiets indsats for at opkræve politibøder og -krav og oversende disse til inddrivelse hos Gældsstyrelsen. Statsrevisorerne kritiserer, at politiets praksis i nogle tilfælde har været i strid med inddrivelsesloven. Fx har politiet sendt fordringer til inddrivelse hos Gældsstyrelsen uden først at have forsøgt alle opkrævnings- og rykkerprocedurer over for skyldner.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at Skatteministeriet og Gældsstyrelsen ikke i alle tilfælde har prioriteret inddrivelse af politiets fordringer i overensstemmelse med inddrivelsesloven. Inddrivelsen har været helt utilstrækkelig, til trods for at 55-69 % af politiets fordringer har været parate til inddrivelse, dvs. uden tvivl om retskraft og uden dataproblemer.

Skatteministeriets begrænsede indsats har bidraget til, at politiets fordringsmasse under inddrivelse er vokset fra ca. 7,3 mia. kr. til ca. 10,5 mia. kr. i perioden 2015-2018.

Statsrevisorerne

16. august 2019

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager
Flemming Møller Mortensen

En anden konsekvens er, at nogle borgeres og virksomheders straf for lovovertrædelser i realiteten ikke fuldbyrdes, hvilket påvirker retsfølelsen i samfundet negativt.

Statsrevisorernes bemærkning er bl.a. baseret på:

- At bøder har forældelsesfrister på 5 og 10 år. På grund af den begrænsede tid til at inddrive burde Skatteministeriet således have inddrevet mere end de ca. 1 mia. kr. på politiets fordringer i perioden 2015-2018, fx ved manuelle indsatser.
- At Gældsstyrelsen i perioden 2015-2018 ikke aktivt har forsøgt at inddrive tvangsbøder.
- At Gældsstyrelsen ikke siden 2015 har returneret sager, hvor borgere ikke vil betale deres bøder til politiet, så der kunne iværksættes forvandlingsstraf. Da forvandlingsstraf ikke er omfattet af lov om udskydelse af forældelse, betyder det, at muligheden for at konvertere bøder til forvandlingsstraf vil være forpasset for bøder, der er udstedt for mere end 3 eller 5 år siden.

Statsrevisorerne finder det væsentligt, at Justitsministeriet og Skatteministeriet nu vil prioritere samarbejdet om løsningsmodeller for oversendelse af fordringer fra politiet til inddrivelse hos Gældsstyrelsen, da dette arbejde har trukket unødigt i langdrag.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	6
2. Justitsministeriets opkrævning af og Skatteministeriets inddrivelse af politibøder og -krav.....	10
2.1. Politiets forretningsgange og procedurer ved opkrævning af politibøder og -krav	10
2.2. Inddrivelse af politibøder og -krav i perioden 2015-2018.....	17
2.3. Innsatsen for at sikre, at tvangsbøder og forvandlingsstraf anvendes som tiltænkt.....	30
Bilag 1. Metodisk tilgang.....	34
Bilag 2. Ordliste.....	37

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet og § 11. Justitsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Skatteministeriet:

Benny Engelbrecht: september 2014 - juni 2015

Karsten Lauritzen: juni 2015 - juni 2019

Morten Bødskov: juni 2019 -

Justitsministeriet:

Mette Frederiksen: oktober 2014 - juni 2015

Søren Pind: juni 2015 - november 2016

Søren Pape Poulsen: november 2016 - juni 2019

Nick Hækkerup: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet og Justitsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats for at opkræve og inddrive politibøder og -krav.

Skatteministeriets inddrivelse af borgeres og virksomheders gæld til det offentlige har været begrænset siden nedlukningen af den automatiske inddrivelse i inddrivelsessystemet EFI i september 2015 (herefter nedlukningen af EFI). Siden nedlukningen af EFI har Gældsstyrelsen inddrevet offentlig gæld via det midlertidige inddrivelsessystem, DMI, hvor der er begrænsede inddrivelsesmuligheder. Politibøder og -krav, der var under inddrivelse i EFI, og fordringer, der er sendt til inddrivelse efter nedlukningen, vil være påvirket af den begrænsede inddrivelse, indtil mere effektive inddrivelseskridt er færdigudviklet og taget i brug i det nye inddrivelsessystem, PSRM, og indtil Rigspolitiet er tilsluttet PSRM.

2. Opkrævning og inddrivelse af politibøder og -krav (fordringer) er en del af fuldbyrdelsen af straf over for borgere eller virksomheder, som ikke overholder landets love. Ifølge lovbekendtgørelsen om inddrivelse af gæld til det offentlige (inddrivelsesloven) er det politiets ansvar at beregne og opgøre fordringer og udsende opkrævninger mv., mens det er Gældsstyrelsens ansvar at inddrive de fordringer, som politiet ikke har kunnet opkræve. Da inddrivelsen i EFI blev standset i september 2015, havde Rigspolitiet politibøder og -krav til en værdi af 7,3 mia. kr. under inddrivelse. Rigspolitiet har i undersøgelsesperioden været Gældsstyrelsens 3. største fordringshaver, kun overgået af Skatteforvaltningen og Udbetaling Danmark.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats for at opkræve og inddrive politibøder og -krav er tilfredsstillende. Både de 2 ministeriers egen indsats og deres samarbejde er centralt for, at alle de inddrivelseskridt, der er til rådighed, kan anvendes, så politibøder og -krav bliver betalt. Undersøgelsen omfatter alle politibøder og -krav (herefter politiets fordringer), som Rigspolitiet er fordringshaver for, og som er forsøgt opkrævet eller sendt til inddrivelse i perioden 2015-2018.

4. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i december 2018.

Politimæssige krav

Et politimæssigt krav er fx regreskrav i forbindelse med erstatninger til ofre for forbrydelser, sagsomkostninger relateret til den dømtes retslige forløb og konfiskationer.

Fordringshaver

En person, virksomhed eller offentlig myndighed, som har et økonomisk krav mod en person eller virksomhed. *Rigspolitiet* er fordringshaver, når politibøder og -krav er sendt til inddrivelse. I praksis er det politikredsene, der udsteder og opkræver politibøder og -krav. I beretningen anvender vi som udgangspunkt betegnelsen *politiets fordringer* med mindre vi specifikt omtaler Rigspolitiet i sin egenskab af fordringshaver.

Opkrævning og inddrivelse

Myndigheder, der har udstedt bøder og andre økonomiske krav, varetager selv den indledende opkrævning af kravet og den efterfølgende rykkerprocedure.

Når myndigheden konstaterer, at kravet ikke betales, og skyldner ikke har klaget over det pålagte krav eller anmodet om henstand, sender myndigheden kravet til inddrivelse hos Gældsstyrelsen, der er resistanceinddrivelsesmyndighed.



Konklusion

Gældsstyrelsen mfl.

En del af Skatteministeriets forvaltning af området var frem til den 1. juli 2018 forankret i det tidligere SKAT. Herefter overgik inddrivelsen til den nyetablerede Gældsstyrelsen, mens arbejdet med udvikling og forenkling af bl.a. it-løsninger og forretningsprocesser, overgik til Udviklings- og Forenklingsstyrelsen. Vi refererer alene til de nye styrelser i beretningen, selv om opgaven i en del af perioden blev varetaget af SKAT.

Tvangsbøde

Tvangsbøder pålægges for at gennemtvunge forpligtelser, fx overholdelse af miljølovgivning, afgivelse af vidneforklaring og udlevering af børn til medindehaver af forældremyndighed. Bøderne pålægges til betaling løbende, fx dagligt eller ugentligt, og skal opkræves i samme kadence. Idømte tvangsbøder, der ikke er betalt, bortfalder, når forpligtelsen efterleves.

Dækningsparat

At fordringer er dækningsparate betyder, at der ikke er tvivl om retskraften, og at der ikke er dataproblemer ved fordringen, som kan forhindre inddrivelse.

Rigsrevisionen vurderer, at Justitsministeriets indsats for at opkræve politibøder og -krav og oversende disse til inddrivelse ikke er tilfredsstillende. Rigsrevisionen vurderer også, at Skatteministeriets indsats for at inddrive politibøder og -krav er utilfredsstillende. Det er videre Rigsrevisionens vurdering, at de 2 ministeriers samarbejde for at sikre, at politibøder og -krav bliver betalt, ikke har været tilstrækkeligt.

Konsekvensen af den mangelfulde inddrivelse er, at nogle borgeres og virksomheders straf for lovovertrædelser i realiteten ikke fuldbyrdes. Herudover er politiets fordringsmasse under inddrivelse vokset med knap 3 mia. kr. i undersøgelsesperioden og udgjorde ultimo 2018 ca. 10,5 mia. kr. Skatteministeriet har i samme periode inddrevet forfaldne fordringer fra politiet til en værdi af ca. 1 mia. kr.

Undersøgelsen viser, at politiets praksis i nogle tilfælde ikke har været i overensstemmelse med gældende lovgivning. Politiet har bl.a. sendt fordringer til inddrivelse, selv om alle opkrævnings- og rykkerprocedurer ikke har været forsøgt, hvilket ellers er et krav i inddrivelsesloven. Politiets praksis betyder, at Gældsstyrelsen må låse alle politiets fordringer for inddrivelse i 30 dage, efter styrelsen har modtaget dem, for at være sikker på, at sidste rettidige betalingsdato er overskredet, og det dermed er lovligt at inddrive fordringerne. Endvidere viser undersøgelsen, at politiet hverken opkræver tvangsbøder eller sender dem til inddrivelse i en kadence, der matcher den hyppighed, bøderne er idømt.

Undersøgelsen viser videre, at Skatteministeriet ikke har haft en prioriteret indsats for at inddrive politiets fordringer, selv om disse skal prioriteres over andre fordringer af hensyn til straffuldbyrdelsen. Det til trods for at 55-69 % af politiets fordringer har været dækningsparate siden medio 2017. Gældsstyrelsen har først fra 2019 afsat 5 årsværk til at inddrive politiets fordringer. Rigsrevisionen er opmærksom på, at Skatteministeriet generelt har en stor opgave med at rydde op i fordringer, der er ramt af data-problemer eller tvivl om retskraft. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at Skatteministeriet - trods de begrænsede systemmæssige inddrivelsesmuligheder - skulle have inddrevet mere på politiets fordringer, end ministeriet har gjort, fx ved manuelle indsatser. Ud over hensynet til straffuldbyrdelsen er der for bøder en begrænset tid til at inddrive, da bøder har absolutte forældelsesfrister på 5 eller 10 år. Selv om politiets fordringer, herunder bøder, er omfattet af lov om udskydelse af forældelse og dermed tidligst begynder at forælde fra november 2021, kan Gældsstyrelsen ikke fuldt ud kompensere for, at der ikke bliver inddrevet i en årrække, ved blot at inddrive mere i de efterfølgende år. Der er derfor risiko for, at en væsentlig del af politiets fordringer ikke vil blive inddrevet med tab for staten til følge.

Gældsstyrelsen har i undersøgelsesperioden endvidere ikke aktivt forsøgt at inddrive tvangsbøder. Gældsstyrelsen har heller ikke sendt andre bødesager retur til politiet med henblik på at få iværksat forvandlingsstraf over for skyldnere, som har betalings- evne, men ikke vilje til at betale. Konsekvensen af politiets og Gældsstyrelsens praksis er, at tvangsbøder og forvandlingsstraf ikke har fungeret som det pressionsmiddel, det er tiltænkt. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet tager Rigsrevisionens kritik til efterretning og derfor vil have et særligt fokus på at inddrive tvangsbøder.

Endelig viser undersøgelsen, at Rigspolitiet og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen siden 2016 har arbejdet på at afklare politiets praksis for registrering og oversendelse af fordringer til inddrivelse. Dette har primært haft til formål at gøre politiets fordringer klar til at blive tilsluttet det nye inddrivelsessystem, PSRM. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at de 2 ministerier ikke har prioriteret at sikre, at Gældsstyrelsen kan inddrive på alle politiets fordringer, indtil PSRM er klar.

1.2. Baggrund

5. Når en borger eller virksomhed får en bøde eller pålægges et politimæssigt krav, varetager politiet den indledende opkrævning af beløbet. Det følger af lovgivningen vedrørende straffuldbyrdelse, at en bøde skal betales til politiet, medmindre andet er bestemt i afgørelsen, og at bøder, der ikke betales, skal inddrives af Gældsstyrelsen. Politiet kan indgå afdragsordninger med skyldnere og give henstand i op til 6 måneder. Hvis skyldneren ikke betaler eller misligholder eventuelle afdragsordninger, skal politiet sende fordringen til inddrivelse hos Gældsstyrelsen.

6. Mens EFI var i drift fra september 2013 til september 2015, kunne Gældsstyrelsen anvende flere forskellige inddrivelseskridt. Det mest effektive inddrivelseskridt er lønindeholdelse, hvor en del af en skyldners A-indkomst tilbageholdes af en arbejdsgiver for at dække den gæld, Gældsstyrelsen inddriver. Inddrivelsesmulighederne i DMI er begrænsede. Det skyldes bl.a., at DMI ikke har en funktion, der kan beregne en skyldners betalingsevne, hvilket er en forudsætning for, at der må foretages lønindeholdelse eller laves tvungne betalingsordninger. Tabel 1 viser, hvilke inddrivelseskridt der kunne anvendes, da EFI var i drift, og hvilke der kan anvendes i DMI.

Forvandlingsstraf

Alle politiets bøder, der er udstedt til borgere, kan i princippet omgøres til forvandlingsstraf – dog ikke bøder fra sager med objektive ansvar. Er bøden idømt ved dom, fremgår forvandlingsstraffen af dommen, mens det for andre bøder er byretten, der skal fastsætte forvandlingsstraffen.

Tabel 1
Tilgængelige inddrivelseskridt i EFI og DMI

Inddrivelseskridt	EFI	DMI
Lønindeholdelse, herunder særskilt lønindeholdelse	Ja	Nej
Tvungen betalingsordning	Ja	Nej
Påkrav (rykker)	Ja	Nej (Udvikles i DMI i 2019)
Tilsigelse og udlæg	Ja	Nej (Udvikles i DMI i 2019, så indsatsen systemunderstøttes. Hidtil har indsatsen været manuel.)
Bobehandling	Ja	Nej (Udvikles i DMI i 2019)
Modregning	Ja	Ja
Frivillig betalingsordning	Ja	Ja

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Særskilt lønindeholdelse

Særskilt lønindeholdelse foretages i A-indkomst, der normalt er undtaget fra lønindeholdelse, fx kontanthjælp og SU, og kan udgøre op til 400 kr. pr. måned. Særskilt lønindeholdelse må kun anvendes i forbindelse med opkrævningen af udvalgte fordringer, fx biblioteksgebyrer og licens. For Rigspolitiets fordringer kan det alene anvendes på bøder udstedt ved overtrædelser af færdselsloven.

Tilsigelse

En tilsigelse er et påbud til en skyldner om at møde til udlægsforretning. Tilsigelsen indeholder oplysninger om, at skyldneren skal møde et bestemt sted og tidspunkt, hvor udlægsforretningen foretages. Samtidig orienteres skyldneren om den gæld, som udlægsforretningen vedrører, og om konsekvenserne ved at udeblive fra udlægsforretningen.

Siden september 2015 har Gældsstyrelsen kun kunnet inddrive via modregning (typisk i overskydende skat), frivillig indbetaling eller anvendelse af fogeder til at foretage udlæg. Dette har generelt begrænset styrelsens muligheder for at inddrive gæld. Skatteministeriet har oplyst, at Gældsstyrelsen har fået mulighed for maskinelt at udsende rykkere vedrørende gæld i DMI, og at ministeriet forventer, at rykkere for dækningsparate fordringer udsendes i sommeren 2019.

Skatteministeriet har oplyst, at det i PSRM vil være muligt at tage alle inddrivelseskridt i brug over for skyldnere.

7. Politiets fordringer har en særlig status i forhold til anden offentlig gæld, da de er udstedt som følge af en strafbar handling. Inddrivelsen af fordringerne er således et led i straffuldbyrdelsen. Det fremgår også af inddrivelsesloven, at bøder skal dækkes før andre krav. Dækningsrækkefølgen for krav under inddrivelse fremgår af boks 1.

Boks 1

Dækningsrækkefølge for krav under inddrivelse

Hvis beløb, der inddrives fra en skyldner, kun delvist dækker fordringer under inddrivelse hos Gældsstyrelsen, dækkes fordringerne i følgende rækkefølge:

1. Bøder.
2. Underholdsbidrag omfattet af lov om opkrævning af underholdsbidrag, idet private krav dog dækkes før offentlige krav.
3. Andre fordringer.

Kilde: Lovbekendtgørelse nr. 29 af 12. januar 2015 om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Inddrivelsen af bøder har forrang for andre krav, så penge, der inddrives fra en skyldner, skal først bruges på at nedbringe udestående bøder. Derudover følger det af inddrivelsesbekendtgørelsen, at Gældsstyrelsen siden den 1. april 2017 som udgangspunkt skal retskraftvurdere bøder, der er overdraget til inddrivelse, før andre fordringer. Det følger videre af bekendtgørelsen, at retskraftvurderingerne så vidt muligt gennemføres inden udløbet af forældelsesfristen for bødens forvandlingsstraf, der er 3 eller 5 år efter bødens stiftelse.

8. Siden nedlukningen af EFl er der gennemført flere ændringer i love og bekendtgørelser relateret til Skatteministeriets inddrivelsesopgave. For at forhindre, at fordringer forældede i en situation, hvor inddrivelsen kun i begrænset omfang var systemunderstøttet, vedtog Folketinget i november 2015 lov om udskydelse af forældelse. Loven betyder, at fordringer under inddrivelse tidligst forældes i november 2021. Loven skal sikre, at fordringerne ikke løbende vil forælde, mens Skatteministeriet er i gang med at rydde op i den eksisterende fordringsmasse og etablere et nyt inddrivelsessystem. Skatteministeriet oplyste i forbindelse med lovforslaget, at ministeriet på daværende tidspunkt forventede, at et nyt it-system tidligst ville kunne idriftsættes efter 3-4 år.

9. Skatteministeriet har derudover taget initiativ til flere lovændringer, der skal lette arbejdet med at inddrive den eksisterende fordringsmasse, som bliver ved med at vokse, bl.a. som følge af den begrænsede inddrivelse i DMI og forsinkelsen af PSRM. Ændringerne vedrører bl.a. regler for, i hvilke tilfælde dækningsrækkefølgen og rækkefølgen for at retskraftvurdere fordringer kan fraviges.

Folketinget vedtog bl.a. i marts 2016 den første af en række lovændringer, der gør det muligt for Skatteministeriet at fastsætte regler for at fravige dækningsrækkefølgen fra 1. april 2016 til 31. december 2019. I marts 2019 blev det besluttet at forlænge perioden til 2021.

Opkrævning af politiets fordringer

10. Politiets fordringer, med undtagelse af trafikbøder fra den automatiske trafikkontrol (ATK), oprettes manuelt i journalsystemet POLSAS med information om bl.a. cpr-nummer og gerningstidspunkt. Politikredsene står for den manuelle oprettelse af sager vedrørende fordringer i POLSAS, mens selve opkrævningen varetages centralt i et administrativt center. De fleste af fordringerne opkræves via Rigspolitiets bøde- og sagsomkostningssystem (herefter bødesystemet). Systemet er udviklet i 1990'erne og anvendes både til at opkræve og oversende fordringer til inddrivelse. Fordringer, der er oprettet i POLSAS eller via ATK, sendes automatisk løbende til bødesystemet. Fordringer, der ikke kan opkræves og derfor skal sendes til inddrivelse, sendes fra bødesystemet til Gældsstyrelsen én gang i døgnet som en samlet fil.

11. Stort set alle indtægter fra opkrævningen af politiets fordringer tilfalder statskassen og indgår således ikke som en indtægt hos politiet. Undtaget er en mindre population af bøder (såkaldte c-bøder), som politiet udsteder, når de har haft en økonomisk udgift som følge af en borgers adfærd, fx udgifter til håndværkere, hvis en borger har ødelagt en dør i detentionen i forbindelse med sit ophold der. Udgifterne hertil er taget fra politiets drift, og derfor sendes det opkrævede eller inddrevne beløb tilbage til politiets driftsregnskab.

Forældelse af bøders forvandlingsstraf

Muligheden for at omdanne en bøde til forvandlingsstraf forældes efter 3 år for bøder på op til 10.000 kr. og efter 5 år for bøder over 10.000 kr.

Fristen for at gøre brug af forvandlingsstraf kan ikke afbrydes eller forlænges.

Eksempler på politiets fordringstyper

- Bøder
- Sagsomkostninger
- Konfiskationer
- Erstatninger
- Offerbidrag
- Parkeringsafgifter
- Tvangsbøder.

12. Politiets fordringstyper er underlagt forskellige forældelsesfrister og -regler. For bøder og konfiskationskrav er der fastsat særlige regler om forældelsesfrister og afbrydelse i straffeloven. Konfiskationskrav forælder efter 10 år, mens forældelsesfristen for bøder afhænger af bødens oprindelige størrelse, hvor bøder op til 10.000 kr. forælder efter 5 år, mens bøder over 10.000 kr. forælder efter 10 år. Det følger af straffeloven, at forældelsesfristen for bøder regnes fra det tidspunkt, hvor afgørelsen efter lovgivningens almindelige regler kan fuldbyrdes.

Bøder er ikke omfattet af forældelseslovens regler. Det betyder, at der ikke kan foretages forældelsesafbrydende skridt, og forældelsen af bøder kan derfor alene sættes på pause (suspenderes) i den periode, hvor Gældsstyrelsen eventuelt foretager udlæg ved foged. Når de 5 eller 10 år er gået, afhængigt af bødens størrelse, forælder den del af bøden, der ikke er betalt eller inddrevet – uanset hvor meget af bødebeløbet der udestår. Forældelsen af bøder er således absolut, og også derfor er det vigtigt, at inddrivelsen af bøder prioriteres.

Forældelsen af politiets øvrige fordringstyper er reguleret i forældelsesloven, hvor det fremgår, at forældelsen kan afbrydes i lighed med andre fordringer under inddrivelse, bl.a. ved hjælp af følgende:

- lønindeholdelse
- skyldners erkendelse af gæld
- modregning i overskydende skat
- udlæg.

Alle Rigspolitiets fordringer under inddrivelse, herunder bøder, der var retskraftige på tidspunktet for lovens ikrafttrædelse, var dog omfattet af lov om udskydelse af forældelse, der trådte i kraft 18. november 2015. For de omfattede fordringer beregnes forældelsen forfra fra den november 2018. Det betyder, at de af politiets fordringer, der forælder efter forældelseslovens regler, tidligst forælder fra november 2021. Bøder, der har absolutte forældelsesfrister, forælder som udgangspunkt i november 2023 (for beløb op til 10.000 kr.) eller i november 2028 (for beløb over 10.000 kr.).

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

13. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriets og Justitsministeriets indsats for at opkræve og inddrive politibøder og -krav i perioden 2015-2018 er tilfredsstillende.

Med tilfredsstillende mener vi, at Justitsministeriet har sikret, at processerne for at opkræve politibøder og -krav og den efterfølgende oversendelse af gæld til inddrivelse sker i overensstemmelse med bekendtgørelser og lovgivning på området. Med tilfredsstillende mener vi også, at Skatteministeriet har prioriteret inddrivelsen af politibøder og -krav under hensyn til straffuldbyrdelsen og i overensstemmelse med bekendtgørelser og lovgivning på området. Vi lægger derudover til grund, at inddrivelsesindsatsen skal være aktiv og omfatte yderligere inddrivelsesskridt end modregning af eventuelle overskydende skatter.

Aktiv inddrivelse

Rigsrevisionen definerer følgende inddrivelsesskridt som aktiv inddrivelse: udlæg, modregning, lønindeholdelse og indgåelse af betalingsordninger.

Undersøgelsens revisionskriterier tager derudover afsæt i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige (inddrivelsesloven), bekendtgørelse om inddrivelse af gæld til det offentlige (inddrivelsesbekendtgørelsen), straffuldbyrdsloven, straffeloven og bekendtgørelse om opkrævning af visse bøder, offerbidrag, konfiskationsbeløb, sagsomkostninger m.v. samt afgørelse om udståelse af forvandlingsstraf for bøde (bødebekendtgørelsen).

Fx følger det af inddrivelsesloven, at bøder har forrang for andre krav i inddrivelsen, idet bøder skal dækkes først. Af inddrivelsesbekendtgørelsen fremgår bl.a., at Gældsstyrelsen som udgangspunkt skal retskraftvurdere bøder før andre fordringer, der er overdraget til inddrivelse frem til og med den 22. november 2021. Endelig regulerer bødebekendtgørelsen bl.a. politiets opkrævning, herunder hvilke frister der anvendes i opkrævningen hos borgere og for oversendelse til inddrivelse.

14. Vi undersøger, om Justitsministeriet i undersøgelsesperioden har sikret en tilstrækkelig opkrævning af politibøder og -krav, og om opkrævningen sker i overensstemmelse med gældende lovgivning.

Vi undersøger også, om oversendelsen af fordringer til inddrivelse sker i overensstemmelse med kravene i inddrivelsesloven og inddrivelsesbekendtgørelsen, herunder om Rigspolitiets systemer indeholder de stamdata, der er nødvendige for at leve op til kravene for oversendelse til inddrivelse. I forlængelse heraf undersøger vi, om der er problemer med stamdata, som har konsekvenser for Gældsstyrelsens muligheder for at inddrive politiets fordringer i DMI.

Videre undersøger vi, om Skatteministeriet har sikret en tilstrækkelig inddrivelse af politibøder og -krav i perioden 2015-2018, som sker i overensstemmelse med gældende lovgivning, der fastlægger, at bøder skal retskraftvurderes før andre fordringer og dækkes først i forbindelse med betalingsplaceringer. Vi lægger videre til grund, at bøder har særlig status i forhold til at sikre, at straf fuldbyrdes.

Siden nedlukningen af EFI i september 2015 har Skatteministeriet skullet rydde op i fordringer med datafejl eller andre problemer, der er identificeret i forbindelse med oprydningen efter EFI. Vi har derfor undersøgt, om Skatteministeriet har prioriteret at rydde op i politiets fordringer, herunder især bøder. Her lægger vi til grund, at Gældsstyrelsen som udgangspunkt skal retskraftvurdere bøder før andre krav, og at retskraftvurderingen så vidt muligt skal ske inden udløbet af forældelsesfristen for bødens forvandlingsstraf, hvilket følger af inddrivelsesbekendtgørelsen. Vi undersøger også, om Rigspolitiet har bidraget tilstrækkeligt til oprydningen i politibøder og -krav. Både de 2 ministeriers egen indsats og deres samarbejde, bl.a. om at rydde op i fordringer med datafejl eller andre problemer, er centralt for, at alle inddrivesskridt, der er til rådighed, kan anvendes, så politibøder og -krav bliver betalt.

Skatteministeriet har i undersøgelsesperioden arbejdet på at udvikle et nyt inddrivessystem, der på sigt skal gøre inddrivelsesindsatsen mere effektiv. Vi lægger til grund, at der samtidig skal være en aktiv inddrivelse af Rigspolitiets fordringer. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der er tale om 2 forskellige opgaver: den nuværende inddrivelse i DMI og den fremtidige inddrivelse i PSRM. Opgaverne er relaterede, men ikke gensidigt udelukkende.

Offerbidrag

Lov om bidrag til offerfonden trådte i kraft den 1. januar 2014.

Fonden finansieres af et offerbidrag på 500 kr., der skal betales af lovovertrædere i sager, hvor der er begået kriminalitet af mere alvorlig karakter, og ved grovere færdselsforseelser.

Den juridiske vejledning

Den juridiske vejledning er en gennemgang af regler, lovgivning og administrativ praksis på Skatteforvaltningens område. Vejledningen, der har status af cirkulære, har været tilgængelig siden 2012 og opdateres 2 gange årligt.

Endelig undersøger vi, om Justitsministeriet og Skatteministeriet har sikret, at de særlige sanktionsmuligheder, som myndigheder kan anvende i form af tvangsbøder og brugen af forvandlingsstraf over for skyldnere, der ikke vil betale deres bøder, anvendes som tiltænkt.

Metode

15. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af materiale fra Justitsministeriet og Skatteministeriet. Materialet omfatter dokumenter relateret til analyser af Rigspolitiets fordringer, fordringshaveradfærd og muligheder for at blive tilsluttet til PSRM, herunder mødereferater og korrespondance mellem Rigspolitiet og Skatteministeriet om politiets praksis og procedurer. Vi har også gennemgået materiale, som Skatteministeriets juridiske rådgiver har udarbejdet til ministeriet om fx fortolkningen af og krav til stamdata, der er relevant for inddrivelsen. Derudover har vi gennemgået procesbeskrivelser samt interne vejledninger fra Rigspolitiet om bl.a. opkrævning af fordringer og oversendelse af fordringer til inddrivelse. Endelig har vi gennemgået relevant lovgivning om opkrævning og inddrivelse af fordringer samt den juridiske vejledning. Vi har inkluderet love, der er fremsat eller vedtaget i 1. halvår 2019, hvis de er relevante for undersøgelsesperioden.

Vi har anvendt registerdata fra Rigspolitiet og Skatteministeriet til at opgøre omfanget af politiets fordringer, der er opkrævet og inddrevet i perioden 2015-2018. Registerdataene omfatter udtræk fra Rigspolitiets bødesystem, som er sendt til inddrivelse hos Gældsstyrelsen i undersøgelsesperioden. Derudover har Rigspolitiet leveret opgørelser over omfanget af fordringer, politiet har opkrævet i undersøgelsesperioden. Udviklings- og Forenklingstyrelsen har leveret et datatræk vedrørende fordringer, der er inddrevet eller afskrevet i undersøgelsesperioden, og fordringer, der fortsat er under inddrivelse. Datatrækket har vi brugt til at opgøre omfanget af inddrivelsen i undersøgelsesperioden, herunder omfanget af afskrivninger som følge af forældelse. Vi har også fået opgørelser fra Udviklings- og Forenklingstyrelsen, der viser omfanget af politiets fordringer, der i 2017 og 2018 har været låst for inddrivelse eller har krævet manuel håndtering af sagsbehandlere, inden der har kunnet dækkes betalinger på dem.

Endelig har vi gennemgået stikprøver af politibøder og -krav i Gældsstyrelsens inddrivelsessystem DMI for at afdække Gældsstyrelsens indsats for at inddrive politiets fordringer. Vi har også gennemgået stikprøver af udvalgte tvangsbøder for at afdække, hvilke forhold der er tale om. Derudover har vi gennemgået eksempler på politiets praksis for at opkræve og sende tvangsbøder til inddrivelse, og hvornår der senest er inddrevet eller sket oversendelse med henblik på at konvertere bøderne til forvandlingsstraf i overensstemmelse med inddrivelsesbekendtgørelsen.

16. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

17. Undersøgelsen har fokus på politiets fordringer, der er opkrævet og inddrevet i perioden 2015-2018. En del af perioden vedrører tiden inden nedlukningen af EFI i september 2015, da Skatteministeriets juridiske rådgiver afdækkede, at der skete ulovlig inddrivelse som følge af fejl i EFI. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt problemerne med EFI og årsagerne til nedlukningen, bl.a. i beretning om SKATs forvaltning af restancer fra december 2014 og i beretninger om revision af statsregnskabet for 2013 og frem. Vi gennemgår derfor ikke årsagerne til nedlukningen af EFI nærmere. Vi inddrager dog de analyser af bl.a. politiets fordringer, som Skatteministeriets juridiske rådgiver har gennemført fra 2015 og frem. Analyserne blev udført for at kortlægge omfanget af problemer med stamdata, fordringshaveradfærd m.m. i forlængelse af nedlukningen af EFI. Derudover er der i nogle opgørelser, hvor fx politiets praksis på et afgrænset område går tilbage før 2015, inkluderet tal, der ligger uden for undersøgelsesperioden.

Siden nedlukningen af EFI har Skatteministeriet arbejdet på at udvikle et nyt inddrivelsessystem. Udviklingen af det nye inddrivelsessystem, PSRM, herunder den fremtidige tilslutning af Rigspolitiets systemer, er ikke en del af vores undersøgelse. Vi inddrager dog resultater fra de analyser af politiets fordringer, der er gennemført med henblik på at afdække, hvad der skal til, før politiets fordringer kan modtages i og konverteres til det nye system. Det gør vi, fordi analyserne og Skatteministeriets brug af resultaterne herfra er relevant i forhold til at kortlægge Gældsstyrelsens indsats for at inddrive politiets fordringer siden 2015.

Andre forhold end de 2 ministeriers indsats for at opkræve og inddrive politiets fordringer kan have betydning for udviklingen i de offentlige restancer. Fx kan de økonomiske konjunkturer have betydning for, hvor let personer og virksomheder har ved at afdrage deres gæld. Vi inddrager dog ikke direkte betydningen af konjunkturerne i vores gennemgang af Skatteministeriets indsats for at inddrive, men vi gengiver betydningen af en skyldners betalingsevne.

18. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Justitsministeriets opkrævning af og Skatteministeriets inddrivelse af politibøder og -krav

2.1. Politiets forretningsgange og procedurer ved opkrævning af politibøder og -krav

19. Vi har undersøgt, om Justitsministeriet i undersøgelsesperioden har sikret en tilstrækkelig opkrævning af politibøder og -krav, og om opkrævningen sker i overensstemmelse med gældende lovgivning.

Vi har også undersøgt, om oversendelsen af fordringer til inddrivelse sker i overensstemmelse med kravene i inddrivelsesloven og inddrivelsesbekendtgørelsen, herunder om Rigspolitiets systemer indeholder de stamdata, der er nødvendige for at leve op til kravene for oversendelse til inddrivelse. I forlængelse heraf har vi undersøgt, om der er problemer med stamdata, som har konsekvenser for Gældsstyrelsens mulighed for at inddrive politiets fordringer i DMI.

Politiets opkrævning af politibøder og -krav

20. Politiet har i perioden 2015-2018 årligt oprettet ca. 900.000 politibøder og -krav til en samlet værdi af 9,4 mia. kr. Politiet har opkrævet ca. 77 % af alle fordringer, de har oprettet, svarende til en værdi af 4,3 mia. kr. Tabel 2 viser værdien af de fordringer, som politiet har oprettet, opkrævet og afskrevet i perioden 2015-2018. Tabellen inkluderer dog ikke parkeringsafgifter udstedt af politiet eller såkaldte c-bøder, som er bøder, politiet opkræver på baggrund af udlæg fra deres egen drift. Det skyldes, at Rigspolitiet ikke kan generere statistik eller dataudtræk, der kan isolere, hvilke afgifter og c-bøder politiet har opkrævet, og hvilke der er sendt til inddrivelse. Politiet har i undersøgelsesperioden udstedt parkeringsafgifter til en værdi af ca. 35 mio. kr. og c-bøder til en værdi af ca. 3 mio. kr.

Tabel 2**Værdien af fordringer, som politiet har oprettet, opkrævet, afskrevet og sendt til inddrivelse i perioden 2015-2018**

(Mio. kr.)	2015	2016	2017	2018	2015-2018
Fordringer oprettet	2.308,1	2.612,3	1.871,2	2.631,6	9.423,2
Fordringer opkrævet	949,2	1.097,7	1.092,0	1.148,6	4.287,4
Fordringer afskrevet	16,8	16,5	14,3	137,1	184,7
Fordringer sendt til inddrivelse	1.319,4	1.252,8	810,1	1.248,8	4.631,2

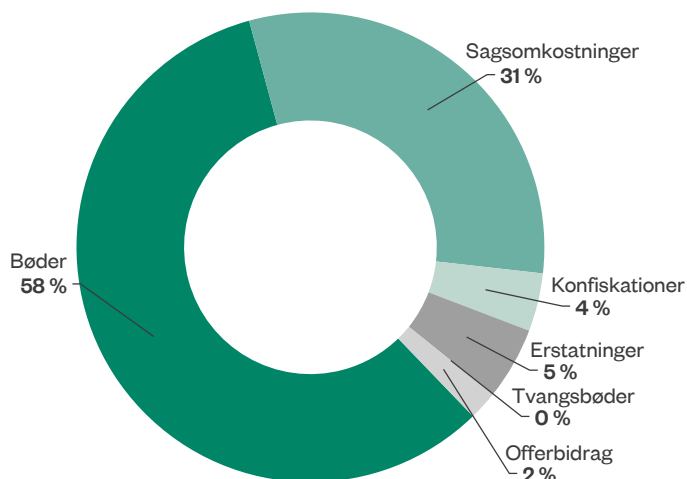
Note: Fordringer, der er oprettet et år, bliver ikke nødvendigvis opkrævet, afskrevet eller oversendt til inddrivelse det samme år. Beløbene kan derfor ikke summeres på enkeltår. Som følge af afrunding summerer de enkelte års handlinger ikke til totalerne for perioden. Den relativt store afskrivning i 2018 skyldes en enkelt sag, hvor en virksomhed, som var tildelt en større bøde, gik konkurs, inden bøden var betalt ud, hvorfor dele af det udestående måtte afskrives.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Rigspolitiet.

Det fremgår af tabel 2, at politiet har afskrevet fordringer til en værdi af ca. 185 mio. kr. i undersøgelsesperioden, svarende til ca. 2 % af den samlede værdi af den fordringsmasse, der er udstedt i perioden. Derudover har politiet sendt fordringer til en værdi af ca. 4,6 mia. kr. til inddrivelse, svarende til ca. 49 % af værdien af den samlede udstedte fordringsmasse i undersøgelsesperioden. Det svarer til fordringer for i gennemsnit ca. 1,2 mia. kr. årligt. Det lavere niveau i 2017 skal ses i sammenhæng med politiets resurseforbrug på bl.a. grænsekontrol. Som følge heraf udstedte Rigspolitiet retningslinjer for, at politikredsene kunne nedprioritere indsatsen over for mindre alvorlige kriminalitetstyper, som ofte straffes med bøde, og der blev således oprettet færre sager.

Figur 1 viser de typer fordringer, som politiet har sendt til inddrivelse i perioden 2015-2018, fordelt efter fordringstypens andel af fordringsmassen samlede værdi.

Figur 1
Fordringstyper, som politiet har sendt til inddrivelse i perioden 2015-2018



Note: Figuren viser fordringstypernes procentvise andel af fordringsmassens samlede værdi.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Rigspolitiet.

Det fremgår af figur 1, at bøder udgør mere end halvdelen af den samlede værdi af de fordringer, som politiet sender til inddrivelse hos Gældsstyrelsen. Dette svarer til 2,7 mia. kr. i undersøgelsesperioden.

I løbet af undersøgelsesperioden har politiet sendt tvangsbøder til en samlet værdi af 6,3 mio. kr. til inddrivelse, og tvangsbøder udgør dermed en lille del af den samlede fordringsmasse. Tvangsbøder repræsenterer en sanktion over for en borger eller en virksomhed, der nægter at følge en dom eller administrativ afgørelse.

Politiets procedurer for opkrævning

21. Det fremgår af bødebekendtgørelsen, at politiet skal opkræve bøder mv., så snart afgørelsen herom kan fuldbyrdes. Opkrævningen skal ifølge bekendtgørelsen ske ved, at politiet skriftligt anmoder skyldneren om inden 20 dage at indbetale beløbet til politiet. Ved manglende betaling skal politiet sende en rykker og bede skyldneren indbetale beløbet inden yderligere 10 dage.

Undersøgelsen viser, at politiet ikke opkræver bøder i overensstemmelse med fristerne i bødebekendtgørelsen. Rigspolitiet har oplyst, at de i januar 2015 ændrede deres praksis som følge af ændringer i færdselsloven, hvorefter betalingsfristen for en række fordringer, bl.a. bøder, blev ændret til 30 dage, frem for de 20 dage, som er fastsat i bekendtgørelsen. Rigspolitiet har videre oplyst, at bødesystemet blev tilrettet, så betalingsfristen på 30 dage kom til at gælde for alle bøder og sagsomkostninger. Politiet udsender også først rykkere for en manglende betaling 10 dage efter forfaldsdatoen for den første opkrævning.

Rigspolitiet har oplyst, at de ekstra 10 dage ved både opkrævning og udsendelse af en rykker er en administrativ reaktionstid, der er indført for at understøtte en mere effektiv sagsbehandling for politiet, retterne og Gældsstyrelsen. Reaktionstiden er indført for at undgå, at myndighederne bruger tid på at tilbagesende fordringer, der ikke er nået at blive registreret som betalt, inden fordringen er oversendt til inddrivelse. Rigsrevisionen konstaterer, at politiets praksis med at tillægge ekstra dage til deres opkrævnings- og rykkerprocedurer ikke er i overensstemmelse med de frister, der er angivet i bødebekendtgørelsen.

Politiets forudsætninger og praksis for at sende politibøder og -krav til inddrivelse

22. Siden nedlukningen af EFl i september 2015 har Skatteministeriet, bistået af ministeriets juridiske rådgiver og 2 konsulenthuse, undersøgt alle fordringshaveres praksis med at sende fordringer til inddrivelse, herunder politiets. Rigspolitiet har deltaget i flere workshops og i mailkorrespondance om praksis for registrering af stamdata, oversendelse til inddrivelse m.m. Det fremgår af materialet fra workshops og den tilhørende korrespondance, at Rigspolitiet i flere tilfælde er længe om at afdække, hvad politikredsenes praksis reelt er, og hvad den bygger på.

Krav til stamdata for fordringer, der sendes til inddrivelse

23. Ifølge inddrivelsesbekendtgørelsen skal politiet medsende alle de oplysninger om en fordring, som Gældsstyrelsen vurderer er nødvendige for at kunne inddrive fordringerne, herunder cvr-nummer eller cpr-nummer på skyldner og en række konkrete stamdata. De konkrete stamdata er gengivet i boks 2.

Boks 2

Krav til fordringer, der overdrages til inddrivelse

Ifølge inddrivelsesbekendtgørelsen skal fordringshaver, hvor det er relevant i forhold til fordringstypen (alle fordringer er fx ikke rentebærende), medsende følgende stamdata, når en fordring sendes til inddrivelse:

- stiftelsestidspunkt
- forfaldstidspunkt
- sidste rettidige betalingstidspunkt
- hovedstol
- tilskrevne renter (kun relevant ved politiets fordringstype erstatninger)
- *gebyrer*
- *omkostninger*
- *rentesats*.

Note: De stamdata, der er markeret med kursiv, er ikke inkluderet i politiets oversendelse af fordringer, da politiet ikke opkræver gebyrer eller omkostninger. Det er kun fordringstypen erstatninger, politiet opkræver renter for i forbindelse med sin opkrævning, hvorfor politiet heller ikke oversender en rentesats.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 576 af 29. maj 2018 om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Ud over kravene fra inddrivelsesbekendtgørelsen kan Gældsstyrelsen også indgå aftaler med fordringshavere, der kan indeholde yderligere krav. I forbindelse med idriftsættelsen af EFI i 2013 blev der udarbejdet en fordringshaveraftale mellem Rigspolitiet og Gældsstyrelsen. Aftalen beskriver, at politiet skal beregne og oversende fordringernes forældelsesdato, men specificerer ikke yderligere krav til fordringernes stamdata. Der er ikke udarbejdet andre aftaler for, hvilke stamdata politiet skal oversende med fordringer til inddrivelse i DMI. Derudover viser undersøgelsen, at Skatteministeriets juridiske rådgiver i 2017 konkluderede, at der kun i begrænset omfang har foreligget definitioner på, hvilke oplysninger der skal registreres for de enkelte stamdatafelter. Undersøgelsen viser også, at der ikke er en nærmere definition på eller beskrivelse af stamdatafelterne i lovgivningen end de oplysninger, der er gengivet i boks 2.

Skatteministeriet og Rigspolitiet er enige om, at politiet har levet op til kravene i loven om, hvilke typer stamdata der skal sendes med fordringer til inddrivelse. Det er dog Skatteministeriets opfattelse, at indholdet i de enkelte felter ikke i alle tilfælde har været retvisende.

Politiets praksis for at sende fordringer til inddrivelse

24. Undersøgelsen viser, at politiets praksis for at sende fordringer til inddrivelse i nogle tilfælde ikke er i overensstemmelse med inddrivelsesloven.

25. Frem til den 1. april 2017 kunne politiet – hvis særlige forhold talte for det – overdrage fordringer til Gældsstyrelsen, inden alle opkrævnings- og rykkerprocedurer var udtømt, fx hvis en skyldner anmodede om det. Fra den 1. april 2017 blev det ændret i inddrivelsesloven, så fordringer først skal overdrages til inddrivelse hos Gældsstyrelsen, når betalingsfristen er overskredet, og de sædvanlige rykkerprocedurer forgæves er gennemført. Undersøgelsen viser dog, at det fortsat fremgår af bødebekendtgørelsen, at politiet kan sende fordringer direkte til Gældsstyrelsen, hvis en skyldner anmoder om det. Politiet er fortsat med at sende fordringer til inddrivelse på skyldners anmodning, før alle opkrævnings- og rykkerprocedurer har været forsøgt, og anvendte stadig denne praksis i marts 2019.

Rigspolitiet har oplyst, at de nu har ændret praksis, så skyldner bliver oplyst om, at en fordring først sendes til inddrivelse, når betalingsfristen for opkrævning og rykker er udløbet. Derudover har Justitsministeriet i april 2019 oplyst, at bødebekendtgørelsen og bødevejledningen vil blive konsekvensrettet i overensstemmelse med inddrivelsesloven. Rigspolitiet har videre oplyst, at der i perioden 1. april 2017 - marts 2019 er oversendt 13.559 sager, hvor politiet ikke har gennemført opkrævnings- og rykkerprocedurer, svarende til 7 % af det samlede antal fordringer, politiet har sendt til inddrivelse i perioden. Politiets praksis har imidlertid betydet, at Gældsstyrelsen ikke kan være sikker på, at sidste rettidige betalingsdato er overskredet, når de modtager fordringer fra politiet. Som følge heraf har styrelsen siden 2017 låst alle politiets fordringer for inddrivelse i 30 dage, efter styrelsen modtager dem, for at være sikker på, at sidste rettidige betalingsdato er overskredet.

Undersøgelsen viser også, at der har været andre tilfælde, hvor politiets praksis vedrørende en afgrænset mængde fordringer har påvirket inddrivelsen af alle politiets fordringer i en periode.

Fx blev inddrivelsen af alle politiets fordringer suspenderet i mere end en måned i efteråret 2018, da Udviklings- og Forenklingsstyrelsen fandt ud af, at krav fra Grønlands og Færøernes politi var oversendt som danske fordringstyper. Gældsstyrelsen karakteriserer disse som udenlandske krav, der ikke kan inddrives efter samme regelsæt som de øvrige fordringer. Rigspolitiet skulle derfor identificere disse krav, så Gældsstyrelsen kunne isolere dem fra de øvrige krav, før styrelsen kunne inddrive på politiets fordringer igen. Konsekvensen var, at inddrivelsen af alle politiets fordringer blev suspenderet i ca. en måned. Rigspolitiet har oplyst, at suspensionen blev iværksat, fordi Skatteministeriets juridiske rådgiver og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen blev i tvivl om, hvorvidt bøder vedrørende danske statsborgere udstedt af Grønlands og Færøernes politi skal anses for danske eller udenlandske bøder. De 2 myndigheder har endnu ikke afklaret, om kravene skal betragtes som danske eller udenlandske, og dermed heller ikke, om suspensionen var korrekt.

26. Undersøgelsen viser, at der også har været andre problemer vedrørende politiets praksis, som dog vedrører en mere begrænset mængde fordringer. Fx har politiet i perioden 2011-2016 oversendt fordringer med forkert forældelsesfrist, bl.a. for fordringstypen konfiskationer, som de har sendt til inddrivelse med en forældelsesfrist på 5 år, til trods for at en lovændring i 2013 hævede forældelsesfristen til 10 år for alle konfiskationer. De forkert angivne forældelsesfrister betyder, at der er risiko for, at fordringer fejlagtigt er afskrevet som følge af en for kort angivet forældelsesfrist. Rigspolitiet har oplyst, at de siden overgangen til EFI i 2013 har oversendt 708 sager med en for kort forældelsesfrist, der har en samlet værdi af 284,6 mio. kr. Korrektionen af de forkerte forældelsesfrister vil ifølge Rigspolitiet indgå i det igangværende oprydningsarbejde i samarbejde med Skatteministeriets juridiske rådgiver og Gældsstyrelsen.

Politiet har også lagt renter og hovedstol sammen for erstatningskrav, hvilket betyder, at der bliver pålagt inddrivelsesrenter af allerede påløbne renter. Det er bl.a. et problem, fordi der ikke må inddrives renters rente, idet inddrivelsesrenter kun skal beregnes af et kravs hovedstol. Politiet registrerer heller ikke fordringer med solidarisk hæftende skyldnere korrekt. Når politiet sender fordringer med solidarisk hæftelse til inddrivelse, deler de det omhandlende beløb ligeligt mellem skyldnerne. Det kan hæmme muligheden for at inddrive hele gælden, da tanken bag solidarisk hæftelse er, at alle skyldnere hæfter for det fulde idømte beløb. Når krav med solidarisk hæftelse opkræves eller inddrives, skal der derfor ikke tages hensyn til, om én skyldner kommer til at betale mere end andre. Derudover kan forældelsesfristen blive kortere, end hvad der reelt er hjemmel til, hvis opdelingen på flere skyldnere betyder, at en bødes pålydende kommer under 10.000 kr., hvor forældelsesfristen kun er 5 år mod ellers 10 år.

Solidarisk hæftelse

Solidarisk hæftelse betyder, at flere personer hver især hæfter fuldt ud for samme gældsforpligtelse. Det bruges fx i sager, hvor flere dømmes for graffiti og fælles dømmes til at betale for skaderne.

27. Når Gældsstyrelsen har modtaget fordringer til inddrivelse fra politiet, sender styrelsen et unikt fordrings-ID retur til politiet. Dette fordrings-ID skal anvendes i den efterfølgende kommunikation mellem politiet og Gældsstyrelsen om den pågældende fordring, fx hvis en skyldner betaler den oprindelige opkrævning fra politiet, efter at fordringen er sendt til inddrivelse. I så fald ender betalingen hos politiet. Gældsstyrelsen har dog oplyst, at efterbetalinger på politiets fordringer alene sendes fra politiet til Gældsstyrelsen med skyldnerens cpr-nummer og ikke med fordrings-ID'et. Undersøgelsen viser, at det skyldes, at pengene fra efterbetalinger modtages i de enkelte politikredse, som teknisk står som udsteder af fordringen. Politikredsene fremsøger dog ikke fordrings-ID'et i bødesystemet, men sender blot pengene til Gældsstyrelsen sammen med skyldners cpr-nummer og politiets journalnummer. Hvis en skyldner har flere fordringer fra politiet hos Gældsstyrelsen, og fordrings-ID'et ikke er medsendt, ved Gældsstyrelsen imidlertid ikke, hvilken fordring betalingen vedrører. Gældsstyrelsen har oplyst, at de som følge af inddrivelsesbekendtgørelsens fastsættelse af dækningsrækkefølgen som udgangspunkt ikke kan dække vilkårligt på en skyldners gæld. Gældsstyrelsen skal derfor sandsynliggøre, hvilken fordring en indbetaling vedrører, hvilket ifølge styrelsen er resursekrævende og ikke altid muligt. Rigspolitiet har oplyst, at den nuværende praksis er aftalt med Gældsstyrelsen. Skatteministeriet har oplyst, at Gældsstyrelsen ikke er bekendt med, at der skulle være formaliserede aftaler af denne art.

Resultater

Undersøgelsen viser, at politiets procedurer for at opkræve og oversende fordringer til inddrivelse i nogle tilfælde ikke er i overensstemmelse med inddrivelsesloven, og at der er en række problemer og uhensigtsmæssigheder ved politiets registrering af fordringerne.

Politiets praksis betyder, at Gældsstyrelsen i nogle tilfælde har måttet iværksætte særlige procedurer for at kunne være sikre på, at styrelsen lovligt kan inddrive på politiets fordringer. Fx har politiet siden den 1. april 2017 i nogle tilfælde sendt fordringer til inddrivelse, selv om alle opkrævnings- og rykkerprocedurer ikke har været forsøgt. Det har medført, at Gældsstyrelsen har måttet udskyde inddrivelsen af alle Rigspolitiets fordringer i 30 dage efter modtagelse, så de kan være sikre på, at de først begynder at inddrive, når sidste rettidige betalingsdato er overskredet.

Undersøgelsen viser videre, at politiets procedurer for at opkræve fordringer siden 2015 ikke har været i overensstemmelse med bødebekendtgørelsen. Bekendtgørelsen er endnu ikke blevet ændret til at afspejle politiets praksis.

Endelig viser undersøgelsen, at Skatteministeriet og Rigspolitiet er enige om, at politiet har levet op til kravene om, hvilke typer stamdata der skal sendes med fordringer til inddrivelse.

2.2. Inddrivelse af politibøder og -krav i perioden 2015-2018

28. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har sikret en tilstrækkelig inddrivelse af politibøder og -krav i perioden 2015-2018, som sker i overensstemmelse med gældende lovgivning, der fastlægger, at bøder skal retskraftvurderes før andre fordringer og dækkes først i forbindelse med betalingsplaceringer. Vi lægger videre til grund, at bøder har særlig status i forhold til at sikre, at straf fuldbyrdes.

Siden nedlukningen af EFI i september 2015 har Skatteministeriet skullet rydde op i fordringer med datafejl eller andre problemer, der er identificeret i forbindelse med oprydningen efter EFI. Vi har derfor undersøgt, om Skatteministeriet har prioriteret at rydde op i politiets fordringer, herunder især bøder. Her lægger vi til grund, at Gældsstyrelsen som udgangspunkt skal retskraftvurdere bøder før andre krav, og at retskraftvurderingen så vidt muligt skal ske, inden udløbet af forældelsesfristen for bødens forvandlingsstraf, hvilket følger af inddrivelsesbekendtgørelsen. Vi har også undersøgt, om Rigspolitiet har bidraget tilstrækkeligt til oprydningen i politibøder og -krav. Både de 2 ministeriers egen indsats og deres samarbejde, herunder om at rydde op i fordringer med datafejl eller andre problemer, er centralt for, at alle inddrivelseskridt, der er til rådighed, kan anvendes, så politibøder og -krav bliver betalt.

Skatteministeriet har i undersøgelsesperioden arbejdet på at udvikle et nyt inddrivelsessystem, der på sigt skal gøre inddrivelsesindsatsen mere effektiv. Vi lægger til grund, at der samtidig skal være en aktiv inddrivelse af politiets fordringer. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der er tale om 2 forskellige opgaver: den nuværende inddrivelse i DMI og den fremtidige inddrivelse i PSRM. Opgaverne er relaterede, men ikke gensidigt udelukkende.

Oprydning i politibøder og -krav fra 2015

29. I forlængelse af nedlukningen af EFI i september 2015 indledte Skatteministeriet i 2016 arbejdet med at rydde op i den fordringsmasse, der var sendt til inddrivelse i EFI. Oprydningsarbejdet har taget udgangspunkt i de analyser om politiets praksis for registrering af stamdata og oversendelse til inddrivelse, som Skatteministeriets juridiske rådgiver og en række konsulenthuse har udarbejdet fra 2015, og som fortsat pågår. Rigspolitiet har bistået Skatteministeriet i selve udredningen af mulige problemer med stamdata.

30. Efter nedlukningen af EFI var alle fordringer låst for inddrivelse, fordi der var tvivl om, hvorvidt de var retskraftige. Formålet med oprydningsarbejdet var i første omgang at identificere eksisterende fordringer, der var retskraftige, og som derfor lovligt kunne underlægges inddrivelse i DMI. Til brug for oprydningen begyndte Udviklings- og Forenklingsstyrelsen i oktober 2015 at udvikle et datavalideringsfilter, den såkaldte retracer, der maskinelt kan retskraftvurdere større fordringspopulationer på én gang, fx alle bøder eller alle fordringer vedrørende sagsomkostninger. Udviklings- og Forenklingsstyrelsens arbejde med at retskraftvurdere fordringer er en del af styrelsens generelle oprydningsindsats og er en forudsætning for, at der kan inddrives efter nedlukningen af EFI.

Retracer

Retraceren er et datafilter til validering af, om fordringer er retskraftige.

De 24 største fordringstyper

I 2018 var de største fordringstyper: restskat, moms, underholdsbidrag, A-skat, B-skat, misligholdt SU-lån, politibøder og sagsomkostninger.

De 24 største fordringstyper udgjorde i 2018 ca. 90 % af den samlede fordringsmasse.

Flagmarkering

Fordringer i DMI markeres med flag, hvis Gældsstyrelsen konstaterer fejl vedrørende registrering af stamdata eller fordringshavers praksis for oversendelse af fordringer. Flagene betyder, at der er risiko for ulovlig inddrivelse, og derfor låses fordringerne for automatisk inddrivelse.

Nogle flag kan afhjælpes ved manuel sagsbehandling af de konkrete fordringer, fx hvis der kommer penge, der skal dækkes på fordringen.

I første omgang blev retraceren anvendt på de 24 største fordringstyper, herunder politiets fordringstyper bøder, sagsomkostninger og erstatningskrav. Derudover var fordringstypen offerbidrag medtaget, selv om den ikke er blandt de største, men fordi fordringstypen ifølge Skatteministeriet har betydning for retssikkerheden. De 24 fordringstyper udgjorde hovedparten af den samlede offentlige gæld, der var sendt til inddrivelse på daværende tidspunkt, og der var derfor ikke tale om en specifik prioritering af politiets fordringer, bortset fra offerbidraget. Politiets fordringer blev retskraftvurderet af retraceren første gang i maj 2016. Fra 2017 er retraceren blevet justeret og tilpasset for at tage højde for yderligere viden om fordringers retskraft, forældelse, fordringshavers praksis m.m., hvorefter fordringer, der ikke er vurderet retskraftige, på ny vurderes af retraceren.

31. Selv om en fordring vurderes retskraftig, kan den dog være berørt af andre fejl eller problemer, som gør, at der er risiko for ulovlig inddrivelse. Gældsstyrelsen har en proces for at håndtere fordringer, hvor fx stamdata afviger fra, hvad der er "normalt" for den pågældende fordringstype. Styrelsens tilgang fungerer efter et forsigtighedsprincip. Det betyder, at hele populationen af en fordringstype i første omgang kan blive låst for inddrivelse, selv om det kun er nogle af fordringerne i en population, som afviger. Disse fordringer bliver markeret med et virtuelt flag i DMI. Andelen af fordringer, der er markeret med et flag, kan gå op og ned, i takt med at nogle problemer løses, og andre identificeres. Der kan således godt være flere fordringer, der vurderes retskraftige, samtidig med at flere markeres med flag. Tabel 3 viser andelen af politiets fordringer, som Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har vurderet retskraftige, og hvor mange der har været markeret med flag i perioden juni 2017 - december 2018.

Tabel 3
Andelen af Rigspolitiets fordringer, der har været retskraftige, dækningsparate og markeret med flag i perioden juni 2017 - december 2018

	Juni 2017	December 2017	December 2018
Retskraftige fordringer	60 %	76 %	85 %
Dækningsparate fordringer	58 %	69 %	55 %
Fordringer markeret med flag	5 %	15 %	33 %

Note: Tallene kan ikke lægges sammen, da de viser andelen af den samlede population, der er retskraftige, dækningsparate eller markeret med flag.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.

Det fremgår af tabel 3, at 60 % af politiets fordringer blev vurderet retskraftige i juni 2017, hvilket ultimo 2018 var steget til 85 %. På samme tid blev 55 % af politiets fordringer vurderet dækningsparate, hvilket betyder, at Gældsstyrelsen kan inddrive på disse fordringer. Andelen af fordringer, der er markeret med flag, er steget gennem perioden, og ultimo 2018 var 33 % af fordringerne markeret med et flag.

For at sagsbehandlerne i Gældsstyrelsen kan anvende beløb fra fx overskydende skat til at dække på en fordring, der er markeret med flag, skal flagene manuelt fjernes. Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har oplyst, at der primo januar 2019 var registreret 17 forskellige afvigelsesflag, som hindrer inddrivelse af politiets fordringer. Styrelsen har videre oplyst, at der for flere af de flag, der forhindrer inddrivelse, ikke er udarbejdet vejledninger til sagsbehandlerne om, hvad der konkret skal til, for at fordringerne kan låses op, så eventuelt indkomne betalinger kan anvendes til at dække de konkrete fordringer. Skatteministeriet har oplyst, at der i juni 2019 eksisterede vejledninger for, hvordan 3 af de forskellige flag kan fjernes, og at yderligere 9 vejledninger var under udarbejdelse.

Justitsministeriet og Skatteministeriets fælles indsats for at afklare praksis og rydde op i fordringer

32. I perioden efter nedlukningen af EFI drøftede Rigspolitiet og Skatteministeriet først og fremmest muligheden for at identificere retskraftige fordringer med henblik på, at de kunne inddrives i DMI. Fra 2016 til udgangen af 2018 har Rigspolitiet, Udviklings- og Forenklingsstyrelsen og Skatteministeriets juridiske rådgiver afholdt flere workshops og drøftelser om de forskellige stamdata, som politiet oversender med fordringerne. Drøftelserne tog udgangspunkt i politiets nuværende praksis, der har været uændret siden idriftsættelsen af EFI i 2013. Fra 2017 begyndte de også at undersøge, om Rigspolitiet kan tilsluttes PSRM, og hvad der skal til, for at politiets eksisterende fordringsmasse kan konverteres ind i PSRM. I begyndelsen af 2017 var det Skatteministeriets forventning, at Rigspolitiet kunne blive tilsluttet PSRM, og at politiets eksisterende fordringsmasse kunne konverteres ind i PSRM i løbet af 2017.

I boks 3 har vi gengivet det overordnede forløb for Skatteministeriets oprydning af politiets fordringer siden 2015.

Boks 3**Skatteministeriets oprydningsindsats fra 2015 til 2018****2015**

Skatteministeriet beder i november sin juridiske rådgiver og et konsulenthus om hjælp til at identificere ikke-forældede fordringer fra EFL.

2016

Skatteministeriets juridiske rådgiver påbegynder analysearbejdet med at afdække politiets praksis for registrering og oversendelse af stamdata samt det juridiske grundlag bag fordringer, fx forældelsesfrister og beregningen heraf. Analysearbejdet er endnu ikke endeligt afsluttet.

2017

Rigspolitiet og Skatteministeriet – bistået af sin juridiske rådgiver – påbegynder afholdelsen af workshops, der skal forberede tilslutningen af Rigspolitiet til PSRM. Det første møde er i maj.

Et andet konsulenthus gennemfører en analyse af bl.a. politiets praksis vedrørende registrering af stamdata og oversendelse af fordringer. Analysen er klar i april, og konsulenthuset vurderer, at Rigspolitiet kan tilsluttes til PSRM ultimo 2017.

I juni er retraceren endeligt programmeret til at retskraftvurdere den eksisterende fordringsmasse. Arbejdet med at sætte filteret op har været omfattende, og det har vist sig krævende at indsamle information om praksis og juridisk grundlag for fordringstyperne.

Skatteministeriet og Rigspolitiet konkluderer medio 2017, at det *ikke* vil være muligt at tilslutte Rigspolitiet med det eksisterende bødesystem. Derfor flyttes tidspunktet for Rigspolitiets mulige tilslutning til PSRM til tidligst 2018.

2018

Rigspolitiet oplyser i september, at de ikke kan udsøge gerningstidspunktet for sagerne maskinelt, men alene ved manuelle opslag i fx domme, hvilket vil tage mere end 20 minutter pr. sag. På den baggrund konkluderer Skatteministeriet, at det ikke vil være muligt at berige politiets eksisterende fordringsmasse med data, der vil gøre det muligt at konvertere fordringerne til PSRM, idet gerningstidspunktet skal anvendes som stiftelsestidspunkt i PRSM.

Rigspolitiet kontakter i december Skatteministeriet med henblik på igen at opstarte en proces for at afklare, om der alligevel er mulighed for at berige politiets fordringer, så de kan konverteres til PRSM.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af bl.a. mailkorrespondance vedrørende Rigspolitiets tilslutning til PSRM, plancher og materiale fra workshops.

Berigelse af data

Tilførsel af yderligere data eller erstatning af eksisterende data med korrekte data til fordringer, der tidligere er oversendt til inddrivelse.

33. I løbet af 2017 nåede Rigspolitiet og Skatteministeriet frem til, at Rigspolitiets eksisterende bødesystem ikke levede op til de krav, der skal til, for at fordringer kan sendes direkte til PSRM. Tidspunktet for, hvornår Rigspolitiet kan tilsluttes PSRM, blev derfor rykket til tidligst 2018.

Efterfølgende fortsatte drøftelserne om muligheden for at berige de eksisterende fordringer med nye data, så de kan konverteres til PSRM.

Drøftelserne drejede sig bl.a. om fordringernes forfaldsdato, ligesom politiets registrering af stiftelsestidspunkt blev drøftet over en længere periode. Når politiet oversender fordringer til inddrivelse, angiver de fordringens vedtagelses- eller afgørelsesdato som stiftelsesdato, fordi det er på det tidspunkt, bøden kan fuldbyrdes. I oktober 2017 vurderede Skatteministeriets juridiske rådgiver imidlertid, at det stiftelsestidspunkt, der skal anvendes i PSRM, skal være udtryk for tidspunktet for en fordrings stiftelse, dvs. tidspunktet for, hvornår den ulovlige gerning fandt sted (gerningstidspunktet). Denne oplysning skal bl.a. bruges til at vurdere, hvornår Gældsstyrelsen kan anmelde krav i et konkursbo eller dødsbo. Hvis vedtagelses- eller afgørelsesdato anvendes, vil det være et senere tidspunkt, end hvad styrelsen har hjemmel til at anmelde krav fra. Det giver ifølge Skatteministeriet en risiko for, at styrelsen fx undlader at anmelde krav i konkursboer. Derfor konkluderede Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, at stiftelsestidspunktet skal være udtryk for gerningstidspunktet for alle politiets fordringer, når de skal inddrives via PSRM, og at dette er en forudsætning for, at Rigspolitiet kan tilsluttes PSRM – både for de nye fordringer, der sendes direkte til PSRM, og for fordringer fra DMI, der konverteres ind i PSRM. Politiets eksisterende fordringer i DMI skal derfor beriges med oplysning om gerningstidspunkt, før de kan konverteres til PSRM. Gældsstyrelsen kan dog stadig lovligt inddrive på fordringer i DMI, selv om stiftelsestidspunktet ikke er udtryk for gerningstidspunktet.

34. Det fremgår bl.a. af referater fra workshops, at Skatteministeriets juridiske rådgiver og konsulenter vurderede, at Rigspolitiets svar synes inkonsistente. I september 2018 oplyste Rigspolitiet til Skatteministeriets juridiske rådgiver og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, at de ikke kan udsøge et gerningstidspunkt maskinelt i deres systemer, men at det alene kan findes ved manuelle opslag i interne rapporter, domme o.l. Ifølge Rigspolitiet vil det tage mere end 20 minutter pr. sag at slå gerningstidspunktet op, og det vurderes derfor urealistisk, at de eksisterende fordringer kan beriges med oplysning om gerningstidspunkt. Rigspolitiet oplyste også, at de først kan ændre praksis og begynde at registrere gerningstidspunktet som stiftelsestidspunktet i forbindelse med etableringen af et nyt bødesystem, som Rigspolitiet på daværende tidspunkt oplyste, at de forventede vil være implementeret i 2021. Fordi Rigspolitiet oplyste, at gerningstidspunktet ikke kan udsøges maskinelt til at berige de eksisterende fordringer, konkluderede Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, at de eksisterende fordringer ikke vil kunne konverteres til PSRM.

I december 2018 henvendte Rigspolitiet sig igen til Udviklings- og Forenklingsstyrelsen med henblik på at genoptage arbejdet med at tilslutte Rigspolitiet til PSRM. Rigspolitiet oplyste bl.a., at de vil se på, om de alligevel kan berige de eksisterende fordringer med yderligere data, herunder stiftelsesdatoen, idet gerningstidspunkt godt kan udsøges maskinelt. Rigspolitiet har primo 2019 også truffet beslutning om, at de vil gennemføre nogle ændringer i det eksisterende bødesystem, som kan gøre det muligt at oversende fremtidige fordringer til PSRM. Rigspolitiet har oplyst, at de forventer, at ændringerne i bødesystemet er gennemført, så det er klar til at kunne oversende fordringer til PSRM fra september 2019.

Afgørelsestidspunkt

Rigspolitiet skelner mellem vedkendelses- og afgørelsestidspunktet for bl.a. bøder. Vedkendelsestidspunktet er den dato, hvor en borger eller virksomhed vedkender den ulovlige handling, fx ved at acceptere et bødeforlæg, mens afgørelsestidspunktet er den dato, hvor en borger eller virksomhed er blevet dømt for den ulovlige handling, fx ved en domstol.

35. Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet og Rigspolitiet ultimo 2018 endnu ikke havde afsluttet arbejdet med at afdække stamdataproblemernes omfang, og at Skatteministeriet endnu ikke havde retskraftvurderet alle politiets fordringer, så de kan underlægges lovlig inddrivelse. Det til trods for at arbejdet med at retskraftvurdere fordringer blev påbegyndt primo 2016, og arbejdet med at gøre fordringerne klar til inddrivelse i det nye inddrivelsessystem blev påbegyndt primo 2017. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der har været en begrænset fremdrift i arbejdet.

Skatteministeriet er enig i, at de ikke har haft en tilstrækkelig inddrivelsesindsats over for politiets fordringer. Ministeriet har oplyst, at Gældsstyrelsen bl.a. derfor vil have fokus på politibøder i 2019 og frem, og henviser til Gældsstyrelsens mål- og resultatplan for 2019. Af mål- og resultatplanen fremgår et mål, der specifikt vedrører politiets fordringer. Målet er, at politibøder over 5.000 kr. til virksomheder uden personlig hæftelse, og som ikke har afvigelsesflag, skal være i aktiv inddrivelse senest i oktober 2019. Justitsministeriet og Skatteministeriet har derudover i april 2019 oplyst, at de nu vil gå i gang med at finde løsningsmuligheder for at berige de eksisterende fordringer med de manglende stamdata med henblik på, at de kan konverteres fra DMI til PSRM.

RIS

Det daværende SKATs inddrivelsessystem restanceinddrivelsessystem (RIS), der var i drift fra fusionen af inddrivelsesområdet under SKAT i 2005-2013, hvor EFI blev idriftsat.

Inddrivelse af politibøder og -krav fra 2015

36. Ved idriftsættelsen af EFI i 2013 konverterede Gældsstyrelsen ca. 150.000 af politiets fordringer til en samlet værdi af ca. 4 mia. kr. ind i EFI fra det tidligere inddrivelsessystem RIS. I 2013 og 2014, mens EFI var i drift, oversendte politiet fordringer for ca. 2,6 mia. kr. til inddrivelse. Tabel 4 viser udviklingen i værdien af politiets fordringer under inddrivelse i undersøgelsesperioden, herunder tilgangen, afgangens som følge af inddrivelse og indbetalinger på gælden samt afskrivninger.

Tabel 4

Politiets fordringsmasse under inddrivelse i perioden ultimo 2014 - ultimo 2018

(Mio. kr.)	2014	2015	2016	2017	2018	2015-2018
Fordringer tilgået i året	-	1.325,6	1.263,6	836,3	1.281,6	4.707,1
Tilskrevne inddrivelsesrenter	-	34,2	42,2	283,9	380,1	740,4
Inddrevet eller indbetalt af skyldner i året	-	÷249,6	÷198,9	÷267,7	÷278,5	÷994,7
Korrektioner, indbetalinger hos Rigspolitiet m.m.	-	÷10,6	÷7,8	÷17,0	÷17,9	÷53,3
Afskrevet	-	÷217,2	÷70,3	÷114,1	÷102,4	÷504,0
<i>heraf som følge af forældelse</i>	-	53,5	29,8	24,8	57,0	165,1
<i>heraf som følge af død</i>	-	45,2	30,4	67,6	27,1	170,3
<i>heraf som følge af andre hændelser, fx konkurs</i>	-	118,5	10,0	21,7	18,3	168,5
Fordringer under inddrivelse ultimo året	6.581,0	7.463,5	8.492,2	9.213,6	10.476,4	-

Note: Tabellen omfatter både fordringer, Rigspolitiet er fordringshaver for, hvor fordringerne sendes til inddrivelse fra centralt hold (til en værdi af 10,4 mia. kr.), samt fordringer de enkelte politikredse har sendt direkte til inddrivelse (til en værdi af 0,1 mia. kr.). Opgørelsen af værdien af fordringer, som Gældsstyrelsen har modtaget til inddrivelse, inkluderer parkeringsafgifter og c-bøder. Tallet er alligevel lidt højere end det, Rigspolitiet har oplyst som oversendt, jf. tabel 2, hvilket skyldes en regnskabsmæssig periodisering, som gør, at tallene for de enkelte år ikke er helt sammenlignelige. Som følge af afrunding summerer de enkelte års handlinger ikke til totalen ultimo året.

Den lavere tilgang i 2017 skal ses i sammenhæng med politiets nedprioritering af mindre alvorlige kriminalitetstyper, der ofte straffes med bøde.

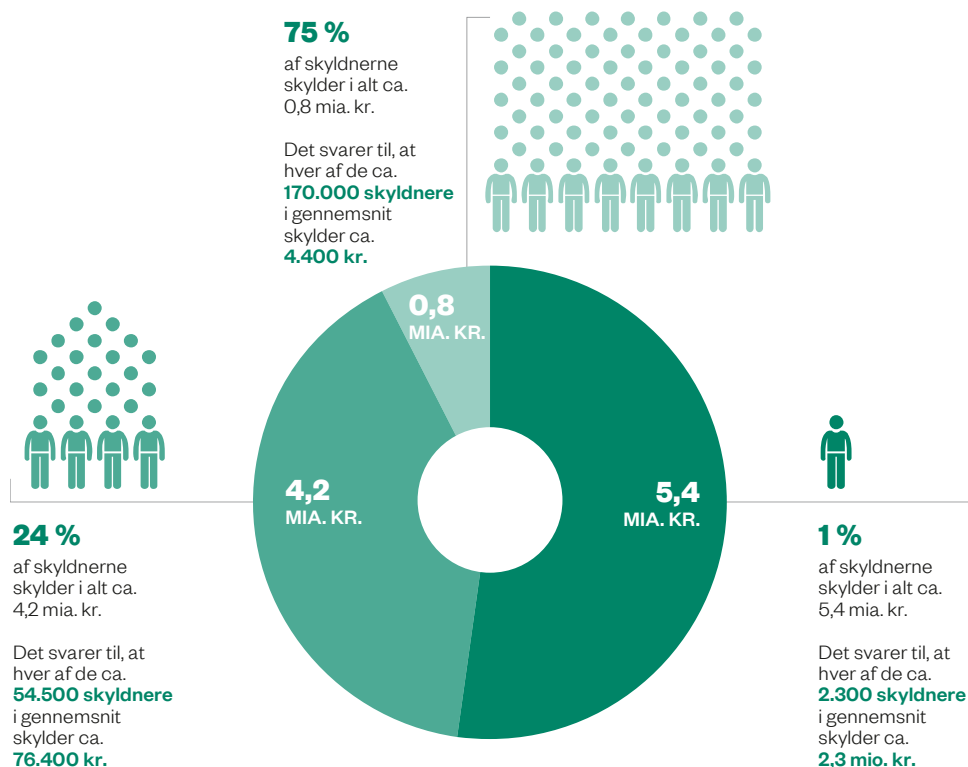
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.

Undersøgelsen viser, at Gældsstyrelsen har inddrevet 994,7 mio. kr., dvs. knap 1 mia. kr. i perioden 2015-2018. I samme periode har Gældsstyrelsen modtaget fordringer til en værdi af ca. 4,7 mia. kr. til inddrivelse fra politiet. Bøder udgør mere end halvdelen af værdien af de fordringer, som politiet har sendt til inddrivelse i undersøgelsesperioden, og omkring halvdelen af disse er udstedt som følge af brud på færdselsloven.

Politiets fordringsmasse under inddrivelse er vokset med ca. 3 mia. kr. i undersøgelsesperioden og udgjorde 10,5 mia. kr. ultimo 2018. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Gældsstyrelsens indsats for at inddrive politiets fordringer har været utilstrækkelig, særligt i lyset af at 55-69 % af politiets fordringer har været dækningsparate siden juni 2017, og det dermed har været muligt at iværksætte inddrivelse af dem.

37. Rigspolitiet havde ultimo 2018 ca. 227.000 skyldnere, der samlet havde gæld under inddrivelse til ca. 10,5 mia. kr. Figur 2 viser skyldnernes gennemsnitlige gæld i form af politifordringer, og hvor meget forskellige grupperinger skylder.

Figur 2
Skyldnernes gennemsnitlige gæld i form af politifordringer fordelt på skyldnertype



Note: Tallene omfatter både personer og virksomheder med politifordringer under inddrivelse. Som følge af afrunding summerer de enkelte skyldnertypers gæld ikke til den samlede restancemasse på 10,5 mia. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.

Det fremgår af figur 2, at ca. 2.300 skyldnere (personskyldnere og virksomheds-skyldnere) tilsammen skylder 5,4 mia. kr., dvs. over halvdelen af den samlede gæld, som Rigspolitiet er fordringshaver for. Det fremgår også, at 3 ud af 4 skyldnere i gennemsnit skylder mindre end 5.000 kr. Gennemsnittet trækkes således betydeligt op af, at få skyldnere har meget stor gæld. Hver af politiets skyldnere har i gennemsnit gæld for ca. 45.000 kr. i form af politifordringer.

38. Vi har opgjort, at for 45 % af de skyldnere, der har gæld i form af politifordringer, er der ikke sket nogen form for inddrivelse eller betalt afdrag på gælden i undersøgelsesperioden. Disse skyldnere har tilsammen gæld i form af politifordringer for 2,8 mia. kr. Derudover har vi opgjort alderen på politiets fordringsmasse, som viser, at næsten halvdelen af gælden er mere end 5 år gammel. Gældens alder har betydning for, om gælden kan inddrives. Det skyldes, at det i inddrivelsesloven er reguleret, hvor stor en andel af skyldners indkomst Gældsstyrelsen må inddrive i. Gældsstyrelsen kan derfor ikke fuldt ud kompensere for, at der ikke bliver inddrevet i en årrække ved blot at inddrive mere i de efterfølgende år. Endvidere kan skyldnere over tid miste deres betalingsevne, hvilket betyder, at muligheden for at inddrive gælden tabes helt eller delvist. Det kan fx ske, hvis en skyldner mister sit job, får børn (forsørgerpligt), når pensionsalderen eller får mere gæld. Det er særligt et problem for bøder, der er underlagt absolutte forældelsesfrister, hvorfor forældelsen alene kan suspenderes i en periode, hvor der foretages udlægsforretning ved foged.

39. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har haft en særlig indsats for at inddrive bøder i undersøgelsesperioden, men at de fra 2019 vil prioritere 5 årsværk til aktiv inddrivelse af politiets bøder.

Gældsstyrelsen har oplyst, at de fogeder, der foretager udlæg, siden 2015 har været prioriteret til de områder, som genererer størst provenu. Det er ifølge Gældsstyrelsen virksomheder, hvor der typisk er flere aktiver at foretage udlæg i. Langt de fleste af politiets skyldnere er dog personskyldnere. Undersøgelsen viser, at der blandt politiets fordringer under inddrivelse bl.a. er 566 bøder med en værdi mellem 1 mio. kr. og 76 mio. kr., hvilket svarer til en gennemsnitlig værdi på næsten 5 mio. kr. Dertil kommer andre af politiets fordringstyper, hvor der er enkeltstående fordringer med en værdi helt op til 98 mio. kr. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at anvendelsen af udlæg på denne gruppe skyldnere også indeholder en mulighed for at generere stort provenu for fogederne. Skatteministeriet har oplyst, at Gældsstyrelsen har igangsat et projekt for inddrivelse af bøder, og at Rigsrevisionens observation vil indgå i prioriteringen af fordringer, der er omfattet af projektet. Nogle af fordringerne vedrører dog skyldnere, som kan være rejst ud af landet, eller virksomheder, der er gået konkurs, og Skatteministeriet har videre oplyst, at nogle skyldnere med høj gæld indretter sig, så de ikke kan omfattes af inddrivelseskridt, herunder udlæg, fx ved ikke selv at eje nogle aktiver. Boks 4 viser eksempler på, hvad der er baggrunden for, at nogle bøder og krav beløbsmæssigt er så store.

Boks 4**Eksempler på fordringstyperne politibøde og konfiskation, der er under inddrivelse****Politibøde**

En person blev i 2014 idømt flere års fængsel for grov momssvig, idet personen havde undladt at angive korrekt moms for sit firma. Derudover blev vedkommende idømt en politibøde på et tocifret millionbeløb. Der er pr. medio 2019 inddrevet knap 4.000 kr. af bøden som følge af modregning af overskydende skat i perioden 2016-2018.

Konfiskation

En person blev i 2016 idømt adskillige års fængsel for at smugle narkotika til Danmark. Ud over fængselsdommen skal personen betale sagsomkostninger, offerbidrag og et tocifret millionbeløb i konfiskation, som vurderes at være udbyttet af indsmuglingen. Der er ikke blevet inddrevet på politikravene.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af sagsgennemgang i POLSAS og DMI.

Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at inddrivelsen af politiets fordringsmasse har været beskeden siden 2015 og ikke afspejler, at bøder har en særlig status. Rigsrevisionen finder, at Gældsstyrelsen skulle have prioriteret en målrettet indsats mod fx store skyldnerposter blandt politiets fordringer. Denne indsats kunne bl.a. have omfattet at udsende rykkere eller manuelle tiltag, fx manuel oprettelse af betalingsordninger eller manuelle betalingsevneberegninger, der ville gøre det muligt at foretage lønindeholdelse. Skatteministeriet har oplyst, at der kan foretages manuel betalingsevneberegning i DMI, men at Gældsstyrelsen som udgangspunkt ikke gør brug af den mulighed, fordi der dermed er risiko for, at en skyldners betalingsevne bruges dobbelt, når styrelsen både inddriver i DMI og PSRM. Betalingsevneberegningen anvendes derfor alene i PSRM, hvor den er fuldt automatiseret.

Skatteministeriet er enig i, at inddrivelsen skal intensiveres i forhold til fordringer, der er dækningsparate i DMI. Ministeriet har oplyst, at ministeriet generelt arbejder på at intensivere igangværende indsatser og igangsætte yderligere initiativer, der kan bidrage til at reducere stigningen i restancerne, herunder på bødeområdet. Skatteministeriet har dog oplyst, at alle indsatser sker under hensyn til paralleldriftssituationen mellem DMI og PSRM. Det betyder, at Gældsstyrelsen kan vælge at dække nyere fordringer i PSRM frem for samme skyldners fordringer i DMI. Ministeriet oplyser videre, at ministeriet har besluttet, at der efter den 1. april 2017 alene benyttes betalingsevneberegninger for fordringer, der er under inddrivelse i PSRM, hvilket betyder, at det mest effektive inddrivelseskridt, lønindeholdelse, ikke vil blive anvendt på fordringer i DMI. Endelig bemærker ministeriet, at en skyldners afdrag på gæld såvel som Gældsstyrelsens muligheder for at inddrive, uanset hvilken systemunderstøttelse der er, vil være hæmmet af manglende betalingsevne.

40. Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har foretaget en analyse, der kortlægger betalingsevnen hos politiets personskyldnere og vurderer inddrivelsespotentialer blandt dem. Udviklings- og Forenklingsstyrelsens metode til kortlægningen fremgår af boks 5.

Boks 5

Udviklings- og Forenklingsstyrelsens segmentanalyse af politiets personskyldnere

Udviklings- og Forenklingsstyrelsens segmentanalyse inddeler alle politiets ca. 172.000 personskyldnere i 8 forskellige segmenter ud fra deres betalingsevne. Styrelsen har gennemført analysen på baggrund af en række variable om skyldneren, fx indkomstforhold, forsørgerpligt, uddannelse, beskæftigelsehistorik og samlede gældsforhold.

På baggrund af analysen vurderer styrelsen bl.a. de enkelte skyldneres betalingsevne på tidspunktet for analysen, om de har haft betalingsevne inden for det seneste år, og om de forventes at blive gældfri inden for en periode på 20 år. Skyldnere inddrages desuden efter styrelsens vurdering af inddrivelsespotentialer hos skyldneren.

Kilde: Udviklings- og Forenklingsstyrelsens segmentanalyse, foråret 2019.

Det fremgår af analysen, at det mindste inddrivelsespotentialer vurderes at omfatte et segment på ca. 14.000 af politiets personskyldnere, der hver har gæld på over 50.000 kr., der har været under inddrivelse i mere end 5 år, og som ikke har haft betalingsevne inden for et år.

Analysen viser dog også, at styrelsen vurderer, at mere end halvdelen af politiets personskyldnere (svarende til ca. 97.000 personer) har betalingsevne. Denne gruppe skylder samlet mere end 4 mia. kr. Styrelsen vurderer, at der er et stort inddrivelsespotentialer for $\frac{2}{3}$ af disse skyldnere. Den sidste tredjedel af personskyldnere med betalingsevne har dog så stor en gæld, at det vil være vanskeligt at kunne nå at inddrive al gæld inden for en periode på 20 år – især i en situation, hvor alle inddrivelseskridt ikke har kunnet anvendes i flere år. Rigsrevisionen bemærker i den forbindelse, at det også derfor er vigtigt, at der hurtigt iværksættes inddrivelse, fordi bøder har en absolut forældelsesfrist på maks. 10 år.

Skatteministeriets overholdelse af dækningsrækkefølgen

41. For de af politiets fordringer, der ikke vil kunne konverteres ind i PSRM, vil der gælde særlige regler. I takt med at flere fordringshavere kan tilsluttes PSRM, vil Gældsstyrelsen både skulle inddrive på nye fordringer, der modtages til inddrivelse i PSRM, og på "gamle" fordringer i DMI, som ikke kan konverteres ind i PSRM, herunder politiets.

Skatteministeriets juridiske rådgiver udarbejdede derfor i december 2016 retningslinjer for, hvordan ministeriet skal håndtere den parallelle inddrivelse i de 2 systemer. Det fremgår af retningslinjerne, at hvis en skyldner får overskydende skat, så dækkes Skatteforvaltningens fordringer først. Herefter skal et eventuelt overskydende beløb bruges til at dække fordringer i DMI, herunder bøder.

Skatteministeriet har efter udarbejdelsen af retningslinjerne fået gennemført en række lovændringer. Det betyder, at ministeriet i perioden med paralleldrift har fået hjemmel til at håndtere de specifikke inddrivelsesindsatser over for en skyldner i hvert system for sig, herunder så afdragsordninger, lønindeholdelse, udlæg eller rykkerskrivelse fx foretages i PSRM og alene omfatter fordringer, der er registreret i PSRM og lovligt kan inddrives. Ministeriet kan således dække nye fordringer, der er sendt direkte til inddrivelse i PSRM, før de gamle i DMI. Dvs. at Gældsstyrelsen siden idriftsættelsen af PSRM må dække fordringer, der er sendt til inddrivelse i PSRM, uden at undersøge, om samme skyldner fx har bøder til inddrivelse i DMI.

Som følge af lovændringer i 2017 kan Gældsstyrelsen også fravige dækningsrækkefølgen ved frivillig indbetaling eller modregning, hvis styrelsen fx vurderer, at der ellers er risiko for, at styrelsen må udbetale pengene til skyldneren. I 2017 blev det ligeledes tilføjet i inddrivelsesbekendtgørelsen, at styrelsen kan udbetale overskydende beløb i stedet for at dække på fordringer, hvis der er datafejl eller tvivl om retskraft. Skatteministeriet har oplyst, at mulighederne for at fravige dækningsrækkefølgen følger af bekendtgørelsen, hvorfor ministeriet ikke finder, at der er behov for yderligere regler, der kan konkretisere Gældsstyrelsens praksis.

42. Skatteministeriets juridiske rådgiver har i marts 2019 undersøgt lovligheden af Gældsstyrelsens praksis vedrørende dækningsrækkefølgen. Undersøgelsen viser, at styrelsen ikke har overholdt dækningsrækkefølgen, idet styrelsen i en række tilfælde undlader at foretage modregning på fordringer under inddrivelse i DMI, eller at modregningen sker i en rækkefølge, som afviger fra dækningsrækkefølgen. Modregningen er sket, uden at der er sket en konkret og individuel sagsbehandling med henblik på at sikre, at dækningsrækkefølgen er overholdt.

Undersøgelsen fra den juridiske rådgiver viser også, at Gældsstyrelsen har opstillet en række interne regler for, hvornår dækningsrækkefølgen kan fraviges, herunder hvornår styrelsen kan udbetale overskydende beløb fra modregning, selv om der i DMI er registreret fordringer, som kunne have været dækket ved modregning. Derudover har Gældsstyrelsen opsat bagatelgrænser for, hvornår manuel sagsbehandling skal finde sted. Videre fremgår det, at reglerne giver mulighed for, at manuel sagsbehandling på forhånd "opgives" med henvisning til mangel på resurser, selv om det ikke konkret er konstateret, at sagsbehandlingen af en konkret sag ville have været udelukket af resurse-mæssige årsager. Det betyder, at der er fordringer i DMI, der ikke behandles manuelt med henblik på at afklare, om der kan inddrives på dem.

Skatteministeriet er enig i, at Gældsstyrelsens praksis for administration af dækningsrækkefølgen i nogle tilfælde ikke har udtrykkelig hjemmel i loven. Ministeriet vurderer imidlertid, at Gældsstyrelsens praksis har været nødvendig for at undgå ulovlig inddrivelse. Det skyldes ifølge ministeriet, at det i flere tilfælde har været nødvendigt at fravige dækningsrækkefølgen, fordi højst prioriterede fordringer har været formodet eller konstateret ramt af datafejl, som det ifølge styrelsen vil have været forbundet med uforholdsmæssige omkostninger at afklare eller udbedre, inden Skatteforvaltningen ville skulle udbetale fx overskydende skatter. Rigsrevisionen bemærker hertil, at det ville have været muligt at holde den overskydende skat fra personskyldnere tilbage, da Skatteforvaltningens tilbageholdelse af en skyldners overskydende skat først bliver rentebærende ved udgangen af august måned et givent år. Set i lyst af at overskydende skatter for en stor del personskyldnere opgøres i foråret, finder Rigsrevisionen, at tidsaspektet ikke kan begrunde, at styrelsen ikke undersøger, om der kan dækkes på en fordring, inden styrelsen udbetaler eller anvender pengene til at dække forfaldne beløb på en lavere prioriteret fordring. Boks 6 viser eksempler, hvor skyldnere har fået udbetalt overskydende skat, selv om de på udbetalingstidspunktet havde fordringer, herunder fra politiet, til inddrivelse.

Boks 6

Eksempler på tilfælde, hvor Gældsstyrelsen har udbetalt overskydende skat til en skyldner, der har politibøder eller -krav under inddrivelse

En virksomhed har tvangsbøder for ca. en halv million kroner under inddrivelse. Tvangsbøderne er stiftet primo 2014 og oversendt til inddrivelse i oktober 2017. I november 2017 fik virksomheden udbetalt godt 8.000 kr. som følge af overskydende virksomhedsskatter eller afgifter.

En person har forskellige gældsposter under inddrivelse, herunder tvangsbøder for mere end 100.000 kr. Tvangsbøderne er stiftet i 2014 og oversendt til inddrivelse i perioden juli 2016 - februar 2018. Der er ikke inddrevet på tvangsbøderne. Personen havde i 2016 overskydende skat på godt 2.000 kr. Gældsstyrelsen forsøgte forgæves at udbetale pengene til vedkommende i 2016. Styrelsen skrev i 2018 til personen om, at vedkommende skulle have de godt 2.000 kr. tilbage i overskydende skat, og at personen derfor skulle oprette en NemKonto, hvor Gældsstyrelsen kunne indsætte beløbet.

En person har tvangsbøder for ca. 75.000 kr. under inddrivelse. Tvangsbøderne er stiftet i 2012 og sendt til inddrivelse i 2015. I juni 2016 fik personen udbetalt knap 1.000 kr. i overskydende skat.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af sagsgennemgang i POLSAS og DMI.

Rigsrevisionen finder, at Gældsstyrelsens praksis ikke er i overensstemmelse med inddrivelseslovens bestemmelse om, at bøder har forrang for andre krav i inddrivelsen. Det er videre Rigsrevisionens vurdering, at Gældsstyrelsens mulighed for at udbetale overskydende beløb fra modregning kræver, at Skatteministeriet har udarbejdet konkrete vejledninger eller procedurer, som medarbejderne kan henholde sig til i sagsbehandlingen, og som kan bidrage til at sikre, at vurderingen af, om fx dækningsrækkefølgen skal fraviges, eller udbetaling skal ske, sker på et ens og lovligt grundlag. Ministeriet har ikke udarbejdet sådanne regler, men henviser til de generelle bestemmelser i inddrivelsesbekendtgørelsen.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet i perioden siden nedlukning af EFI ikke har sikret en tilstrækkelig inddrivelse af politiets bøder og -krav. I undersøgelsesperioden er politiets fordringsmasse vokset med ca. 3 mia. kr. og udgør nu i alt ca. 10,5 mia. kr., mens der alene er inddrevet for knap 1 mia. kr. i perioden.

Skatteministeriet har ikke prioriteret at inddrive bøder i undersøgelsesperioden, og det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet ikke har sikret, at politiets fordringer af hensyn til straffuldbyrdsen skal inddrives før anden offentlig gæld. Det til trods for at mellem 55 % og 59 % af politiets fordringer har været dækningsparate siden medio 2017. Ministeriet har heller ikke specifikt prioriteret at retskraftvurdere politiets fordringer før andre fordringer.

Undersøgelsen viser videre, at Gældsstyrelsen ikke i alle tilfælde har overholdt den lovpligtige dækningsrækkefølge. Rigsrevisionen vurderer derudover, at styrelsens praksis med bl.a. at "opgive" at dække på fordringer uden at have undersøgt, om vurderingen af en konkret sag ville have været resursetung, ikke er tilfredsstillende.

Endelig viser undersøgelsen, at Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, Skatteministeriets juridiske rådgiver og Rigspolitiet siden 2016 har analyseret og drøftet politiets praksis for at sende fordringer til inddrivelse. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der har været en begrænset fremdrift i dette arbejde.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der er gået så lang tid med at afklare praksis og finde løsningsmodeller – et arbejde, der endnu ikke er afsluttet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Rigspolitiet bærer en del af ansvaret for, at der ikke tidligere er skabt klarhed over mulighederne for at berige deres fordringer med de nødvendige oplysninger. Rigspolitiet har bl.a. oplyst, at de ikke maskinelt kan berige fordringer med et gerningstidspunkt, hvilket er et krav for, at fordringer kan inddrives via PSRM. Undersøgelsen viser dog, at gerningstidspunktet kan udsøges maskinelt. Justitsministeriet og Skatteministeriet har i april 2019 oplyst, at de nu vil gå i gang med at finde løsningsmuligheder med henblik på, at de eksisterende fordringer kan konverteres fra DMI til PSRM.

Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at selv hvis politiets fordringer kan konverteres til PSRM, er der risiko for, at en væsentlig del af fordringerne ikke vil blive inddrevet. Det skyldes, at Gældsstyrelsen ikke fuldt ud kan kompensere for, at der ikke bliver inddrevet i en årrække ved blot at inddrive mere i de efterfølgende år, idet inddrivelsesloven regulerer, hvor stor en andel af skyldneres indkomst der kan ske inddrivelse i. Derudover kan skyldnere over tid miste deres betalingsevne, hvilket betyder, at muligheden for at inddrive gælden tabes helt eller delvist. Det er særligt et problem for bøder, der har absolutte forældelsesfrister.

2.3. Indsatsen for at sikre, at tvangsbøder og forvandlingsstraf anvendes som tiltænkt

43. Vi har undersøgt, om Justitsministeriet og Skatteministeriet har sikret, at de særlige sanktionsmuligheder, som myndigheder kan anvende i form af tvangsbøder og brug af forvandlingsstraf over for skyldnere, der ikke vil betale deres bøder, anvendes som tiltænkt.

44. De tvangsbøder, der pålægges af politiet, er udstedt af domstolene for at gennemtvinge, at domme eller administrative afgørelser bliver fulgt. Både virksomheder og borgere kan idømmes tvangsbøder. Tvangsbøder udstedes i en fast kadence, fx som dags- eller ugebøder, indtil den ulovlige handling er udbedret. Når skyldneren efterkommer kravene i den pågældende dom, frafalder alle ubetalte tvangsbøder. Det er således alene forhold, der ikke er fulgt eller udbedret af lovovertæderen, der skal være under inddrivelse hos Gældsstyrelsen.

45. Det er politiet, der opkræver tvangsbøder, når en domstol har afsagt dom. Ifølge bødebekendtgørelsen skal politiet opkræve en tvangsbøde ved skriftligt at anmode skyldneren om at betale bøden inden for 10 dage. Fristen på 10 dage er kortere end for andre bøder, fordi formålet med tvangsbøder er at gennemtvinge opfyldelsen af et lovbestemt påbud eller forbud. Af samme årsag gives der som udgangspunkt ikke tilladelse til henstand eller afdragsvis betaling. Politiet skal heller ikke sende rykkere ud, men skal i stedet overdrage tvangsbøden til inddrivelse hos Gældsstyrelsen, hvis tvangsbøden ikke betales inden for 10 dage. Undersøgelsen viser, at politiet har tillagt tvangsbøder 10 dages ekstra betalingsfrist, dels fordi begrænsningerne i bødesystemet ikke gør det muligt at sætte forskellige betalingsfrister for fordringer, dels som følge af en postforsendelsestid, politiet har anvendt. Rigspolitiet har oplyst, at de fra december 2018 har ændret praksis, så de nu opretter tvangsbøder i et tekstbehandlingssystem og udsender tvangsbøderne via e-boks. De 10 dages ekstra betalingsfrist tillægges derfor ikke længere.

Undersøgelsen viser også, at politiet har opkrævet tvangsbøder for min. 4 uger ad gangen, dvs. at til trods for at en skyldner er idømt ugentlige tvangsbøder, har politiet udsendt opkrævningen månedligt. I politiets interne vejledning til medarbejderne om, hvordan de skal oprette en ny tvangsbødesag fremgår, at hvis der skal opkræves ugentlige tvangsbøder, skal der opkræves for min. 4 uger ad gangen, som samles og udsendes månedligt. Det fremgår også, at politiet efter at have sendt første opkrævning til borgeren eller virksomheden først skal sende næste opkrævning 2 måneder senere – hvis forholdet ikke er bragt i orden. Rigspolitiet har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at denne praksis er ændret fra december 2018, hvorefter hver enkelt tvangsbøde opkræves særskilt. Undersøgelsen viser dog også, at politiet samler de forgæves opkrævede tvangsbøder i én større fordring, inden de sender til inddrivelse, dvs. ”puljet” for flere perioder. Rigsrevisionens sagsgennemgang hos Rigspolitiet og Gældsstyrelsen viser, at de oversendte tvangsbøder typisk sendes for 2-6 måneder ad gangen. Fx er en månedligt idømt tvangsbøde samlet for en periode på helt op til 26 måneder for først derefter at blive sendt til inddrivelse. Endelig viser undersøgelsen, at der er eksempler på, at politiet ikke får tilbagekaldt de udstedte tvangsbøder, når et forhold er bragt i orden. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der dermed risiko for, at Gældsstyrelsen inddriver på tvangsbøder, hvor forholdet er udbedret.

46. Tvangsbøder udgør en meget lille andel af politiets samlede fordringsmasse under inddrivelse. Politiet har i undersøgelsesperioden oversendt 737 tvangsbøder til inddrivelse til en samlet værdi af 9 mio. kr. Ultimo 2018 havde Gældsstyrelsen 263 aktive tvangsbøder til inddrivelse i DMI til en samlet værdi af 5,1 mio. kr.

Boks 7 viser et eksempel på en tvangsbøde, der har været under inddrivelse siden 2012, men hvor lovovertræderen hverken betaler eller følger dommen.

Boks 7

Eksempel på tvangsbøde under inddrivelse

En person blev i 2012 idømt en politibøde på 5.000 kr. for at have undladt at tilslutte husspildevand til en offentlig kloak. Derudover blev personen pålagt at betale månedlige tvangsbøder, indtil forholdet er bragt i orden. Tvangsbøderne er sendt til inddrivelse siden december 2015. Vedkommende havde medio 2019 tvangsbøder for ca. 60.000 kr. til inddrivelse hos Gældsstyrelsen. Forholdet er endnu ikke bragt i orden, og politiet har senest udstedt en tvangsbøde til personen medio 2019.

Der er inddrevet på politibøden med ca. 3.000 kr. i 2017 og ca. 3.000 kr. på tvangsbøden i 2019, som følge af at personens overskydende skat er modregnet gælden.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af sagsgennemgang i POLSAS og DMI.

47. Ifølge inddrivelsesbekendtgørelsen skal Gældsstyrelsen, hvis ikke en tvangsbøde straks kan inddrives eller betales, når skyldneren modtager anmodning om betaling, oversende sagen til politiet med henblik på afgørelse om forvandlingsstraf. Undersøgelsen viser dog, at Gældsstyrelsen ikke aktivt har forsøgt at inddrive på tvangsbøder i undersøgelsesperioden. Skatteministeriet har oplyst, at der dog alligevel er dækket på tvangsbøder i undersøgelsesperioden, omend i begrænset omfang, idet der i undersøgelsesperioden er dækket ca. 300.000 kr. årligt på tvangsbøder fra modregning i overskydende skatter eller afgifter. Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriet ikke har bidraget tilstrækkeligt til, at formålet med tvangsbøderne bliver opfyldt. Ministeriet har oplyst, at ministeriet tager Rigsrevisionens kritik til efterretning, og at ministeriet på den baggrund vil have et særligt fokus på at inddrive tvangsbøder.

48. Forvandlingsstraf træder ifølge straffeloven i stedet for en bøde, hvis den ikke kan inddrives. Det er alene borgere og ikke virksomheder, der kan idømmes forvandlingsstraf. Det fremgår af inddrivelsesbekendtgørelsen, at Gældsstyrelsen skal sende sagen retur til politiet med henblik på afgørelse om forvandlingsstraf, når det ikke er muligt at inddrive en bøde helt eller delvist, og skyldneren vurderes at have betalingssevne, men ikke betalingsvilje.

49. Lov om udskydelse af forældelse, der udskød tidspunktet for forældelsesfristernes begyndelse for fordringer under inddrivelse i november 2015 med 3 år, omfatter ikke forvandlingsstraf. Efter nedlukningen af EFI oplyste Skatteministeriets juridiske rådgiver, at ministeriet skal prioritere, at frister for forvandlingsstraf bliver overholdt, når de retskraftvurderer fordringer. Styrelsen skal således prioritere at retskraftvurdere bøder først i overensstemmelse med inddrivelsesbekendtgørelsen, idet forældelsesfristen for forvandlingsstraf er absolut og altid fører til forældelse af forvandlingsstraffen 3 eller 5 år efter bødens stiftelse, afhængigt af bødens størrelse.

Rigspolitiet har dog oplyst, at der ikke er forsøgt iværksat forvandlingsstraf siden 2015. Det betyder, at for alle bøder, der er udstedt for mere end 3 eller 5 år siden, afhængigt af om bøden er over eller under 10.000 kr., vil muligheden for at idømme forvandlingsstraf til skyldnere, der har betalingsevne, men ikke betalingsvilje, være forpasset.

50. Skatteministeriet har oplyst, at Gældsstyrelsens begrænsede muligheder for at inddrive i DMI betyder, at styrelsen ikke har kunnet sende sager om politibøder til politiet med henblik på forvandlingsstraf, da det forudsætter, at alle inddrivesskridt er udtømt.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at så længe inddrivelsen af politiets fordringer er begrænset til DMI, hvor det ikke er muligt at udtømme alle inddrivesskridt, vil der dagligt være bøder, hvor muligheden for forvandlingsstraf forpasses.

Resultater

Undersøgelsen viser, at der ikke har været iværksat forvandlingsstraf siden 2015. Da forvandlingsstraf ikke er omfattet af lov om udskydelse af forældelse, betyder det, at muligheden for at konvertere bøder til forvandlingsstraf vil være forpasset for bøder, der er udstedt for mere end 3 eller 5 år siden, afhængigt af bødens størrelse.

Undersøgelsen viser også, at Gældsstyrelsen ikke aktivt har forsøgt at inddrive på tvangsbøder i undersøgelsesperioden, og at styrelsen ikke har sendt tvangsbøder til politiet med henblik på forvandlingsstraf. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Skatteministeriet tager kritikken til efterretning, og har oplyst, at ministeriet på den baggrund vil have et særligt fokus på at inddrive tvangsbøder.

Endelig viser undersøgelsen, at politiet har anvendt en betalingsfrist på 20 dage for tvangsbøder, hvilket er i strid med fristen på 10 dage, som er fastsat i bødebekendtgørelsen. Politiet har hverken opkrævet tvangsbøder eller oversendt dem til inddrivelse, med en kadence, der matcher den frekvens, bøderne er idømt. Samtidig får politiet ikke altid tilbagekaldt tvangsbøder fra inddrivelse, når forholdet er udbedret. Det finder Rigsrevisionens ikke tilfredsstillende. Det er Rigsrevisionens vurdering, at politiets praksis for tvangsbøder betyder, at tvangsbøderne kan miste deres effekt som pressionsmiddel og dermed ikke bidrager til at gennemtvinge opfyldelsen af et lovbestemt påbud eller forbud med den hastighed, som er tiltænkt, ligesom der er risiko for, at tvangsbøder inddrives, selv om forholdet er udbedret, fordi politiet ikke sørger for at tilbagekalde tvangsbøder, efter forholdet er udbedret.

Rigsrevisionen, den 9. august 2019

Lone Strøm

/Niels Kjøller Petersen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Justitsministeriet og Skatteministeriet har sikret en tilstrækkelig indsats for at opkræve og inddrive politibøder og -krav.

I undersøgelsen indgår Justitsministeriet, herunder Rigspolitiet, og Skatteministeriet, herunder Gældsstyrelsen og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.

Undersøgelsen omhandler perioden 2015-2018. Vi undersøger perioden, fra inddrivelsen i EFI blev stoppet i 2015 frem til slutningen af 2018. Inddrivelsen af bøder er et led i straffuldbyrdelsen og er højt prioriteret i inddrivelsesloven. Det er derfor relevant at undersøge, om disse fordringer også er blevet prioriteret i inddrivelsen i kølvandet på problemerne med EFI i 2015.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter, korrespondance, analyser, registerdata fra både Rigspolitiet og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen samt på stikprøvevis gennemgang af sager i DMI.

Vi har desuden holdt møder med Justitsministeriet, Skatteministeriet, Rigspolitiet, Gældsstyrelsen og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen. Vi har også været på besøg hos Politiets Administrative Center i Holstebro for at få en gennemgang af politiets systemer og procedurer relateret til opkrævningsprocessen og den efterfølgende oversendelse af oplysninger til inddrivelse. Endelig har vi inddraget en stor del af de analyser, som Skatteministeriets juridiske rådgiver har udarbejdet siden 2015, hvor data- og retskraftproblemer som følge af EFI blev kendt.

Nedenfor beskrives vores data og metode i flere detaljer.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- Lovgivning om både politiets håndhævelse af opkrævningsprocessen for fordringer og Skatteministeriets inddrivelse af offentlige gæld.
- Retningslinjer/vejledninger om politiets procedurer for opkrævning og oversendelse af fordringer til inddrivelse.
- Korrespondance mellem Skatteministeriets juridiske rådgiver, Udviklings- og Forenklingsstyrelse og Rigspolitiet vedrørende problemer og løsninger angående praksis for registrering af stamdata og oversendelse af fordringer. Der er tale om et omfattende materiale vedrørende de workshops om politiets praksis for registrering af stamdata, der både indeholder mailkorrespondance, plancher og referater.
- Statistik fra Rigspolitiet over omfanget af opkrævning af fordringer i undersøgelsesperioden. Opkrævningen omfatter perioden, inden fordringer udvikler sig til restancer og dermed skal sendes til inddrivelse hos Gældsstyrelsen.
- Statistik fra Udviklings- og Forenklingsstyrelsen over omfanget af politiets fordringer, der var vurderet retskraftige i perioden efter april 2017, og statistik over, hvor mange af dem der er låst for automatisk inddrivelse som følge af dataproblemer eller usikkerhed.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at vurdere Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats for at retskraftvurdere og rydde op i politiets fordringer med henblik på, at de kan underlægges inddrivelse, og at kortlægge omfanget af Gældsstyrelsens inddrivelse af politiets fordringer.

Møder og besøg

Vi har holdt møder med:

- Justitsministeriet
- Skatteministeriet
- Rigspolitiet
- Politiets Administrative Center (PAC)
- Gældsstyrelsen
- Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.

Formålet med møderne med ministerierne, styrelserne og Rigspolitiet har været at få en forståelse af de problemer, der har været med politiets fordringer, og af, hvordan problemerne har påvirket inddrivelsen, herunder hvor mange af politiets fordringer der har været ramt af problemer, og hvilke problemer der er tale om. Vi har også holdt flere møder med Udviklings- og Forenklingsstyrelsen og Rigspolitiet omkring de datatræk, vi har brugt til at kortlægge omfanget af opkrævningen og inddrivelsen af politiets fordringer.

Derudover har vi besøgt Politiets Administrative Center, der varetager opkrævningen af Rigspolitiets fordringer. Formålet med besøget har været at få indsigt i politiets procedurer for oprettelse af fordringer, politiets opkrævningsprocedurer og den efterfølgende oversendelse af fordringer til inddrivelse hos Gældsstyrelsen.

Stikprøve

Vi har gennemgået 2 sæt af stikprøver i forbindelse med undersøgelsen.

Vi har udtaget en stikprøve på 35 tvangsbøder, som vi har gennemgået i DMI og en mindre andel heraf ved sagsgennemgang hos Rigspolitiet. Vi har udtaget stikprøven blandt de 263 tvangsbøder, der var under inddrivelse hos Gældsstyrelsen ultimo 2018. Stikprøven er ikke repræsentativ. Vi har udvalgt de tvangsbøder med lav pålydende værdi og med stor pålydende værdi, som er modtaget til inddrivelse i perioden 2016-2018. Derudover har vi tilfældigt udvalgt et større antal tvangsbøder for at undersøge, hvor mange perioder de er puljet i, inden de er sendt til inddrivelse.

Vi har brugt stikprøven til at få forståelse af, hvordan tvangsbøder registreres, oversendes og inddrives, og til at få eksempler på, hvilken inddrivelsesindsats der har været for tvangsbøder, der har været under inddrivelse i mange år. Vi har også brugt sagsgennemgangen til at forstå, hvilke forhold der kan udløse tvangsbøder, samt som dokumentation for praksis omkring håndteringen af tvangsbøder.

Vi har også udtaget en stikprøve blandt politiets øvrige fordringer og gennemgået denne i DMI og ved sagsgennemgang hos Rigspolitiet. Stikprøven er ikke repræsentativ. Stikprøven skulle især bidrage til at give os viden om baggrunden for de meget store beløb, nogle skyldnere er idømt i form af bøde, konfiskationer m.m. Vi har udtaget stikprøven på ca. 50 sager tilfældigt blandt politiets fordringsmasse under inddrivelse, men har vægtet fordringer til en værdi over 5 mio. kr. højest og har dertil udtaget enkelte fordringer med lavere pålydende værdi til sammenligning. Alle er gennemgået i DMI og en mindre andel hos Rigspolitiet.

Registerdata

Formålet med analysen af registerdata er at kortlægge omfanget af fordringer, politiet har sendt til inddrivelse i undersøgelsesperioden, omfanget af fordringer, der er inddrevet, og omfanget af fordringer, der er afskrevet som følge af forældelse.

På baggrund af datatræk fra Rigspolitiet har vi udarbejdet opgørelser over, hvor mange fordringer politiet selv opkræver, og hvor mange fordringer politiet sender til inddrivelse hos Gældsstyrelsen.

Vi har på baggrund af dataudtræk fra Udviklings-og Forenklingsstyrelsen foretaget dataanalyser i programmet Stata. Analyserne er bl.a. udarbejdet for at vise gældens alderssammensætning og fordeling på skyldnere. Vi har også brugt registerdataene til at undersøge, hvor stor en andel af skyldnere der har betalt af/fået inddrevet på deres gæld, og hvor meget styrelsen har måttet afskrive. Skatteministeriet har haft mulighed for at gennemgå kodningen i forbindelse med høringen.

Skatteministeriet har kvalitetssikret de grunddata, der ligger til grund for vores analyser, og har i høringen haft mulighed for at gennemgå de taloplysninger, som er gengivet på baggrund af vores analyser.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

DMI (Debitor Motor Inddrivelse)	DMI var oprindeligt regnskabsmodulet i inddrivelsessystemet EFI, men har siden nedlukningen af den automatiserede inddrivelse i EFI fungeret som Gældsstyrelsens inddrivelsessystem for de fordringer, som endnu ikke er/ikke kan konverteres til det nye inddrivelsessystem PSRM.
EFI (Ét Fælles Inddrivelses-system)	EFI blev trinvist idriftsat fra 2013 og var i perioden september 2013 - september 2015 SKATs inddrivelsessystem til fordringer.
Fordring	Krav, som en myndighed (fordringshaver) forsøger at opkræve, og som sendes til inddrivelse i Gældsstyrelsen, fordi det ikke kan opkræves.
Fordringshaver	Myndighed, der ønsker en fordring inddrevet og overdrager fordringen til inddrivelse hos RIM (Gældsstyrelsen). Det er Rigspolitiet, som er fordringshaver for politibøder og -krav.
Fordringstype	De former for gæld, som politiet opkræver/sender til inddrivelse, fx bøder, sagsomkostninger, erstatninger og offerbidrag.
Konvertering	Flytning af fordringer og tilhørende data fra RIS til EFI eller fra DMI til det nye inddrivelsessystem PSRM.
Lønindeholdelse	Inddrivelse af gæld i skyldnerens indkomst, fx løn- og pensionsudbetaling, inden skyldneren får sin indkomst udbetalt.
Modregning	Gældsstyrelsen kan modregne gæld i overskydende skat mv., inden beløbet udbetales til en skyldner.
PSRM (Public Sector Revenue Management)	Skatteministeriets nye inddrivelsessystem.
Påkrav	Påmindelse om, at en fordring/et afdrag ikke er betalt rettidigt.
RIM	Restanceinddrivelsesmyndigheden, som bemyndiges af skatteministeren til at inddrive gæld til det offentlige. Skatteministeren har udnævnt Gældsstyrelsen til at være restanceinddrivelsesmyndighed.
RIS (RestanceInddrivelses-System)	SKATs tidligere restanceinddrivelsessystem, der i september 2013 blev erstattet af EFI.
Skyldnertype	Forskellige skyldnere kan have gæld til det offentlige, fx borgere (CPR-skyldnere), virksomheder (CVR-skyldnere) og udenlandske borgere/erhverv (AKR-skyldnere).
Særskilt lønindeholdelse	Inddrivelse af gæld hos skyldneren, uanset dennes indkomstforhold, herunder offentlige ydelser som fx kontanthjælp. Inddrivelsen må maks. udgøre 400 kr. pr. måned og kan kun bruges ved nogle typer gæld, fx biblioteksgebyrer, licens og overtrædelser af færdselsloven.
