



Indenretlig inddrivelse af private pengekrav

Christian Rützou Hornskov, Københavns Universitet

Institutnavn: Juridisk Fakultet, Københavns Universitet.

Forfatter: Cand.jur. Christian Rützou Hornskov.

Titel og evt. undertitel: Indenretlig inddrivelse af private pengekrav.

Vejledere: Professor dr.jur. Ulrik Rammeskov Bang-Pedersen og professor dr.jur. Mads Bryde Andersen.

Afleveret den: 31. januar 2025.

1. Indholdsfortegnelse

<u>1. INDHOLDSFORTEGNELSE</u>	<u>3</u>
1.1) FORORD OG LIDT KONTEKST	9
1.1.1) TAK.....	10
1.2) RESUMÉ	10
1.3) ABSTRACT (ENGLISH).....	12
 <u>DEL 1 - INDLEDENDE DEL.....</u>	 <u>15</u>
<u>2. FORMALIA OG RELEVANS.....</u>	<u>16</u>
 2.1) TESER.....	 16
2.1.1) ER FORSKNINGSMÆSSIGE TESER OVERHOVEDET EN GOD IDÉ?	17
2.2) MÅLET MED AFHANDLINGEN	19
2.2.1) DET OVERORDNEDE PROBLEM	22
2.2.2) TILGRUNDLIGGENDE ANTAGELSER.....	31
2.2.3) TEORI OVER FOR PRAKSIS.....	33
2.3) KONTEKST OG RELEVANS.....	34
2.3.1) DOMSTOLENES STRATEGI FREM TIL 2022	35
2.3.1.1) DEN FÆLLESOFFENTLIGE DIGITALISERINGSSTRATEGI OG KUNSTIG INTELLIGENS	39
2.4) VISSE METODISKE OVERVEJELSER.....	41
2.4.1) RETSPOSITIVISME OG RETSREALISME	44
2.4.2) OM BRUGEN AF RETSØKONOMISKE OVERVEJELSER I RETSVIDENSKAB	45
2.4.3) DIGITALISERINGENS INDVIRKNING PÅ DEN JURIDISKE METODE	47
2.4.4) RETSPOLITIK.....	48
2.4.4.1) LOVGIVNINGENS OG FOGEDRETTENS FORMÅL	50
2.4.5) RETSKILDER	53
2.4.5.1) SÆRLIGT OM DEN JURIDISKE LITTERATUR.....	54
2.4.6) KOMPARATIV RET OG KOMPARATIV KALIBRERING	55
2.4.7) SÆRLIGT OM BRUGEN AF KUNSTIG INTELLIGENS I AFHANDLINGENS TILBLIVEN.....	58
2.5) TERMINOLOGI.....	59

2.5.1)	KREDITOR OG DEBITOR	59
2.5.2)	FOGEDSAG	60
2.5.3)	DEN ”RIGTIGE” AFGØRELSE OG DEN OBJEKTIVE SANDHED.....	60
2.5.4)	DEN ”UNØDVENDIGE” FOGEDSAG	63
2.5.5)	DATA, OPLYSNINGER OG ET TILSTRÆKKELIGT DATAGRUNDLAG	64

3. DEN HISTORISKE UDVIKLING 67

3.1)	INDLEDNING OG FORMÅL	67
3.2)	DEN FØRSTE SYSTEMATISKE TVANGSFULDBYRDELSE	67
3.3)	GÆLDENDE RET I 1971.....	71
3.3.1)	DE VÆSENTLIGSTE LIGHEDER OG FORSKELLE TIL FOGEDSYSTEMET I DE ANDRE NORDISKE LANDE I 1971	73
3.3.1.1)	NORGE.....	74
3.3.1.2)	SVERIGE	76
3.3.1.3)	FINLAND.....	79
3.3.1.4)	NORDISKE LIGHEDER OG FORSKELLE FØR 1971	80
3.4)	HOVEDTRÆK I BETÆNKNING 1971 NR. 634 OM UDLÆG OG UDPANTNING	81
3.4.1)	SÆRLIGT VEDRØRENDE LØNINDEHOLDELSE FOR PRIVATE KRAV I BETÆNKNINGEN	88
3.5)	BETÆNKNING 1990 NR. 1201 OM MODERNISERING OG FORENKLING AF TVANGSFULDBYRDELSEN	93
3.6)	DEN FORENKLEDE INKASSOPROCES	94
3.7)	RØRDAM-UDVALGET.....	96

DEL 2 - DE NUVÆRENDE REGLER 104

4. FOGEDSAGENS DATAGRUNDLAG OG FREMSKAFFELSEN AF DATA I PRIVATE FOGEDSAGER..... 105

4.1)	INDLEDNING OG FORMÅL	105
4.2)	OPLYSNINGER FRA KREDITOR	106
4.2.1)	NØDVENDIGE OPLYSNINGER	106
4.2.1.1)	OPGØRELSE AF KRAVET	109
4.2.1.2)	DEBITORS NAVN OG ADRESSE	112

4.2.1.3)	KRAVETS BESKAFFENHED.....	117
4.2.1.4)	SÆRLIGT OM BETALINGSPÅKRAV	118
4.2.2)	ER OPLYSNINGERNE FRA KREDITOR TILSTRÆKKELIGE?	121
4.3)	OPLYSNINGER FRA DEBITOR	123
4.3.1)	DEBITORS OPLYSNINGSPLIGT	125
4.3.1.1)	OPLYSNINGER – IKKE HJÆLP	130
4.3.2)	STRAFANSVAR FOR URIGTIGE OPLYSNINGER	132
4.3.2.1)	SANDHEDSFORMANINGEN I FOGEDRETEN	134
4.3.2.2)	SÆRLIGT OM FOGEDSAGER FOR KONTORFOGEDER.....	135
4.3.2.3)	SELVINKRIMINERING	139
4.3.3)	DEBITOR NÆGTER AT GIVE OPLYSNINGER	140
4.3.3.1)	FORVARING	140
4.3.3.2)	EDITION.....	147
4.3.3.3)	VIDNEAFHØRING	152
4.3.4)	ØVRIGE FORHOLD UDEN FOR OPLYSNINGSPLIGTEN	153
4.3.5)	KORT OM VISSE PROBLEMATIKKER VEDRØRENDE DEBITORS OPLYSNINGSPLIGT	155
4.3.6)	OPLYSNING AF INDDRIVELSESSAGER I NORGE	158
4.3.7)	OPLYSNING AF INDDRIVELSESSAGER I SVERIGE	159
4.4)	OPLYSNINGER FRA FOGEDRETEN EX OFFICIO	160
4.5)	SKATTEINDBERETNINGSLOVEN OG VEJEN TIL BEDRE DATA	163
4.6)	ER DATAGRUNDLAGET I FOGEDRETEN TILSTRÆKKELIGT?	168
4.6.1)	AD 1) ER DATAGRUNDLAGET TILSTRÆKKELIGT? OG ER ”TILSTRÆKKELIGT” GODT NOK? ..	169
4.6.2)	AD 2) ER MÅDEN HVORPÅ DATAEN FREMSKAFFES TIDSSVARENDE?	171
4.6.3)	AD 3) ER TIDSPUNKTET HVORPÅ DATAEN FREMSKAFFES OG BEHANDLES PROBLEMATISK? ..	174
5.	<u>BRUGEN AF DATA I FOGEDSAGER.....</u>	179
5.1)	INDLEDNING OG FORMÅL	179
5.2)	KORT OM DEN ALMINDELIGE DATABEHANDLING I FOGEDRETEN.....	182
5.3)	UDLÆG.....	183
5.4)	UDLÆGSFREDNING	187
5.4.1)	INSOLVENSERKLÆRINGER GENERELT	189
5.4.2)	INSOLVENSERKLÆRING VED FULDMÆGTIG	191

5.4.3)	KORT OM AKTIVERS VÆRDI.....	195
5.4.4)	UDLÆGSBEGÆRING EFTER INSOLVENSERKLÆRING	196
5.4.4.1)	UDLÆGSBEGÆRING FRA SAMME KREDITOR	198
5.4.4.2)	UDLÆGSBEGÆRING FRA EN EFTERFØLGENDE KREDITOR	200
5.4.4.3)	UDLÆGSFREDNING FRA OFFENTLIG INDDRIVELSE.....	205
5.4.5)	INSOLVENSREGISTRETS ROLLE I UDLÆGSFREDNINGEN	206
5.4.6)	ER UDLÆGSFREDNINGEN I OVERENSSTEMMELSE MED LOVENS FORMÅL?.....	209
5.4.6.1)	STATISTIK.....	210
5.4.6.2)	DATADREVEN OVERVÅGNING UNDER UDLÆGSFREDNING?	214
6.	<u>LØNINDEHOLDELSE FOR PRIVATE KRAV.....</u>	218
6.1)	INDLEDNING OG FORMÅL	218
6.2)	UDGANGSPUNKT OG TRANGSBENEFICIET	218
6.3)	LØNINDEHOLDELSE FOR OFFENTLIGE KRAV	222
6.3.1)	FASTSÆTTELSE AF INDEHOLDELSESPROCENTEN VED BRUG AF BETALINGSEVNEVURDERING	230
6.3.1.1)	ET KONKRET REGNEEKSEMPEL	233
6.4)	LØNINDEHOLDELSE FOR PRIVATE KRAV.....	235
6.4.1)	RETSPLEJERÅDETS OVERVEJELSER I 1992.....	241
6.4.1.1)	KORT OM LØNINDEHOLDELSE I SVERIGE	244
6.4.1.2)	KORT OM LØNINDEHOLDELSE I NORGE	246
6.4.1.3)	KORT OM LØNINDEHOLDELSE I FINLAND, TYSKLAND OG FRANKRIG	249
6.4.2)	FORDELE OG ULEMPER VED LØNINDEHOLDELSE FOR PRIVATE KRAV I DANMARK	249
6.4.3)	LIGESTILLING AF OFFENTLIGE OG PRIVATE KRAV I LØNINDEHOLDELSEN	251
7.	<u>BRUG AF DATA I DEN OFFENTLIGE INDDRIVELSE</u>	253
7.1)	INDLEDNING OG FORMÅL	253
7.2)	KORT OM MANGLERNE VED DEN OFFENTLIGE INDDRIVELSE	253
7.3)	DATA EFTER GÆLDSINDDRIVELSESLØVEN	257
8.	<u>FUNGERER DE NUVÆRENDE REGLER ADÆKVAT?.....</u>	262

8.1) EN KRITIK AF KRONOFOGDEN OG NAMSMANNEN.....	268
--	-----

9. ØKONOMI..... 271

9.1) INDLEDNING OG FORMÅL	271
9.2) DET NUVÆRENDE RESURSEFORBRUG	272
9.2.1) FOGEDRETTENS ØKONOMI	274
9.2.1.1) RETSAFGIFTER	278
9.2.2) SÆRLIGT OM DE ØKONOMISKE KONSEKVENSER AF LØNINDEHOLDELSE FOR PRIVATE KRAV	280

DEL 3 - FREMTIDENS DATADREVNE INDDRIVELSE..... 283

10. FOGEDRETTENS PLADS I RETSPLEJEN..... 284

11. FREMTIDENS FOGEDRET 292

11.1) INDLEDNING OG FORMÅL	292
11.2) DIGITALISERING AF DOMSTOLENE	293
11.3) FOGEDRETTENS ROLLE I FREMTIDEN	294
11.4) ANBEFALEDE TILTAG I FOGEDRETEN.....	295
11.4.1) LØNINDEHOLDELSE FOR PRIVATE KRAV	295
11.4.2) FOREBYGGENDE BRUG AF INSOLVENSREGISTRET	298
11.4.3) AUTOMATISK INDHENTNING AF ØKONOMISKE OPLYSNINGER	300
11.4.4) KUN VISSE DEBITORER INDKALDES TIL FOGEDRETEN	302
11.4.4.1) TJENER FOGEDSAGEN ET ANERKENDELSESVÆRDIGT FORMÅL?	304
11.4.4.2) ET TEORETISK EKSEMPEL.....	304
11.4.4.3) OMKOSTNINGSMÆSSIGE REGULERINGER OG OMKOSTNINGSTILDELING I DAG	306
11.4.4.4) OMKOSTNINGER VED SANDSYNLIGVIS FORMÅLSLØSE FOGEDFORRETNINGER I FREMTIDEN	308
11.4.4.5) ÆNDRING AF PRINCIPPET BAG INSOLVENSFREDNINGEN	312

12. "GÆLDSINDDRIVELSESMYNDIGHEDEN"..... 314

12.1) INDLEDNING OG FORMÅL	314
----------------------------------	-----

12.2)	GÆLDSINDDRIVELSE UDEN FOR DOMSTOLENE	317
13.	KUNSTIG INTELLIGENS I JURIDISKE PROCESSER.....	320
13.1)	INDLEDNING OG FORMÅL	320
13.2)	ET PRAKTISK EKSEMPEL	322
13.3)	SÅDAN FUNGERER KUNSTIG INTELLIGENS.....	324
13.4)	KAN KUNSTIG INTELLIGENS FORETAGE ET SKØN?	324
13.4.1)	AUTOMATISK SKØNSUDØVELSE I FORVALTNINGEN	329
13.4.1.1)	SÆRLIGT OM SAGLIGHED OG FORKLARING.....	331
13.4.2)	DET FOGEDRETLIGE SKØN I INDDRIVELSEN I DAG	334
13.4.2.1)	POLITIFREMSTILLING SOM ET KONKRET EKSEMPEL	337
13.4.3)	BØR KUNSTIG INTELLIGENS FORETAGE ET SKØN?.....	340
13.4.3.1)	BESLUTTENDE ELLER BESLUTNINGSUNDERSTØTTENDE?	341
13.4.3.2)	KORT OM SAGLIGHEDEN I DET MENNESKELIGE SKØN	343
13.4.4)	RETSSIKKERHEDSMÆSSIGE OVERVEJELSER.....	344
14.	OPSUMMERENDE KONKLUSIONER.....	351
14.1)	GENERELLE KONKLUSIONER	351
14.2)	LØNINDEHOLDELSE FOR PRIVATE KRAV	353
14.3)	FOGEDSAGENS OPLYSNINGSGRUNDLAG.....	354
14.4)	OVERDRAGELSE AF INDDRIVELSESOPGAVEN TIL EN OFFENTLIG MYNDIGHED	355
14.5)	VEDRØRENDE UDLÆGSFREDNING	356
14.6)	VEDRØRENDE INDDRIVELSESPROCESSEN OG AI.....	357
15.	LITTERATURLISTE.....	360
BILAG 1		369
BILAG 2		373
BILAG 3		374
BILAG 4		375

1.1) Forord og lidt kontekst

"Bring mig rede penge, så kan du vælge dig en vare efter behag," sagde han, "Jeg ved, hvad det vil sige at skulle inddrive tilgodehavender".

- Leo Tolstoj, "Hvad mennesker lever af", 1881.

Denne afhandling behandler de mest væsentlige problemer med indenretlig inddrivelse af private pengekrav i Danmark. Fokus vil derfor naturligt primært ligge på de fogedsager og de dele af den indenretlige inddrivelse, der er udfordret. Det er ikke formålet med afhandlingen at kritisere det store og ofte effektive arbejde, som de danske fogedretter udfører hver dag, eller at male et negativt billede af fogedretten som retsinstans. Formålet er at udfordre selve de tilgrundliggende antagelser, som det nuværende system er baseret på, i håbet om at finde en bedre vej frem.

I mit praktiske virke har jeg oplevet fogedretten og fogedrettens personale som dygtige og engagerede mennesker, der udelukkende ønsker at passe deres arbejde bedst muligt og hjælpe såvel kreditorer som debitorer med at finde en for dem langtidsholdbar løsning på en ellers ofte trist situation.

Det vil være direkte imod afhandlingens intention at tolke den rejste kritik som en kritik af fogedrettens arbejde. Kritikken i afhandlingen knytter sig til de retsregler, som fogedretten er tvunget til at virke under, de midler, der er stillet til rådighed for fogedretten til at varetage den indenretlige inddrivelse, og de strukturelle beslutninger, der ligger til grund for, at denne egentlige forvaltningsopgave er henlagt til domstolene. Afhandlingen kritiserer fodboldbanen, ikke de dygtige fodboldspillere, der hver dag gør alt hvad de kan for at vinde kampen, trods banens sommetider ringe kvalitet.

Der sigtes til de problemer, der altid opstår, når retsregler falder bagefter samfundsudviklingen, uden at det pådrager sig lovgivers interesse, samt de problemer, der er opstået, fordi inddrivelse af pengekrav på mange måder er en fremmed fugl i domstolsregi. Fogedrettens arbejde med inddrivelse af private pengekrav, minder på mange måder mere om en forvaltningsopgave end en domstolsopgave, og det er derfor også formålet med afhandlingen at undersøge, om inddrivelsen fortsat bør ske via fogedretten i de sager, hvor der ikke skal tages stilling til en tvist mellem parterne.

1.1.1) Tak

Der er en lang række personer, uden hvis hjælp denne afhandling aldrig var blevet til, og listen er for lang til at nævne alle ved navn. Jeg vil dog gerne rette en særlig tak til Ulrik Rammeskow Bang-Pedersen og Mads Bryde Andersen for godt samarbejde, dygtig vejledning og for altid at have tid til at drøfte både sandsynlige og usandsynlige måder at indrette fremtidens fogedret. Jeres hjælp og vejledning har været meget værdsat. Der skal også lyde en stor tak til Andreas Bloch Ehlers for godt kammeratskab, Karsten Naundrup Olesen og Christian Bergqvist for godt naboskab, og til alle mine dygtige og venlige kolleger ved Center for Erhvervsret og Offentlig Regulering ved Københavns Universitet, for at skabe en så god ramme for forskningen.

En stor del af afhandlingen tager sit afsæt i den praktiske fogedret som den udspiller sig i dag. I den forbindelse skal der lyde en stor tak til chef for fogedretten og skifteretten ved Retten i Aarhus, Preben Veng, for at stå til rådighed til at diskutere reglernes praktiske og teoretiske anvendelse helt ned i detaljen. Der skal samtidig lyde en stor tak til fagansvarlig for utleggssaker hos Namsfogeden i Oslo, Asker og Bærum, seniorjurist Petter Bilit Sveen, og Åsa Nilsson, kronofogde ved Kronofogden i Helsingborg for at stå til rådighed med oplysninger om den praktiske og teoretiske inddrivelse i Norge og Sverige. Der skal ligeledes lyde en stor tak til såvel Gældsstyrelsen som Domstolsstyrelsen for at stå til rådighed for drøftelse af diverse procedurer og fremsøgning af statistisk materiale til brug for afhandlingen.

Til sidst skal der lyde en stor tak til Geske Hvid, for uvurderlig sparring og for at hjælpe mig med ikke at gøre mig uheldigt bemærket på mit forskningsophold ved universitetet i Lund.

1.2) Resumé

Afhandlingen undersøger problemerne med indenretlig inddrivelse af private pengekrav i Danmark. Den belyser kompleksiteten ved det nuværende fogedsystem og analyserer hvordan ineffektive processer og forældet lovgivning udfordrer både kreditorers og debitorers retssikkerhed og økonomiske situation, samt koster samfundet store, nødvendige resurser.

Der er særligt fokus på problemerne med fogedrettens begrænsede datagrundlag, debtors oplysningspligt og manglen på præcise økonomiske oplysninger til understøttelse af objektivt korrekte afgørelser. Afhandlingen argumenterer for, at bedre indsamling og brug af data kunne reducere antallet af formålsløse fogedsager, forbedre sagsbehandlingstiden og skabe en mere effektiv gældsinddrivelsesproces, der samtidig er mere skånsom over for særligt de svageste debitorer, der ved brug af samme data kunne undgå at blive indkaldt til fogedretten unødvendigt.

Det er afhandlingens overordnede tese, at et ukendt, men ikke uvæsentligt antal fogedsager afgøres objektivt forkert, og at det sker som følge af et mangelfuldt eller direkte ukorrekt oplysningsgrundlag vedrørende debtors økonomiske forhold.

Det er endvidere afhandlingens tese, at selve sagsbehandlingen i fogedretten er omkostningsmæssigt og tidsmæssigt unødvendigt tung, samt at en del af de sager, der behandles ved fogedretten i dag, er unødvendige og ikke tjener et anerkendelsesværdigt formål.

Tvangsinddrivelsen bør moderniseres, så retsplejeloven bedre afspejler nutidens samfundsøkonomiske forhold og teknologiske muligheder, således så der værnes mere om de svageste debitorer og inddrives både mere skånsomt og mere effektivt fra de debitorer, der ud fra objektive kriterier, rent faktisk godt kan betale deres gæld.

I den forbindelse fremhæver afhandlingen en række strukturelle udfordringer, hvor lovgivningen og fogedsystemets funktioner er kommet bagud i forhold til samfundsudviklingen, hvilket bl.a. forårsager at sager behandles gentagne gange, uden at det fører til en reel løsning på det underliggende gældsforhold.

Afhandlingen konkluderer at oplysningsgrundlaget i fogedretten ofte er utilstrækkeligt, og foreslår at indhente oplysninger om debtors økonomiske forhold i SKATs R75, for at sikre et mere retvisende beslutningsgrundlag i fogedretten. En sammenligning med Sveriges Kronofogden og Norges Namsmannen belyser videre mulighederne ved en datadrevet inddrivelse, hvor systemet i højere grad kan automatiseres og målrettes for at reducere ineffektiviteten og antallet af objektivt forkerte afgørelser som følge af manglende eller direkte forkerte økonomiske oplysninger.

Afhandlingen sammenligner videre den private og offentlige inddrivelse i Danmark, særligt med fokus på, at der i den offentlige inddrivelse er hjemmel til at foretage lønindeholdelse. Afhandlingen vurderer og anbefaler at tillade lønindeholdelse for private krav, efterstillet lønindeholdelse for offentlige krav. Dette er dels begrundet med positive erfaringer om privat lønindeholdelse fra Norge og Sverige, dels med positive erfaringer fra den offentlige inddrivelse i Danmark, dels ud fra Retsplejerådets tidligere anbefalinger og dels ud fra det simple faktum, at lønindeholdelse er både mere effektivt og mere skånsomt for debitor end alternativerne.

Afhandlingen behandler derefter det helt principielle spørgsmål om, hvorvidt opgaven med inddrivelse fortsat bør ske i fogedretten i regi af domstolene, eller om opgaven – som i Norge og Sverige – i stedet bør henføres under en offentlig myndighed.

Afhandlingen konkluderer, at inddrivelse af ubestridte pengekrav ligger uden for domstolens formål, og at der vil være en lang række fordele ved i stedet at henlægge opgaven til en offentlig myndighed, da dette bl.a. vil sikre bedre beskyttelse af debitor og mulighed for en mere datadreven inddrivelse. Afhandlingen anbefaler derfor, at den del af inddrivelsen af private pengekrav, der lige nu håndteres af kontorfogeder i fogedretten, overdrages til en offentlig myndighed, der under officialmaksimen bedre kan håndtere denne forvaltningsopgave.

Afhandlingen afslutter med en diskussion om, hvordan digitalisering og kunstig intelligens kan hjælpe med at opdatere det danske system, og foreslår konkrete ændringer i lovgivningen, herunder adgang til lønindeholdelse for private krav og bedre integration af insolvensoplysninger for at reducere fogedrettens sagsbyrde og øge effektiviteten.

1.3) Abstract (English)

The dissertation examines the challenges associated with judicial enforcement of unpaid private monetary claims in Denmark. It highlights the complexities of the current enforcement court system and analyzes how inefficient procedures and outdated legislation undermine the legal certainty and financial well-being of both creditors and debtors, while also imposing substantial, unnecessary costs on society.

The dissertation focuses particularly on issues concerning the enforcement court's limited access to data, the debtor's duty to provide information, and the lack of accurate financial data to support objectively correct decisions. It argues that improved collection and utilization of data could reduce the number of purposeless enforcement cases, improve case processing times, and create a more efficient debt recovery process that is also more considerate of the most vulnerable debtors, who could avoid being unnecessarily summoned to court by leveraging the same data.

The overarching thesis of the dissertation is that an unknown, yet significant number of enforcement cases are decided incorrectly, and that this occurs due to incomplete or directly inaccurate information regarding the debtor's financial situation.

Furthermore, the dissertation argues that the processing of cases in the enforcement court is unnecessarily burdensome in terms of both costs and time. It also contends that a portion of the cases currently handled by the enforcement court are unnecessary and do not serve a justifiable purpose.

Debt enforcement should be modernized to ensure that the Danish Administration of Justice Act better reflects contemporary socio-economic conditions as well as current technological possibilities, thereby offering greater protection to the most vulnerable debtors while enabling a gentler and more efficient recovery process for debtors who, based on objective criteria, are in fact able to pay their debts.

In this context, the dissertation identifies several structural challenges where legislation and the functions of the enforcement court have lagged societal developments, leading to repeated handling of cases without effectively resolving the underlying debt issues.

The dissertation concludes that the data available to the enforcement court is often inadequate and proposes that data on the debtor's financial circumstances be obtained from the Danish Tax Agency's R75 statement to ensure a more precise and accurate basis for decision-making. A comparative analysis of Sweden's Kronofogden and Norway's Namsmannen illustrates further possibilities for data-driven enforcement systems, emphasizing greater automation and targeted processes to reduce inefficiencies.

The dissertation also compares private and public debt collection in Denmark, with particular attention to the fact that public debt collection allows for wage garnishment. It

evaluates and recommends permitting wage garnishment for private claims, subordinated to public claims, so that private wage garnishment can be introduced without incurring costs for the public sector. This recommendation is supported by positive experiences with private wage garnishment in Norway and Sweden, as well as in Denmark's public debt recovery system, the earlier recommendations of the Danish Procedural Law Council, and the simple fact that wage garnishment is both more effective and less burdensome for the debtor than alternative enforcement measures.

The dissertation then addresses the fundamental question of whether the task of debt recovery should remain under the jurisdiction of the enforcement courts or, as in Norway and Sweden, be transferred to a public authority. It concludes that the task of enforcing uncontested monetary claims falls outside the judiciary's traditional role and that transferring this responsibility to a public authority would yield numerous advantages, including better protection for debtors and the possibility of more data-driven enforcement. Accordingly, the dissertation recommends that the responsibility for private monetary claims currently handled by enforcement court clerks be assigned to a public authority better equipped to manage this administrative task under the principle of official investigation.

The dissertation concludes with a discussion of how digitalization and artificial intelligence can assist in modernizing the Danish system. It proposes specific legislative amendments, including granting access to wage garnishment for private claims and better integration of insolvency data, to reduce the enforcement court's workload and enhance efficiency.

Del 1 - Indledende del

2. Formalia og relevans

2.1) Teser

Det er afhandlingens overordnede tese, at et ukendt, men ikke uvæsentligt antal fogedsager afgøres objektivt forkert, og at det sker som følge af et mangelfuldt eller direkte ukorrekt oplysningsgrundlag vedrørende debtors økonomiske forhold.

Det er endvidere afhandlingens tese, at selve sagsbehandlingen i fogedretten er omkostningsmæssigt og tidsmæssigt unødvendigt tung, samt at en del af de sager, der behandles ved fogedretten i dag, er unødvendige og ikke tjener et anerkendelsesværdigt formål. Antallet af fogedsager bliver unødvendigt højt, fordi en lang række ikke-formålstjenlige fogedsager bliver ført,¹ som en direkte konsekvens af de nuværende reglers udformning, samt som følge af den mangelfulde indsigt i og stillingtagen til debtors faktiske (objektivt korrekte) økonomiske forhold.

Det er slutteligt afhandlingens tredje tese, at de retsregler, der regulerer tvangsinddrivelsen af private pengekrav, for en vis del er faldet bag efter den generelle samfundsudvikling, og at opgaven med tvangsinddrivelse af private pengekrav enten fordrer en opdatering af de nuværende regler eller en mere overordnet stillingtagen til, om dette fortsat bør være en domstolsopgave. Problemerne understreges særligt ved, at en række af de hensyn, der lå til grund for de nuværende reglers udformning, ikke længere er gældende, således så reglerne ikke længere i tilstrækkeligt omfang opfylder de juridiske og

¹ De nuværende regler i retsplejelovens § 490, stk. 1 om insolvensfredning blev til dels indført med det formål at aflaste fogedretten fra at skulle behandle "*udsigtsløse fogedsager*" jf. herom bl.a. Walbom, "Kompendium i foged- og skifteret", s. 12, men problemet er fortsat væsentligt.

samfundsmæssige behov, som de blev indført for at løse. Denne tese er både direkte afledt af de to første teser og, for så vidt angår særligt spørgsmålet om lønindeholdelse og overdragelse af inddrivelseskompetencen til en offentlig myndighed, også en selvstændig tese i sig selv.

Der er her tale om teser — og ikke hypoteser — idet jeg som forfatter er overbevist om, at de er sande, allerede inden udarbejdelsen af afhandlingen. Det er dermed ikke formålet med afhandlingen blot at konstatere tesernes rigtighed, men derimod at undersøge årsagen hertil, konsekvenserne af dem, samt hvordan problemerne kan afhjælpes både teoretisk og praktisk. Der er ligeledes tale om teser – og ikke postulater – idet de anførte udsagn, trods det faktum at jeg opfatter dem som sande, ikke kan stå alene og uden bevis.²

2.1.1) Er forskningsmæssige teser overhovedet en god idé?

Man kan helt principielt diskutere, om det i en afhandling som denne overhovedet er en god idé at formulere teser, som netop gjort ovenfor. De teser, der ligger til grund for en afhandling, udformes i reglen *ex ante*,³ og der ligger heri dermed også en iboende risiko for, at teserne kan ende med at drive det videnskabelige arbejde i en bestemt retning eller mod en bestemt konklusion. De ovenstående teser efterlader ikke meget plads til at afhandlingens videnskabelige konklusion efterfølgende kan blive, at det nuværende fogedretslige system fungerer som det skal og bør, at der kun netop indbringes de nødvendige sager for fogedretten, og at disse altid afgøres på et korrekt og fuldt oplyst grundlag. Det skal ligeledes i denne sammenhæng fremhæves, at de ovenstående teser rent faktisk *er* formuleret *ex ante*

² Et postulat fra geometrien om, at *"to parallelle linjer aldrig mødes"*, er et postulat, fordi det kan stå alene uden noget direkte bevis, hvilket ikke er tilfældet for afhandlingens teser.

³ Inden selve den videnskabelige analyse foretages.

og ikke først ex post,⁴ idet tesaerne da ligeledes ville have mere karakter af opsamlende konklusioner end af egentlige forskningsmæssige tesaer.

Grunden til, at jeg i denne sammenhæng har valgt at italesætte tesaerne så firkantet, er først og fremmest at gøre dig som læser opmærksom på, at dette faktisk er mit mentale udgangspunkt, og at der heri ligger en vis iboende risiko for, at jeg primært ser det, som jeg forventer at se. De ovenfor anførte tesaer er dog ikke unikke og nyder for størstedelen bred anerkendelse i både teori og praksis.⁵ Der er således kun ringe tvivl om, at oplysningsgrundlaget i fogedretten i en række sager er problematisk, ligesom der kun kan være meget ringe tvivl om, at reglerne for inddrivelse af private pengekrav ved fogedretten er ”gået bag af dansen” i forhold til den generelle samfundsudvikling. Retsplejerådet har i en række forskellige betænkninger beskrevet den fogedretlige inddrivelse af private pengekrav som ineffektiv og haft dette som en tilgrundlæggende antagelse for betænkningerne.⁶

Der hvor afhandlingen adskiller sig fra den eksisterende juridiske litteratur, og i særlig grad bidrager til at bringe den videnskabelige forståelse fremad, er ved, at afhandlingen ser

⁴ Efter selve den videnskabelige analyse foretages.

⁵ Se til illustration Larsen i FM 1994.54, ”Tanker om transbeneficiets omfang - en fogeds retspolitiske overvejelser”, Tinggaard og Sandholt i FM 1997.134, ”Fremtidens fogedret – inddrivelsesorgan eller leverandør af afskrivningsgrundlag?”, Rothe Henrik i ”I fogedretten”, 80, og Retsplejerådet i betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav. s. 6.

⁶ Dette ses bl.a. i betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav, hvor Retsplejerådet på s. 6 anfører, at der er *”behov for en væsentlig effektivisering af den tvangsinddrivelse af pengekrav, som finder sted ved fogedretterne”* og at: *”Erfaringerne med de nugældende regler for tvangsfuldbyrdelse af pengekrav viser, at de retsmidler, der stilles til rådighed for kreditorernes inddrivelse af deres fordringer, ikke er tilstrækkelige”*.

på hele problemet, der samlet set fører til denne ineffektivitet, og ikke blot konstaterer problemets eksistens. Afhandlingens formål er dermed ikke blot at konstatere, at der foreligger et problem, men søger at forstå, hvordan og hvorfor problemerne er opstået, hvordan de påvirker hinanden, samt præsentere en egentlig løsning herpå, både inden for og uden for fogedretten som vi kender den i dag.

2.2) Målet med afhandlingen

Målet med afhandlingen er at foretage en dybdegående analyse af de væsentligste problemer med indenretlig inddrivelse af privatretlige pengekrav i Danmark. Det sker med henblik på at afdække, om og hvordan antallet af fogedsager kan nedbringes, hvordan inddrivelsen kan gennemføres mere objektivt korrekt, samt for at undersøge, om reglerne fungerer i overensstemmelse med de bærende hensyn, der ligger til grund for fogedrettens virke.

Lovgivningen er allerede indrettet ud fra et ønske om ikke at føre formålsløse fogedsager,⁷ ikke kun af hensyn til sagens parter, men ligeledes ud fra et hensyn til brugen af domstolenes resurser. Det er målet med afhandlingen at afklare, om de valgte løsninger fortsat er de mest effektive, eller om der er brug for en revidering af retsgrundlaget.

Det er videre målet med afhandlingen at klarlægge, om fogedretten har et forsvarligt oplysningsgrundlag at vurdere debtors økonomiske situation ud fra, eller om og hvordan oplysningsgrundlaget kan og bør forbedres. Formålet er da at sikre at de fogedsager der er nødvendige at behandle, behandles på et forsvarligt oplysningsgrundlag og på en måde, der fører til en reel løsning af den underliggende gæld.

⁷ Se bl.a. Walbom, ”Kompendium i foged- og skifteret” s. 12 om formålet med indførelsen af fredningsperioden i retsplejelovens § 490, stk. 1, også ud fra et hensyn til fogedrettens sagsbehandling.

Fogedrettens adgang til og brug af oplysninger om debtors økonomiske forhold, der udgør langt størstedelen af fogedrettens beslutningsgrundlag, har stor betydning for en effektiv inddrivelsesproces. Mængden af data i samfundet vokser eksponentielt, og det er nødvendigt, at den data både bruges og bruges korrekt, for at sikre en effektiv inddrivelsesproces med respekt for såvel kreditors som debtors retssikkerhed og rettigheder. Men på trods af den store mængde data, der er til rådighed om debitor i de samlede offentlige systemer og registre, bygger gennemførelsen af et fogedmøde næsten udelukkende på oplysninger indhentet hos debitor selv.⁸⁸ De oplysninger suppleres eventuelt af oplysninger indhentet af kreditor fra offentligt tilgængelige registre som tingbogen, og det udgør i reglen fogedrettens samlede beslutningsgrundlag.

Det system står både langt tilbage for, hvad der i dag er teknisk muligt, ligesom det økonomiske oplysningsgrundlag er væsentligt ringere end det tilsvarende i både Norge og Sverige – samt i Danmark, blot kreditor er offentlig og ikke privat. Idet inddrivelsen af pengekrav i Norge og Sverige (samt inddrivelse af offentlige krav i Danmark) forestås af offentlige myndigheder og ikke af domstolene, rejser det samtidig det helt fundamentale spørgsmål, om fogedretten overhovedet er det rigtige forum at behandle inddrivelse af disse ubestridte pengekrav i, eller om denne opgave er bedre egnet til at blive håndteret af en offentlig myndighed.

Der ligger en afvejning internt i debtors egne forhold mellem, på den ene side, debtors (subjektive opfattelse af sin) nuværende økonomiske situation, og på den anden side debtors interesse i at komme ud af en gæld, der ellers blot vil kunne vokse sig større og mere tyngende for debtors fremtidige økonomi. Denne afvejning tillægges i vid udstrækning

⁸⁸ I henhold til debtors oplysningspligt i retsplejelovens § 497, stk. 1.

fogedretten ved bl.a. at lade fogedretten notere insolvenserklæringer.⁹ Insolvenserklæringer noteres oftest udelukkende på baggrund af debtors egne oplysninger om sine økonomiske forhold,¹⁰ og grundlaget for insolvenserklæringen kan kun i meget begrænset omfang efterprøves.

På trods af den manglende kontrol med rigtigheden af de oplysninger der ligger til grund for notering af insolvenserklæringer, blev der i 2022 noteret ca. 20.700 insolvenserklæringer, hvilket var et kraftigt fald fra de 32.800, der blev noteret i 2019.¹¹ Der føres normalt ikke statistik over antallet af insolvenserklæringer, og var det ikke fordi Rørdam-udvalget helt ekstraordinært og via eksterne IT-ressourcer fik Domstolsstyrelsen til at trække statistikken ud af fogedrettens system, ville antallet af noterede insolvenserklæringer have været ukendt for både offentligheden, Domstolsstyrelsen og fogedretten selv – og fra 2023 og frem er tallene igen ukendte.

Målet med afhandlingens behandling af insolvensreglerne er at klarlægge, om de nuværende regler fungerer efter hensigten som defineret i forarbejderne, samt om hele præmissen om en (nu) tolv måneders fredningsperiode af debitor efter en insolvenserklæring, fortsat er den for alle parter mest hensigtsmæssige måde at håndtere insolvente debitorer på. Det undersøges desuden, om vurderingen heraf bedst foretages af fogedretten under iagttagelse af forhandlingsmaksimen, frem for ved en offentlig myndighed, der qua officialmaksimen ville være forpligtet til at oplyse sagen og sikre et korrekt beslutningsgrundlag inden der blev truffet en afgørelse – noget der ikke er et krav i fogedretten.

⁹ Retsplejelovens § 490.

¹⁰ Ibid § 497, stk. 1.

¹¹ Bilag 2.

Mulighederne for inddrivelse af private pengekrav er ligeledes væsentligt begrænset som følge af forbuddet mod lønindeholdelse for private krav. I *betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav* skrev Retsplejerådet at ”Retsplejerådet finder, at der er behov for en væsentlig effektivisering af den tvangsinddrivelse af pengekrav, som finder sted ved fogedretterne. Erfaringerne med de nuværende regler for tvangsfuldbyrdelse af pengekrav viser, at de retsmidler, der stilles til rådighed for kreditorernes inddrivelse af deres fordringer, ikke er tilstrækkelige”.¹²

En sådan effektivisering af tvangsinddrivelsen af private pengekrav kræver en løsning på alle de ovenfor anførte problemer for at have den af Retsplejerådet efterspurgte effekt, og det er målet med denne afhandling at analysere og om muligt komme med en tidssvarende løsning på problemerne i denne kontekst.

2.2.1) Det overordnede problem

Samfundsøkonomien er bygget på en antagelse om et velfungerende kreditsystem. Enhver samhandel kræver at vi tager chancer og stoler på hinanden, samt stoler på, at retssystemet i sidste ende håndhæver de løfter, der ikke bliver overholdt frivilligt. Det er den tillid der gør, at samfundet ikke falder fra hinanden, og det er den tillid, der gør det muligt for tømmermester Hansen at sætte et køkken op hjemme hos fru Jensen, uden straks at kræve kontant afregning for arbejdet.

Men den tillid vil ikke altid være berettiget. Der vil opstå situationer, hvor fru Jensen enten af manglende vilje eller af manglende evne ikke *kan* eller ikke *vil* betale tømmermester Hansen. Det er absolut nødvendigt for samfundet, at den generelle tillid bibeholdes, så for at modgå de situationer, hvor tilliden brydes, har vi domstolene – og her særligt fogedretten

¹² Betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav, s. 6.

– der af staten har fået beføjelser til om nødvendigt at tvangsfuldbyrde tømmermester Hansens krav over for fru Jensen, i fald dette krav er endeligt fastslået.

Fogedrettens kompetence går dog videre end blot selve tvangsfuldbyrdelsen, idet fogedretten ligeledes har beføjelse til at vurdere, om tømmermesterens krav kan tvangsfuldbyrdes over for fru Jensen, eller om fru Jensen grundet sin økonomiske situation er insolvent, og dermed fredet fra tvangsfuldbyrdelse på tidspunktet.

Men både de forhold, der gik forud for fogedsagen, fogedrettens datagrundlag og databehandling, de aktiver, der potentielt kan gøres udlæg i, og den måde, hvorpå vi behandler en åbenbart insolvent fru Jensen, udgør hver deres side af det samlede problem med antallet af fogedsager og fogedrettens inddrivelse.

Fogedretten modtager i reglen mere end 270.000¹³ fogedsager hvert år, og det store omfang giver lange sagsbehandlingstider og resurse-mæssige udfordringer, uden at der nødvendigvis opnås en reel løsning på den underliggende gæld i sidste ende. Sagsbehandlingstiden skal her ikke alene ses som tiden, der går, fra en sag indgives til fogedretten, og til der afholdes fogedmøde, på trods af, at dette er den måde, som domstolene selv opgør sagsbehandlingstiden på. Ud fra den opgørelse blev mere end 70 % af alle

¹³ Der blev i perioden 2020-2024 modtaget 1.349.830 fogedsager i alt, mens der i samme periode blev afsluttet 1.398.827 fogedsager. Tallene for 2024 er dog fortsat foreløbige på tidspunktet for afleveringen af afhandlingen, og kan ændre sig grundet efterregistrering jf. bilag 3. Dette giver et gennemsnit på modtagne/afsluttede sager på hhv. 269.966 og 279.765 jf. Fogedrettens årsstatistik; Modtagne og afsluttede fogedsager 2020, ibid 2021, ibid 2022, ibid 2023 og bilag 3. I det følgende anvendes ”270.000” fogedsager som en approximering for ”antallet af fogedsager” uanset at antallet af afsluttede fogedsager i perioden har været ca. 10.000 sager højere pr. år i gennemsnit.

fogedsager behandlet inden for tre måneder i 2023, hvilket naturligvis må anses for tilfredsstillende.¹⁴ Det er dog langt fra hele historien.

En lang række fogedsager afsluttes nemlig ikke endeligt på fogedmødet, primært grundet de problemer med den indenretlige inddrivelse, som denne afhandling vil behandle. I de tilfælde, hvor der ikke findes en løsning på gælden på fogedmødet, er det misvisende alene at se sagsbehandlingstiden som den tid, der går, mellem hver gang sagen indgives (eller genindgives) ved fogedretten, til der afholdes (endnu) et fogedmøde. Sagsbehandlingstiden bør mere retvisende ses som tiden fra sagen indgives til fogedretten første gang, og til der findes en reel løsning på den underliggende gæld, men der føres ingen statistik herover. Den gennemsnitlige *samlede* sagsbehandlingstid trækkes fortsat meget op, ikke fordi der er lang sagsbehandlingstid mellem indgivelsen og fogedmødet, men fordi mange sager skal igennem fogedretten mere end én gang for rent faktisk at blive løst.

Det høje antal fogedsager kan ikke tilskrives ét enkeltstående problem, men derimod flere selvstændige problemer, der alle har det til fælles, at de bygger på gamle regelsæt, dårlig eller mangelfuld data og databehandling og potentielt forældede samfundsantagelser. Problemerne bidrager hver især til at øge det vedvarende antal af fogedsager.

Problemerne begynder allerede inden tømmermester Hansen tager hjem til fru Jensen, for at sætte hendes køkken op. Selvom vi i Danmark har et samlet insolvensregister, hvori alle aktive insolvenserklæringer fremgår, har tømmermester Hansen ikke mulighed for at se, om fru Jensen allerede på tidspunktet hvor hun ringer og beder om at få opsat et køkken på kredit, er noteret insolvent af fogedretten. Det samme problem opstår hvis den insolvente debitor ønsker at optage et lån i banken, idet banken, trods sin klare pligt til og interesse i at kreditvurdere låntager ordentligt, ikke har adgang til den potentielt vigtigste datakilde i en

¹⁴ ”Danmarks Domstoles Årsrapport”, 2023, s. 7.

sådan kreditvurdering: oplysningen om, hvorvidt låntager er insolvent – og dette på trods af at oplysningerne findes i et (lukket) offentligt register.

Både tømmermester Hansen og banken kan (og for bankens vedkommende skal) tjekke fru Jensen i kreditregistre som Experians RKI-register og Bisnodes Debitorregistret. Men der er i begge tilfælde tale om afledte, privatdrevne registre, der mod betaling tillader ufyldstgjorte kreditorer at give debitor en negativ kreditanmærkning i hvert deres register. Disse registre kan naturligvis ikke antages at give det fulde overblik over insolvente debitorer i Danmark, allerede fordi registreringsreglerne er forskellige mellem insolvensregistret og de private registre.

Problemet med det høje antal fogedsager begynder dermed allerede fordi kreditgiver i en kreditsituation – trods debtors accept – ikke kan få oplyst, om debitor er registreret i insolvensregistret med en aktiv insolvenserklæring. Det er vanskeligt at afgøre, hvor stort et antal 1) insolvente debitorer, der 2) hvert år opnår et lån eller en kredit, som 3) ikke ville have opnået denne, hvis kreditor havde haft mulighed for at kontrollere debtors insolvens, 4) hvor debitor efterfølgende misligholder aftalen, og 5) aftalen dermed ender i fogedretten. Hvad der dog med rimelighed kan antages, er, at denne situation opstår. En del af de fogedsager kunne potentielt være undgået, alene ved at give kreditor den meget rimelige mulighed for at be- eller afkræfte, om debitor er insolvent inden der gives kredit, men trods registreringen af oplysningerne er der ikke adgang hertil i dag.

Den næste del af problemet opstår som følge af, at fogedsagen mod fru Jensen i reglen alene oplyses ved at Tømmermester Hansen skal udspørge fru Jensen om hendes økonomiske forhold under strafansvar. Henrik Rothe skrev i *"I fogedretten"* at *"Uanset strafansvaret for urigtige forklaringer, er der næppe nogen tvivl om, at der lyves overordentligt energisk i fogedretten. Det viser sig gang på gang at der kan foretages udlæg, når en insolvenserklæring, afgivet på fogedkontoret, efterprøves ved besøg på skyldners"*

bopæl".¹⁵ Selv om citatet ikke efterfølgende bakkes op af noget empirisk bevis for den påstand, og selv om det vel er nært ved umuligt at afgøre, om ukorrekte oplysninger gives fordi debitor lyver, eller blot ikke selv har overblik over de rigtige oplysninger, er citatet dog alligevel et udtryk for den brede opfattelse blandt såvel fogedretlige teoretikere som praktikere.

Det er særdeles vanskeligt at håndtere denne potentielle onde tro hos debitor under de nuværende regler. Ikke fordi der mangler sanktionsmuligheder, men fordi opdagelsesrisikoen ofte er forsvindende lille, og fordi det er yderst vanskeligt at afgøre, om urigtige oplysninger er givet bevidst eller grundet debtors manglende økonomiske overblik. Det problem er særligt relevant, da dårligt, mangelfuldt eller direkte forkert oplyste fogedsager sjældent finder en langtidsholdbar løsning og dermed i stedet blot cirkulerer rundt og rundt i fogedsystemet, indtil enten debitor eller kreditor til sidst giver op.

Det er ikke muligt at komme frem til et præcist tal på, hvor mange der bevidst eller ubevidst giver urigtige oplysninger i fogedretten, allerede fordi det ikke er sikkert, at debitor selv er bekendt med, at de afgivne oplysninger er ukorrekte, mangelfulde eller misvisende. Det er dog værd at bemærke, at det problem med kvaliteten og sandhedsværdien af debtors oplysninger i fogedretten, som Rothe påpegede i 1986, fortsat ikke synes løst, eller endog forbedret synderligt, her snart 40 år senere, og at fogedsager, trods den stadigt stigende mængde data i samfundet generelt, fortsat afgøres på det datagrundlag, som blev anset som den bedst mulige løsning, da reglerne fik deres nuværende form i begyndelsen af 70'erne.

Afhandlingen bygger på det overordnede princip, at retsafgørelser bør træffes på et så korrekt oplyst grundlag som muligt, og at det princip bør være særligt udtalt i fogedretten, hvor der ikke skal tages stilling til en tvist mellem parterne, og hvor problemet med (bevidst

¹⁵ Rothe, "I fogedretten", s. 80.

eller ubevidst) urigtige oplysninger kun kan matches inden for strafferetten. Men hvor den sigtede, i en straffesag ikke kan straffes for falsk forklaring for retten,¹⁶ er straf for falsk forklaring i fogedretten en del af sandhedsformaningens inden hvert fogedmøde. Der kan dog sættes spørgsmålstejn ved både om dette reelt har den ønskede effekt, og om udtalelser under strafansvar overhovedet er den mest hensigtsmæssige måde at få fogedsager korrekt oplyst på.

På baggrund af de af fru Jensen fremlagte oplysninger foretages en prøvelse af, om fru Jensen er insolvent. Denne insolvensvurdering knytter sig alene til spørgsmålet om, hvorvidt debitor ejer udlægseggede aktiver, og er dermed også begrebsmæssigt en smule forkert navngivet.¹⁷ En person eller virksomhed er insolvent, hvis denne ikke er i stand til at betale sine gældsposter som de forfalder. En debitor med en høj løn kan dog i fogedretslig sammenhæng uden problemer være i stand til at betale sine gældsposter som de forfalder, men grundet en kombination af overforbrug og ingen udlægseggede aktiver alligevel blive erklæret ”insolvent”, blot fordi debitor vælger at prioritere en ellers stor indtægt på (over)forbrug. Den situation opstår fordi der grundet forbuddet mod lønindeholdelse for private krav ikke er nogen egentlig sammenhæng mellem debtors indtægt og hvad man forventer debitor er i stand til at betale, trods den åbenlyse sammenhæng mellem de to ting.

I *betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav* skrev Retsplejerådet at ”Det må således f.eks. konstateres, at visse skyldnere på trods af en relativt høj levestandard kan indrette sig således, at de intet ejer af værdi og som kan gøres til genstand for udlæg.

¹⁶ Straffelovens § 159, stk. 1.

¹⁷ Bang-Pedersen anfører i ”Kreditorerne” på s. 39 at insolvenserklæringer mere rettelig burde benævnes ”nul-aktiv-erklæringer”, hvilket også synes at være langt mere korrekt og i overensstemmelse med hvad der rent faktisk erklæres.

*Herved bliver det ofte umuligt for fordringshaveren at inddrive selv krav af en forholdsvis beskeden størrelse”.*¹⁸ Betænkningen, der er fra 1992, førte ikke til en ændring af reglerne, og problemet er derfor fortsat uløst. Ejer fru Jensen ingen udlægsegnede aktiver, erklæres hun insolvent og fredes i tolv måneder, hvorefter fogedsagen kan begynde forfra igen – uanset om fru Jensen er på kontanthjælp eller har en særdeles høj månedlig indtægt.

Debitors mulighed for at indrette sig på den måde er til stede, fordi debtors løn er undtaget fra udlæg for private krav.¹⁹ Muligheden for lønindeholdelse for private krav er blevet drøftet med mellemrum, og særligt de tekniske indvendinger, der tidligere er blevet gjort mod lønindeholdelse, er ikke længere gældende i dag. Det er særligt understreget af, at lønindeholdelse i dag netop bruges til at inddrive en lang række forskellige typer gæld til det offentlige. Lønindeholdelse er ligeledes et almindeligt anvendt inddrivelsesværktøj i bl.a. Norge, Sverige og Finland. Uanset de positive erfaringer for såvel vores nabolande som fra det offentlige, er lønindeholdelse for private krav ikke tilladt i Danmark, hvor den højtlønnede debitor uden udlægsegnede aktiver derfor i stedet erklæres insolvent og fredes i tolv måneder (ad gangen), så længe vedkommende blot har et tilstrækkeligt højt forbrug til at forbruge hele lønnen hver måned.

Det nuværende system skaber ikke kun problemer i forhold til inddrivelse fra ellers vellønnede debitorer. Der opstår også problemer i den modsatte ende af skalaen i den måde, hvorpå systemet behandler de svageste debitorer, som det også var indført for at beskytte. Der er intet i lovgivningen, der forhindrer den helt åbenlyst insolvente enlige mor til tre små hjemmeboende børn, der bor i en af kommunen anvist lejlighed og lever af sin sparsomme kontanthjælp på et absolut eksistensminimum, i at blive indkaldt til fogedretten hver tolvte

¹⁸ Betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav, s. 6.

¹⁹ Retsplejelovens § 511, stk. 1.

måned, når blot kreditor genindgiver udlægsanmodningen. Kreditor har normalt ingen muligheder for at vurdere, om en debtors økonomiske situation har ændret sig siden sidste fogedmøde, hvorfor genindkaldelser ofte sker automatisk, fordi ”hvad nu hvis”. Man kan næppe sige, at fogedsagen mod denne debitor tjener noget anerkendelsesværdigt formål, men at den alene tilfører yderligere unødvendige gener og omkostninger til en i forvejen presset situation, uden noget reelt håb om, at dette medfører en betalingsevne hos debitor. Genindkaldelsen til fogedretten er dog i det nuværende system kreditors eneste mulighed for at få undersøgt, om debtors økonomiske situation har ændret sig.

Det ellers anerkendelsesværdige kreditorhensyn er i praksis irrelevant i forhold til den insolvente debitor, idet fogedretten hverken kan eller skal kunne tvinge en insolvent debitor til at betale. Tanken om inddrivelse for enhver pris var allerede fortid i fogedretlig sammenhæng længe inden *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning*. Der opstår dog en væsentlig gråzone, når et større antal debitorer indkaldes til fogedretten igen og igen, alene med henblik på at konstatere, at de fortsat er insolvente, hvis denne insolvens rent faktisk kunne konstateres forlods. Indkaldelserne medfører ganske væsentlige gener og omkostninger for debitor, hvilket må anses for uberettiget i alle situationer, hvor debtors fortsatte insolvens kunne have været konstateret helt objektivt, på grundlag af de økonomiske oplysninger, der allerede er i de offentlige systemer.

Man kan måske anføre, at en kreditors ”jagt” på sine penge hos debitor ikke alene skyldes en faktisk forventning om, at gælden kan betales her og nu, men ligeledes i en vis udstrækning kan være motiveret af bl.a. en retfærdighedsfølelse. Den kreditor, der ydede debitor kredit, for derefter at måtte sande, at debitor ikke overholdt aftalen, er med rette frustreret og er ligeledes fuldt ud berettiget til at søge sig fyldestgjort inden for rammerne af lovgivningen. Man kan måske ligeledes argumentere for, at det nuværende system kan have en vis almenpræventiv funktion, netop ved at være så relativt tungt for en debitor at blive fanget i. Men uanset hvor følelsesmæssigt retfærdige disse hensyn kan virke for kreditor, er det ikke fogedrettens opgave at straffe debitor for dennes manglende opfyldelse af sine forpligtelser. Fogedrettens opgave er alene at sikre tvangsfuldbyrdelsen af de krav der faktisk kan tvangsfuldbyrdes, og det nuværende system er unødvendigt og uberettiget punitivt for særligt svage debitorer.

I Sverige opererer man ikke med et insolvensprincip som i Danmark, men derimod med en datadreven overvågning af debitorer, der ikke er i stand til at betale deres gæld på tidspunktet. Kronofogden indsamler selv alle relevante oplysninger om debtors økonomi, og på baggrund af disse udarbejdes en *utredningsrapport*, der bl.a. omfatter debtors ansættelses- og indkomstforhold.²⁰ Hvis denne rapport konstaterer, at debitor mangler indtægt og aktiver til at kravet kan fuldbyrdes på tidspunktet, bliver sagen løbende overvåget og genvurderet af Kronofogden.²¹ Rapporten er gældende i maksimalt to år, hvorefter der igangsættes en ny aktivundersøgelse efter samme proces, og sagen slippes dermed ikke før den underliggende gæld er tilbagebetalt eller sagen tilbagekaldes af kreditor.

Problemet med et tilsvarende system i Danmark ville dog være, at en sådan overvågning kan synes ganske uforenelig med de grundlæggende principper, som domstolene fungerer ud fra. Omvendt må det dog også siges, at det at indkalde debitor til et fysisk møde i fogedretten for at konstatere noget, der objektivt kunne konstateres på forhånd uden omkostninger for parterne eller samfundet, heller ikke virker som den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde i et moderne samfund som Danmark. Kronofogden har ligeledes adgang til en række oplysninger om de svenske debtors økonomiske forhold, som fogedretten i Danmark ikke har om de danske debitorer, og har derfor ofte et bedre oplyst beslutningsgrundlag, både når der skal tages stilling til, hvem der skal føres fogedproces mod, hvornår og med hvilket udfald.

Namsmannen i Norge har en anderledes tilgang, der ville være mere forenelig med den danske fogedret. Når en udlægsanmodning indgives, indledes sagen ved at Namsmannen foretager en økonomisk vurdering af debitor, på baggrund af data fra en række offentlige

²⁰ Den svenske utsökningsbalk (1981:774) 4. kap. § 9.

²¹ Ibid. § 9 a.

registre, og inddrivelsen fortsætter kun i det omfang denne undersøgelse viser, at debitor enten ejer udlægseggede aktiver eller har en indtægt hvori der kan foretages lønindeholdelse. Der bliver derfor kun indledt en egentlig inddrivelse over for solvente debitorer, og den førømtalte enlige mor ville ved denne fremgangsmåde være blevet forskånet. Modsat den svenske model med overvågning af insolvente debitorer, synes den norske model væsentligt mere forenelig med fogedretten, hvis denne fik adgang til de relevante data.

Disse overordnede problemer og løsningen herpå, udgør samlet set afhandlingens fokusområder.

2.2.2) Tilgrundliggende antagelser

Afhandlingen er udfordret af det faktum, at selve størrelsen på de enkelte problemer vanskeligt lader sig beregne med nogen grad af sikkerhed. I den juridiske litteratur er der bred enighed om, at der fremkommer mange urigtige oplysninger i fogedretten,²² men intet klart billede af hvor mange eller hvor ofte. Det vil ikke være formålet med afhandlingen – eller i øvrigt praktisk muligt – at søge at komme frem til, hvor mange sager der afgøres på baggrund af ukorrekte oplysninger, eller hvor mange debitorer der bevidst eller ubevidst taler helt eller delvist usandt i fogedretten. Afhandlingen bygger dermed på en forudgående antagelse om, at de ovenfor nævnte problemer i større eller mindre omfang alle medvirker til at forøge antallet af fogedsager og forringe kvaliteten af resultaterne heraf, og at de

²² Jf. bl.a. Rothe, ”I fogedretten”, s. 80. Se ligeledes Retsplejerådets bemærkninger herom i betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav, s. 6. Cf. dog til dels Larsen, ”Praktisk fogedret” der på s. 127 anfører, at i hvert fald afgrænsningen af debtors oplysningspligt sjældent giver praktiske problemer, hvilket tiltrædes.

allerede derfor er værd at søge løsninger på, uanset at man ikke kan knytte et specifikt antal undgåelige eller problematiske fogedsager til hvert enkelt problem.

Der er ligeledes tale om problemer der påvirker hinanden. Det ville ikke være nødvendigt at tale om udlægsfritagelse for debtors løn, hvis sagen forinden var oplyst på en sådan måde, at debtors bankindestående var blevet synligt for fogedretten som et udlægsegnet aktiv. Og dette havde igen ikke været nødvendigt, hvis debtors kreditgiver havde været bevidst om debtors insolvens på tidspunktet for kreditgivningen og derfor i stedet havde kunnet kræve kontant betaling. Omvendt var debitor da næppe blevet erklæret insolvent i den tidligere fogedsag, hvis denne havde været oplyst på en sådan måde, at debtors bankindestående allerede dengang var blevet opdaget.

Der er tale om ofte cirkulære problemer med en væsentlig indbyrdes påvirkning, og som alle bør løses for at opnå den optimale effekt, uanset om denne løsning findes inden for eller uden for fogedretten. Hele problemstillingen om det mangelfulde oplysningsgrundlag er alene aktuel, fordi inddrivelsen behandles inden for domstolene i stedet for hos en offentlig myndighed underlagt officialmaksimen, og også her hænger dele af problemerne derfor sammen.

Afhandlingen lægger til grund, at tvangsinddrivelsen af private pengekrav i Danmark er udfordret af både manglende adgang til og manglende brug af oplysninger om debtors økonomiske forhold, samt af manglende adgang til at foretage lønindeholdelse for private krav, og at disse problemer i ikke uvæsentlig grad forringer inddrivelsen af private pengekrav i Danmark på en måde, der ikke er i samfundets interesse.

Af pladshensyn, samt for at holde fokus på afhandlingens primære teser, vil afhandlingen ligeledes altid forudsætte, at der foreligger et retskraftigt fundament, hvis grundlag ikke kan anfægtes, uanset at dette naturligvis langt fra altid vil være tilfældet. Debitor på et gældsbrev kan, uanset en klausul om umiddelbar tvangsfuldbyrdelse, naturligvis have indsigelser mod forhold vedrørende gælden, men disse situationer vil ikke blive belyst yderligere, medmindre det er nødvendigt for at understrege en for hovedteserne væsentlig pointe.

2.2.3) Teori over for praksis

Den juridiske litteratur om inddrivelse og fogedret, er hovedsageligt skrevet mere til praktikere end teoretikere. Der er tale om et yderst praktisk orienteret hjørne af den juridiske disciplin, hvor fokus ligger på at omdanne bestemte input til en på forhånd fastlagt konklusion: Fru Jensen oplyser, at hun intet ejer, der kan tjene til grundlag for udlæg => Fru Jensen erklæres insolvent. Fru Jensen oplyser, at hendes iPhone er fra 2023 og ikke fra 2024 => værdien er for lav til udlæg.

Men selv om den juridiske teori loyalt beskriver sammenhængen mellem input og konklusion, er teorien anderledes sparsom, når det kommer til spørgsmålet om, hvorvidt dette faktisk er den sammenhæng, der var meningen med reglerne, om man overhovedet kan tillade sig at lave de slutninger man gør, samt i hvor høj grad man kan stole på input-oplysningernes validitet. Hele tankerækken kan godt være korrekt i hvert af sine individuelle led, men stadig komme frem til en forkert konklusion, fordi selve udgangspunktet – debtors økonomiske oplysninger – er forkerte.

Det er på mange måder en problematisk antagelse, at hvis oplysninger er givet under strafansvar, så må vi gå ud fra, at de er korrekte, og det problem forværres af, at de ukorrekte oplysninger ikke nødvendigvis er givet bevidst. Selv om det er ganske sandsynligt, at Fru Jensen, der under strafansvar oplyser, at hun intet ejer der kan tjene til udlæg, taler fuldkommen sandt, er der intet ud over selve strafansvaret, der adskiller den ærlige Fru Jensen fra den uærlige eller uvidende debitor, der bevidst eller ubevidst fremkommer med urigtige oplysninger om sin økonomiske situation i fogedretten og erklæres insolvent alene på baggrund af de oplysninger.

Litteraturen tager sit naturlige afsæt i de underliggende regler i retsplejelovent, og selv om dette udgangspunkt er det samme for denne afhandling, vil afhandlingen tage diskussionen videre. Målet er ikke at skrive endnu en fogedretlig guide for praktikere eller en teoretisk gennemgang af retsgrundlaget alene, men at bruge en sådan gennemgang som afsæt til en dybere diskussion af, hvorvidt reglerne er tidssvarende og opfylder deres formål, eller om fogedrettens rolle i inddrivelsen af private pengekrav, i en verden med så omfattende data og med så effektive muligheder inden for kunstig intelligens, bør gentænkes helt grundlæggende.

2.3) Kontekst og relevans

Ud af i alt 577.868²³ sager afsluttet ved byretten i 2021, var 44,9 % fogedsager (260.015)²⁴, hvilket var næsten 63.000 flere fogedsager end straffesager, der igen med en væsentlig margin er domstolssystemets næstmest benyttede gren. I 2024 blev der afsluttet ca. 775.135²⁵ sager ved byretten, og heraf udgjorde fogedsager ca. 37,1 % (287.686).²⁶ Fogedsager udgør dermed nu en mindre procentuel del af byrettens samlede sagsportefølje, om end dette ikke kan tilskrives et fald i antallet af afsluttede fogedsager, men derimod til en stigning i antallet af sager ved byretten i øvrigt.

Udviklingen af antallet af modtagne og afsluttede fogedsager i perioden 2020 til 2024 kan opstilles således:²⁷

	2020	2021	2022	2023	2024
Afsluttet	304.020	260.015	267.888	279.218	287.686
Modtaget	288.503	252.455	266.702	285.730	256.440

Afslutningsprocent 105,38% 102,99% 100,44% 97,72% 112,18%

Selv om tallene for 2024 er foreløbige, viser de alligevel et ikke uvæsentligt fald i antallet af modtagne fogedsager, over for en ikke uvæsentlig stigning i antallet af afsluttede sager, hvilket giver en afslutningsprocent på 112 %. Afslutningsprocenten er et udtryk for at

²³ Nøgletal om sagsflow og sagsbehandlingstider for Danmarks Domstole fra 21. januar 2022.

²⁴ Fogedrettens årsstatistik; Modtagne og afsluttede fogedsager 2021.

²⁵ Bilag 3. Bemærk at tallet er foreløbigt og forbundet med en vis usikkerhed. De endelige tal for 2024 foreligger først efter afleveringen af afhandlingen.

²⁶ Ibid.

²⁷ Fogedrettens årsstatistik; Modtagne og afsluttede fogedsager 2020, 2021, 2022, 2023 og bilag 3.

fogedretten også i 2024 har arbejdet målrettet med nedbringelsen af sagsbunkerne, lige som faldet i antallet af modtagne fogedsager antageligvis til dels kan tilskrives forlængelsen af insolvensfredningen fra seks til tolv måneder.

Den mest væsentlige pointe er dog at afhandlingens identificerede problemer er relevante for et meget højt antal sager hvert år, og at selv en mindre forbedring i antallet af fogedsager der rent faktisk finder en langtidsholdbar løsning, vil kunne have stor nominel indvirkning på antallet af sager ved byretten hvert år.

2.3.1) Domstolenes strategi frem til 2022

Det fremgår af strategien for domstolene at *”Danmarks Domstole skal være i stand til at løse opgaverne med et højt kvalitetsniveau, både nu og i fremtiden, samtidig med at domstolene skal fastholde effektivitet i opgaveløsningen. Det er derfor vigtigt, at der findes den rette balance mellem kvalitet og effektivitet, så der træffes rigtige afgørelser i rette tid ved bedst mulig anvendelse af ressourcer”*.²⁸

I planen blev domstolenes fire overordnede mål defineret som *”Brugerfokus”*, *”Korte sagsbehandlingstider”*, *”Ensartethed”* og *”Kvalitet og effektivitet”*, og de strategiske temaer omfattede bl.a. en *”Stabil og fremtidssikret systemunderstøttelse”*.²⁹

Det fremgår videre at *”En væsentlig indsats vil i den kommende strategiperiode være at sikre den fortsatte digitale udvikling af domstolene med fokus på de aktiviteter, der skaber mærkbar merværdi for domstolenes brugere og ansatte”*.³⁰ Alle fogedrettens målepunkter blev anført som opfyldt såvel i 2022 som 2023, hvilket bl.a. betyder at 70 % af alle sager

²⁸ “Strategi for Danmarks Domstole 2023-2027” s. 8.

²⁹ Ibid. s. 8 f.

³⁰ Ibid. s. 10.

afgøres inden for 3 måneder,³¹ uden dog at tage stilling til om disse blev afsluttet korrekt eller på en måde der løste det underliggende gældsforhold. Hastighed er ikke altid det bedste målepunkt.

Denne afhandling er konkret relevant for domstolenes fremtidige opfyldelse af i hvert fald tre af de anførte mål; *"Korte sagsbehandlingstider"*, *"Ensartethed"* og *"Kvalitet og effektivitet"* fordi en højkvalitativ, effektiv og ensartet behandling af fogedsager, vil være fogedrettens bidrag til opfyldelse af det samlede mål. En effektiv behandling af fogedsager må nødvendigvis ske på et tilstrækkeligt oplyst datagrundlag, samt med en reel løsning af det underliggende gældsforhold for øje, for samtidig at kunne leve op til kravene om kvalitet og ensartethed. Målet er et udtryk for en balance mellem rigtig og hurtig behandling af alle sager, hvilket også er i alle domstolens brugeres interesse, og hvilket nødvendigvis må foregå på et tilstrækkeligt oplyst grundlag for at sikre denne balance.

Der blev i 2020 gennemført en omfattende brugerundersøgelse,³² der på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse af 3.603 "brugere" af domstolene havde til formål at undersøge, hvordan de opfattede forskellige dele af systemet. Brugerundersøgelsen var rettet mod såvel professionelle som ikke-professionelle brugere. Af de 3.603 adspurgte brugere var 11% adspurgt i forbindelse med en fogedsag. En række af undersøgelsens konklusioner, både generelle og specifikke for fogedretten, giver relevant kontekst til afhandlingen, og dens konklusioner skal ses i lyset heraf. Undersøgelsen konkluderede overordnet, at der er en høj gennemsnitlig brugertilfredshed ved domstolene. På en skala fra 1-5 blev domstolene gennemsnitligt vurderet til 4,4 på tilfredshed over en række parametre. Men selv om *"dommeren"* fik den højeste gennemsnitlige karakter (4,8), var *"ensartethed"* den dårligst

³¹ "Danmarks Domstoles Årsrapport" 2023, s. 7.

³² "Brugerundersøgelse for Danmarks Domstole af 22. februar 2021".

bedømte, med en karakter på kun 3,6. ”Digital adgang” fik den tredje laveste karakter med 4,2, og særligt disse to parametre – og forbedringen heraf – er relevant for denne afhandling.

Et af undersøgelsens mere beklagelige fund var, at ”Jo oftere brugerne aftager rettens ydelser, jo mindre tilfredse er de”.³³ Dette udsagn, der muligvis kan virke relativt uskyldigt ved første øjekast, rummer et dybere problem, som bliver mere tydeligt, hvis det samme budskab omskrives til ”jo oftere du har noget at gøre med domstolen, jo mindre tilfreds bliver du med domstolen”.

Fogedretten, der sammen med strafferetten er de to retsdiscipliner med flest ”gængangere”, scorede også væsentligt under gennemsnittet i brugertilfredshed, dog med visse klare undtagelser. En række af de adspurgte brugere blev efterfølgende interviewet, og heraf fremgik bl.a. at ”Som skyldner og dårlig betaler kan man godt føle sig dømt på forhånd ... Kreditor taler ofte ikke pænt til en, hvilket er forståeligt – man skylder dem penge. Men fra rettens side fik jeg virkelig en god behandling. Hun kunne se, at jeg havde det skidt og var ked af det, men hun fik mig igennem et forløb, hvor jeg så følte mig tryk og ikke stod tilbage og havde det endnu værre. Der er forskellige årsager til gæld og omstændigheder for ikke at kunne tilbagebetale. Men at møde en human betjening gjorde, at jeg ikke var så ked af det”. (Privatperson i fogedsag – svar på åbent spørgsmål),³⁴ og ”Der er nogle gange, jeg glemmer at komme ned i fogedretten, men så er det noteret i min ”journal”, at de så skal ringe til mig og minde mig om det. Jeg har ADHD, nemlig. Og nogle gange kan jeg ikke komme til telefonmødet alligevel – hvis jeg har hovedet nede i et hul – så ringer jeg ned i

³³ Ibid. s. 2.

³⁴ Ibid. s. 16.

retten og siger, at jeg ikke kan komme i morgen. Og så får de lavet telefonmødet med kurator om. Det er rigtig god service". (Privatperson i fogedsag, under interview).³⁵

De to udtalelser er udtryk for en af fogedrettens helt store styrker: evnen til en værdig behandling af mennesker i svære situationer. Man kan dog alligevel stille det spørgsmål, om ikke sagen mod disse to debitorer – samt mange sager mod en række andre lignende debitorer – kunne være løst på baggrund af deres allerede kendte økonomiske data, så de ikke havde behovet at møde i fogedretten, nu hvor de pågældende sager (i hvert fald ud fra debtors svar på interviewspørgsmålene) fremstod så relativt udsigtsløse. Dette, sammenholdt med den store gene som sagsforløbet tydeligvis udsatte de pågældende personer for, sætter et stort spørgsmålstejn ved rimeligheden og proportionaliteten af det nuværende system.

Hvis debtors insolvens blev konstateret på grundlag af objektivt verificerbare data, ville man både sikre at de rigtige debitorer blev erklæret insolvente, og kreditor kunne samtidig i langt højere grad have tillid til både vurderingen og det grundlag, som den blev foretaget på.

I dag er Tv-programmer som "Luksusfælden" voldsomt populære, men hvis der er noget man som jurist kan tage med af brugbar information fra det programs mangeårige succes, så er det at der er en endog meget stor mængde af personer, der i starten af programmet oplyser at være helt ude af stand til at betale deres kreditorer, og som ofte har en lang historie med misligholdt gæld og fogedsager bag sig. Men et nærmere eftersyn af deres privatøkonomi viser, at deres manglende evne til at betale, i langt højere grad end de selv gav udtryk for, skyldes en manglende vilje til at prioritere en ellers tilstrækkelig indtægt på en måde, der også omfattede plads til betaling af gæld. Den manglende betalings"evne" skyldes derfor primært den daglige prioritering i privatøkonomien, og det kan være meget

³⁵ Ibid. s. 37.

vanskeligt alene på baggrund af debtors (eller programmets deltagers) egen udlægning af sine økonomiske forhold, at skille de debitorer der ikke *kan* betale fra de debitorer der ikke *vil*. Selvom denne afhandling naturligvis ikke kommer til at bygge på læring fra ”Luksusfælden”, og selvom målet ikke er økonomisk rådgivning i fogedretten, sætter de over 100 eksempler på ovenstående i programmerne dog alligevel et validt spørgsmålstejn ved, om debtors egen opfattelse af sin betalingsevne rent faktisk kan lægges til grund for en juridisk konklusion, som det i dag i høj grad sker ved notering af insolvenserklæringer. Eller om der er behov for en dybere og mere datadrevet analyse af debtors økonomiske forhold, inden man med rimelighed kan træffe en sådan konklusion, uanset om dette da skal foregå i eller uden for fogedretten.

2.3.1.1) Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi og kunstig intelligens

Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi har siden 2001 dikteret strategien for digitalisering af den offentlige sektor i Danmark.³⁶ Under overskriften ”*Digitalisering, der løfter samfundet*” har regeringen i samarbejde med KL og Danske Regioner fremlagt ”*Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2022-2025*”, indeholdende fire visioner for den digitale fremtid for Danmark.

³⁶ I 2001 udkom den første fællesoffentlige digitaliseringsstrategi om ”digitalt samarbejde”, der bl.a. førte til indførelsen af brugen af digital signatur, muligheden for at borgere kunne sende e-mails til det offentlige, samt at offentlige myndigheder begyndte at kommunikere digitalt. I 2004 udkom ”effektive betalinger og intern digitalisering” der førte til NemKontoen, e-fakturering, virk.dk, sundhed.dk og indførelsen af sikre e-mails mellem de offentlige myndigheder. I 2007 udkom ”fælles infrastruktur” om NemID, eIndkomst, borger.dk og kravet om at myndigheder skal benytte en fælles IT-infrastruktur. I 2011 udkom ”Digital kommunikation” om brugen af digital post til borgere og virksomheder og i 2016 udkom ”Bedre brug og deling af data” om deling af offentlige data.

Det fremgår af underoverskriften til *"Vision 2 – Digitalisering til at afhjælpe manglen på arbejdskraft"* at *"Digitalisering og nye teknologier skal anvendes aktivt til at skabe en bedre og mere effektiv offentlig sektor, hvor medarbejdere bruger deres tid på kernevelfærd, og hvor innovative løsninger bringes i spil til gavn for både den enkelte og for fællesskabet"*³⁷ og videre at *"Manglen på arbejdskraft nødvendiggør en nytænkning af den offentlige opgaveløsning og service til borgere og virksomheder. Som et af verdens mest digitaliserede velfærdssamfund har Danmark et godt udgangspunkt for at anvende data og nye teknologier til at effektivisere og udvikle den offentlige service, så det bliver nemmere for medarbejderne og borgerne modtager en bedre service"*.³⁸ Det fremgår igen videre at *"Det bliver en stor forandringsopgave på tværs af den offentlige sektor i de kommende år, som kræver et stærkt samarbejde og en fælles forpligtelse. Det stiller krav til digitale kompetencer og nytænkning i myndigheder og hos medarbejderne. Det stiller også krav til et moderne juridisk grundlag, hvor juraen understøtter en ansvarlig anvendelse af ny teknologi, og hvor unødige juridiske barrierer ikke står i vejen for at kunne udbrede nye, gode løsninger i den offentlige service og i sundhedsvæsenet"*.³⁹

I strategien præsenteres en case under overskriften *"Talegenkendelse bidrager til hurtigere service i kommuner"*. Af casen fremgår det, at man i Roskilde og Århus Kommune arbejder med at afprøve digital talegenkendelse til at håndtere visse borgeres telefoniske henvendelser. Talegenkendelse fungerer ved at omdanne tale til skrift, for derefter at benytte en kunstig intelligens til at udforme et svar, som så igen omdannes til tale og præsenteres for brugeren. Det er dermed et eksempel på eksperimenter med egentlig kunstig intelligens i den

³⁷ "Den Fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi 2022-2025", s. 17.

³⁸ Ibid. s. 18.

³⁹ Ibid.

offentlige sektor til brug for kommunikation direkte med borgerne, og erfaringer herfra kan også være relevante i inddrivelsessager.

Strategien fremhæver ligeledes en anden case fra Region Hovedstaden, hvor kunstig intelligens bidrager til screening af brystkræft, og som har aflastet speciallæger for 30 % af deres arbejde med at analysere billeder, samt givet patienter både hurtigere og mere præcise svar.

Der er dermed allerede flere eksempler på brugen af kunstig intelligens i den offentlige sektor med henblik på både at spare ressourcer og sikre borgerne en hurtigere, bedre og mere ensartet sagsbehandling. Det er en del af formålet med denne afhandling at undersøge muligheden for noget tilsvarende inden for rammerne oplistet af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi, i fogedretten eller i en offentlig myndighed, til hvilken opgaven med inddrivelse af private pengekrav blev overdraget. Afhandlingen henholder sig ligeledes til at *”unødige juridiske barrierer”*⁴⁰ ikke bør stå i vejen for optimeringen af den offentlige sektor, hvorunder domstolene i denne sammenhæng må medregnes.

2.4) Visse metodiske overvejelser

Formålet med dette afsnit er at præcisere de metodemæssige overvejelser, der ligger til grund for afhandlingen. En væsentlig del af afhandlingen består af en retsdogmatisk analyse af den for inddrivelse relevante del af fogedretten, med fokus på at beskrive og fortolke gældende ret, samt deraf følgende de lege lata-betragtninger.

En stor del af afhandlingen er ligeledes dedikeret til ikke blot at beskrive hvordan gældende ret udspiller sig lige nu, men også til at forsøge at komme frem til hvorfor retsstillingen er blevet som den er, hvilke hensyn der ligger bag, samt undersøge om disse

⁴⁰ Ibid.

hensyn fortsat er gældende. Flere af afhandlingens mest væsentlige pointer fremkommer ligeledes i de efterfølgende de lege ferenda-betragtninger, der på baggrund af den retsdogmatiske analyse bibringer de retspolitiske overvejelser, som er nødvendige for at bidrage til den samlede juridiske viden og forståelse på området.

En væsentlig del af fogedrettens vurdering af debtors økonomiske forhold er subjektiv. Der opstilles i lovgivningen en række rammeregler, inden for hvilke fogedretten skal behandle hver enkelt sag. Men selvom fogedretten f.eks. i relation til debtors rådighedsbeløb kan anvende de gældende takster for gældssanering, til skematisk at komme frem til et beløb, bliver der i praksis oftere tale om en mere blød vurdering af ”hvad kan du betale i afdrag om måneden”. Det kan nok til dels tilskrives, at debitor i reglen ikke møder i fogedretten med et udfyldt budget, og at der hverken er tid til eller mulighed for (bl.a. grundet manglende data) at beregne debtors rådighedsbeløb i fogedretten.⁴¹

Afhandlingen behandler bl.a. det generelle spørgsmål om, hvorvidt fogedrettens datagrundlag er tilstrækkeligt. En sådan analyse kan enten foretages induktivt eller deduktivt. Ved en induktiv tilgang skulle der foretages en analyse af en række udvalgte konkrete fogedsager, hvor det skulle undersøges, om datagrundlaget her var tilstrækkeligt. En induktiv analyse forsøger at fastslå lovmæssigheder på grundlag af observationer af enkelttilfælde.⁴² En induktiv analyse ville dog støde ind i det problem, at idet debtors økonomiske forhold primært oplyses af debitor som følge af dennes oplysningspligt, er det vanskeligt at finde en situation, der ville være repræsentativ nok til at berettige en induktiv

⁴¹ Det fremgår af Larsen, ”Praktisk fogedret”, s. 127 at: ”Skyldnerens oplysninger kan naturligvis kræves konkretiseret og eventuelt underbygget, men i sædvanlige sager bør fogeden ikke tillade rekvirenten at detaljere spørgsmålene så meget, at skyldner reelt skal fremlægge sit månedlige husholdningsregnskab for rekvirenten”.

⁴² Bryde Andersen, ”Ret og metode”, 2002 s. 120.

analyse, hvorpå en bredere konklusion kunne drages. Ved en ren induktiv analyse vil det ligeledes være vanskeligt at afgøre, om et observeret problem skulle tilskrives debtors utilstrækkelige oplysning af sagen, fordi de til rådighed værende oplysninger rent faktisk var utilstrækkelige i sig selv, eller fordi konklusionen på en korrekt oplyst fogedsag blot var, at debitor var insolvent. Debtors personlige forhold ville også i væsentlig grad spille ind på fogedrettens behandling af sagerne, uden nødvendigvis at skinne proportionelt igennem i fogedbogen.

Et tredje, men dog mindre presserende problem ved en induktiv analyse er, at de fleste fogedsager afgøres af ikke-juridisk uddannede kontorfogeder, og at fogedsager for de flestes vedkommende ikke indbringes for højere instans. Hvis en induktiv analyse blev begrænset til fogedsager der var blevet behandlet af en juridisk dommer, ville man omvendt skære langt størstedelen af alle fogedsager fra, og de sager man ville udelukke derved, er netop de sager som afhandlingen fokuserer på – sager hvori der ikke skal tages stilling til en tvist mellem parterne. Det er derfor samlet set vanskeligt at behandle afhandlingens tema rent induktivt. Selvom der vil blive foretaget induktive analyser af konkrete fogedsager og draget bredere konklusioner herpå hvor dette er muligt, vil den overordnede analyse i denne afhandling foretages deduktivt og abduktivt med udgangspunkt i selve retsreglerne og deres formål.

Jeg havde overvejet at søge adgang til at gennemgå en række fogedbøger, særligt med henblik på at undersøge de kriterier, som fogedretten i praksis anvender, særligt ved notering af insolvenserklæringer. Det er dog min erfaring, at de oplysninger der bliver noteret i fogedbøger, i reglen er ganske sporadiske og ikke i tilfredsstillende høj grad ville indeholde en fuld gennemgang af de oplysninger om debtors økonomiske forhold, der faktisk var til stede eller blev drøftet på fogedmødet. Der ville derfor være en ikke uvæsentlig risiko for, at en sådan analyse ville lede til et misvisende resultat, idet datagrundlaget i fogedbøgerne i en række tilfælde ikke ville være tilstrækkeligt udførligt gengivet. Jeg har derfor fravalgt denne tilgang og i stedet behandlet problemet ud fra de bredere tilgængelige retskilder. Afhandlingen behandler problemet om netop de manglende oplysninger noteret i fogedbøger i afsnittet om den mulige fremtidige brug af kunstig intelligens i fogedretten, idet denne problemstilling bliver særligt relevant for træningen af en sådan AI.

2.4.1) Retspositivisme og retsrealisme

I begyndelsen af 1900-tallet opstod der en stadigt stigende kritik af den retspositivisme, der var den fremherskende retsteori i såvel USA som gennem Europa og i Danmark. Disse retsrealister anførte, at den ældre positivistiske retsvidenskab ikke opfyldte det helt grundlæggende videnskabelige krav om en klar adskillelse mellem deskriptive udsagn om, hvordan retten er, og normative udsagn om, hvordan retten bør være.

Denne afhandling tager sit afsæt i den juridiske verden, og langt størstedelen af de behandlede problemstillinger, behandles ud fra deres juridiske vinkel med udgangspunkt i, hvordan retten er. Men når man ser på rent juridiske problemstillinger gennem rent juridiske briller, finder man også i reglen frem til rent juridiske løsninger på, hvordan retten bør være. Det er dog ikke altid tilstrækkeligt til at fremkomme med en reel og langtidsholdbar løsning på det identificerede problem, hvis både undersøgelsen og konklusionen alene knytter sig til det rent juridiske. Det er ikke alle juridiske problemer, der nødvendigvis har en rent juridisk løsning, og det er derfor nødvendigt at se problemet – og dermed også løsningen – i en større kontekst. Problemet om udlægfredning af debtors endnu ikke udbetalte løn er en rent juridisk problemstilling med en rent juridisk løsning, der dog tillige kræver visse fordelingspolitiske overvejelser.

En væsentlig del af afhandlingen handler om brug af økonomiske data til at komme frem til mere korrekte konklusioner. Selvom dette langt hen ad vejen kan ”løses” ved en række lovændringer, og selvom man herved allerede ville opnå en væsentlig forbedring i rigtigheden af fogedrettens behandling af sager, vil en rent juridisk løsning næppe vise sig at være mere langtidsholdbar eller mere effektiviserende end den forrige fra 70’erne, hvis den nye løsning ikke samtidig blev fremtidssikret.

En del af den løsning, som afhandlingen kommer frem til, bygger ikke alene på en opdatering af retsgrundlaget, men også på implementeringen af kunstig intelligens og selvlærende teknologi, enten i det fogedretlige system eller i en offentlig myndighed. Det er derfor nødvendigt for den fulde forståelse af afhandlingens samlede konklusioner, at visse dele af disse teknologier og deres konkrete anvendelsesmuligheder i inddrivelsessager gennemgås. De fleste af de problemer som afhandlingen identificerer og behandler, er opstået fordi lovgivningen ikke er fulgt med den teknologiske udvikling. Selvom

størstedelen af afhandlingens fokus er på de juridiske aspekter og konsekvenser af både problemer og løsninger, er en vis sammenkædning med den teknologiske udvikling nødvendig for at fremtidssikre såvel retsgrundlaget som den måde hvorpå sagerne behandles rent lavpraktisk. På trods af dette, vil de rent tekniske aspekter af implementeringen af kunstig intelligens alene blive gennemgået relativt overfladisk og kun, hvor denne gennemgang er nødvendig for den samlede forståelse.

2.4.2) Om brugen af retsøkonomiske overvejelser i retsvidenskab

Der er en vis indbyrdes sammenhæng mellem retsvidenskab, retsfilosofi og retsøkonomi. Retsøkonomi kan ikke formulere en egentlig kritisk retsteoretisk stillingtagen til retsvidenskabelige problemstillinger, men retsøkonomiske overvejelser og analyser kan dog godt danne grundlag for en kritik af retsreglers materielle indhold, ligesom de retsøkonomiske overvejelser kan være med til at anvise behovet for materielle ændringer af retsregler med henblik på at forbedre deres indvirkning på samfundet.⁴³ Retsøkonomien er en vigtig brik i en virkningsorienteret retsdogmatisk sammenligning mellem retsreglers formål, som defineret i forarbejderne, de hensyn, hvorpå disse formål bygger, og den reelle konsekvens, som anvendelsen af reglerne faktisk får i praksis.

Eide og Stavang skrev i Rettsøkonomi fra 2018 at ”*I rettsøkonomien anvendes sosialøkonomiske begreper og teorier til å forklare jus, anslå virkninger av jus, samt å vurdere jus ut fra generelle målsettinger knyttet til allokering (effektiv ressursbruk), fordeling, stabilisering og vekst*”,⁴⁴ og dette er ligeledes den måde som retsøkonomiske

⁴³ Østergreen, “Retsøkonomi i juridisk argumentation ”revisited”, s. 193.

⁴⁴ Määttä, “Erling Eide og Endre Stavang”, s. 1.

betragtninger vil blive anvendt i afhandlingen: til at vurdere de behandlede retsregler ud fra deres målsætninger og om disse fortsat er et udtryk for effektiv resurseforbrug.

Der kan anføres flere indvendinger mod brugen af retsøkonomiske overvejelser i en retsdogmatisk afhandling. Hammerslev og Palmer Olsen anførte bl.a., at den positivistiske retsvidenskab ikke lever op til de videnskabelige krav, som en positivistisk videnskab skal, fordi retspositivismen ikke i tilstrækkelig grad holder de deskriptive udsagn (retten er) og de normative udsagn (retten bør være) adskilt.⁴⁵ Det har ligeledes været anført,⁴⁶ at der er grundlæggende videnskabsteoretiske forskelle mellem retsvidenskab og de økonomiske videnskaber, både i forhold til de rationaler der drages, de forudsætninger der gøres, og den metodologi der anvendes. Det anføres særligt ofte, at jura vedrører retfærdighed, mens økonomi vedrører effektivitet, og at det kan være et problem for deres indbyrdes samspil og anvendelse.

Riis påpegede dog samtidig, at i fald den retsøkonomiske analyse (som i denne afhandling) anskues primært som en værdispildslære, så burde det være et acceptabelt synspunkt, at den juridiske retfærdighed ligeledes indbefatter, at værdispild bør undgås, og at økonomisk effektivitet kan være et blandt flere momenter i en analyse af, om retsregler er retfærdige.⁴⁷ De retsøkonomiske overvejelser der indgår i analysen i afhandlingen, tager netop et sådant udgangspunkt.

⁴⁵ Hammerslev og Palmer Olsen, "Retsfilosofi", s. 339.

⁴⁶ Bl.a. af Thomas Friis ved "De Nordiske Juristmøder" i 1999.

⁴⁷ Riis, "Retsøkonomi i juridisk argumentation" revisited: — om retsøkonomiens anvendelsesbegrænsninger i en retsdogmatisk sammenhæng".

2.4.3) Digitaliseringens indvirkning på den juridiske metode

Den traditionelle juridiske metode bliver udfordret af digitalisering. Udtrykket ”digitalisering” dækker ikke over den digitale teknologi, der anvendes til den digitale løsning, men derimod over selve processen med at ændre en (i dette tilfælde juridisk) behandling fra analog til digital.

Den for jurister så velkendte tankerække, der tager sit udgangspunkt i en sags faktum, som sammenholdes med den for sagen relevante jus, og som fører til det juridisk korrekte resultat (fakta -> jus -> subsumption), fungerer ikke nødvendigvis direkte i en digital sagsbehandling. Ved udviklingen af ethvert beslutningstagende eller beslutningsunderstøttende IT-system, vil man nødvendigvis skulle tage sit udgangspunkt i selve juraen og indrette systemet således, at det kan anvende denne jura på et endnu ukendt fakta (jus -> ”ukendt fakta” -> subsumption), uden dog at komme frem til en anden konklusion, end man forventeligt ville med den traditionelle juridiske metode. Man er derfor også nødt til på forhånd at tage stilling til alle ”hvad nu hvis”-scenarier, og det er i denne proces, udviklingen af offentlige IT-systemer ofte har fejlet. Schartum beskrev kompleksiteten i processen som at *”Selv om digitalisering i noen tilfeller kan begrenses til rent tekniske endringer, hører det med til sjeldenhetene. Det vil ofte være nødvendig også å gjøre rettslige og organisatoriske endringer. Digitalisering er derfor integrerte endringsprosesser som regelmessig vil være omfattende og komplekse”*.⁴⁸ Det kan populært uttrykkes som at skulle skrive en juridisk lærebog, uden på noget tidspunkt at måtte anføre, at noget afhænger af en konkret vurdering.

Afhandlingen lægger op til en digitalt funderet optimering af tvangsinddrivelsen af private pengekrav, enten inden for det nuværende fogedretslige system eller ved en offentlig

⁴⁸ Schartum, ”Jus og digitalisering, i Lov og Rett”, 18. marts 2021 nr. 2.

myndighed. Afhandlingen vil derfor, hvor særligt relevant, behandle spørgsmålet om digitaliseringens indvirkning på de drøftede juridiske processer og metoder. Dette skal dog primært ses som en påpegning af potentielle udfordringer og nødvendigheder ved en sådan digital løsning, idet afhandlingen fortsat er funderet i selve den juridiske analyse af retsstillingen.

2.4.4) Retspolitik

Den retsdogmatiske analyse fører til identifikationen af en række problemer i den nuværende retsstilling, der for størstepartens vedkommende kan henføres til, at det nuværende retsgrundlag er mere end 50 år gammelt og baseret på en række antagelser om samfundet, som ikke længere er gældende.

Det er ikke formålet med afhandlingen alene at påpege disse problemer og redegøre for, hvorfor disse problemer faktisk er problemer – det er ligeledes formålet med afhandlingen at komme med et bud på ganske konkrete løsninger på dem. De betragtninger er ikke retsdogmatiske de lege lata-betragtninger, men derimod retspolitiske de lege ferenda-betragtninger rettet mod lovgiver om, hvordan lovgivningen kan og bør indrettes i fremtiden. Hvordan retsreglerne bør indrettes i fremtiden, er et politisk spørgsmål, hvortil retsvidenskaben kan være en væsentlig inspirationskilde. Det er bredt anerkendt, at retsvidenskaben har en unik position til at bidrage konstruktivt til at forme retten i en positiv retning, og retspolitiske betragtninger kan derfor også anses som retsvidenskab.⁴⁹ Holtermann og Elo Rytter argumenterede for, at den udbredte mangel på retspolitiske betragtninger i den juridiske videnskabelige litteratur ”*snarere [er] at dække over en form*

⁴⁹ Holtermann og Rytter, ”De juridiske metoder”, 10. Kapitel.

for metodisk forlegenhed”,⁵⁰ fordi der er skrevet forsvindende lidt om, hvordan man metodisk arbejder med netop retspolitiske synspunkter.

Formålet med afhandlingens retspolitiske synspunkter er ikke at fremføre mine egne personlige opfattelser af hvordan lovgivningen bør være, på samme vis som en politiker ville. Alle retspolitiske bemærkninger er alene baseret på objektive retspolitiske hensyn - primært hensynet til at få fogedsager afgjort rigtigt, hurtigt og effektivt, og på en måde, der både er skånsom for parterne og ressourcemæssigt forsvarlig for fogedretten.

De retspolitiske bemærkninger er ligeledes baseret på hensynet om, at der generelt bør føres så få sager for domstolene som muligt, og at ingen sag bør føres, hvis denne savner et anerkendelsesværdigt formål.⁵¹ Bemærkninger om retfærdighed og rimelighed sker på baggrund af en filosofisk metode og er baseret på grundlæggende normer i samfundet og retssystemet. For at holde de retspolitiske bemærkninger og synspunkter mere videnskabeligt bundet, vil de i reglen tage deres udgangspunkt i de steder, hvor konsekvensen af den nuværende lovgivning enten strider mod de hensyn, der lå til grund for lovgivningen da den blev indført, eller mod domstolenes egne offentliggjorte målsætninger.

Retsregler eksisterer ikke bare for deres egen skyld. Retsreglerne skal tjene et bestemt samfundsmæssigt hensyn, og de er indført for at regulere en bestemt ting i et bestemt samfund på et bestemt stadie. Visse regler som ”du må ikke slå ihjel” er universelle og har lang levetid, fordi man ikke kan forvente at samfundet umiddelbart skifter holdning til det princip. Men ikke alle dele af lovgivningen er sat i verden for at regulere en del af samfundet der ikke udvikler sig, og det sker derfor at samfundet bevæger sig for langt væk fra de for lovgivningen tilgrundlæggende forudsætninger. Derfor er ikke alene retsreglen, men også

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Se herom bl.a. Walbom, ”Kompendium i foged- og skifteret”, s. 12.

dens samfundsmæssige effekt, et relevant led i en retsvidenskabelig analyse, både når problemet beskrives, og derefter løses. Afhandlingen søger derfor ikke alene retsdogmatisk at identificere og analysere de relevante problemstillinger, men også retspolitisk at præsentere en konkret løsning på problemerne hvor muligt, der modsvarer samfundet anno i dag, og som vil gøre inddrivelsen både i overensstemmelse med lovens formål og samfundsudviklingen, samt fremtidssikret.

2.4.4.1) Lovgivningens og fogedrettens formål

Afhandlingen kommenterer flere steder på spørgsmålet om, hvorvidt lovgivningen og fogedrettens sagsbehandling er i overensstemmelse med sit eget formål. Den drøftelse er vigtig, fordi hverken lovgivningen, domstolene eller samfundets udvikling kan anskues som noget statisk, men nødvendigvis må ses som levende organismer, der påvirker hinanden og udvikles i en grad af symbiose.

Lovgivningen definerer ofte sit formål ud fra et bredere samfundsmæssigt perspektiv, der ikke altid kommer til udtryk i selve lovteksten. Derfor er det nødvendigt ikke alene at sammenholde lovteksten med lovens formål, men også at se på, om de to stadig passer sammen. Kronofogden i Sverige har fra lovgivers side fået et klart mandat *”Vi genomför vårt uppdrag genom att se till att den som har rätt att få betalt får det. Det kan vara myndigheter, kommuner, företag eller privatpersoner”*.⁵² Denne mission, der senest er uddybet i *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Kronofogedmyndigheten*,⁵³ opstiller

⁵² <https://kronofogden.se/other-languages/the-enforcement-authority---english/about-kronofogden-the-enforcement-authority/our-mission>.

⁵³ “Regleringsbrev-for-budgetaret-2024-avseende-Kronofogedmyndigheten.pdf”.

klare retningslinjer for hvad Kronofogden skal søge at opnå i sit virke, herunder også hvilke særlige hensyn der skal tages til visse grupper af debitorer.

Fogedretten er en del af byretten,⁵⁴ men dens formål er ikke defineret ved nogen egentlig formålsbestemmelse. Den del af lovgivningen som afhandlingen fokuserer på, har dog for størstedelen et relativt let definerbart og alment anerkendt formål: Fogedretten skal hjælpe kreditor med at inddrive ubetalt gæld bedst muligt, under hensyn til og med respekt for debitor. Det er dog ikke så klart defineret som i Sverige.

Debitor skal give de oplysninger, der er nødvendige for at fogedretten kan vurdere debtors økonomiske situation, og hvis fogedretten på baggrund af disse oplysninger konstaterer, at debitor kan betale, eller at der kan etableres et udlæg til sikkerhed for gælden, så sker det. Hvis fogedretten omvendt konstaterer, at debitor er insolvent, vil det være imod fogedrettens formål at genindkalde debitor til fogedretten igen dagen efter, fordi det ikke vil gøre andet end at genere debitor, og debitor bliver derfor fredet i tolv måneder efter den konstaterede insolvens.

Men selv om de nuværende regler alle tjente til at opfylde deres formål, da de blev indført i 70'erne, har samfundet udviklet sig meget siden, og den udvikling kan på flere områder have gjort, at sammenhængen mellem reglerne og de formål, der lå bag dem, er gledet fra hinanden. Lovgivningen fredede oprindeligt debitor ved insolvens i seks måneder, fordi det var den løsning, der kom tættest på at opnå det ønskede formål, som defineret i betænkningen i 1973 om ikke at køre fogedsager mod insolvente debitorer, da disse ikke tjener et anerkendelsesværdigt formål. Fristen er siden hævet til tolv måneder med samme principielle argumentation. Men hvis det i dag er muligt, som det sker i Sverige og Norge, ikke blot at frede debitor i X tid, men derimod at frede debitor, indtil denne rent faktisk ikke

⁵⁴ Retsplejelovens § 11, stk. 2, sidste led.

længere er insolvent, så ville dette i langt højere grad opfylde lovgivers oprindelige intention med retsreglen, som anført i betænkningen. Det ses tydeligt udtrykt i, at lovgivningen har en undtagelse til tolv-måneders-reglen om, at debitor kan indkaldes til fogedretten igen inden da, hvis kreditor kan sandsynliggøre, at debitor ejer udlægsegne aktiver nu, som ikke blev drøftet på fogedmødet. Formålet var dermed tydeligvis ikke blot at frede debitor i seks (eller som nu tolv) måneder uanset hvad, men nærmere at give debitor et pusterum fra at blive indkaldt til fogedretten uden grund, hvilket dog bortfaldt, hvis det viste sig, at debitor ikke længere er insolvent.

Man kan derfor med rimelighed anføre, at det ville være endnu mere i overensstemmelse med lovgivningens formål, hvis man ikke fredede debitor i en tidsbestemt periode, men i stedet gjorde som i Sverige og Norge og blot ikke indledte eller genoptog inddrivelsen, før man på baggrund af en objektiv overvågning/gennemgang af debtors økonomiske situation kan konstatere, at denne nu sandsynligvis ikke længere er insolvent. Et sådant system ville både værne mere om de debitorer, der efter tolv måneder fortsat er insolvente, varetage kreditors interesser bedre, fordi debitor faktisk bliver indkaldt, når den økonomiske situation ændrer sig, uanset hvornår, og spare samfundet for alle de ressourcer, der lige nu bruges på at behandle ganske formålsløse fogedsager mod helt åbenbart insolvente debitorer, blot fordi fredningsperioden er udløbet.

Det er dog vanskeligt at forestille sig, at et system med decideret overvågning af debtors økonomi kunne fungere inden for rammerne af domstolene. Argumentet herfor skulle da være, at fogedretten i forvejen falder lidt uden for den gængse retspleje på flere områder, men selv da ville der fortsat være langt bedre vilkår for en sådan overvågning hos en offentlig myndighed, der netop også forestod denne overvågning i debtors interesse og med henblik på at værne debitor mod formålsløse inddrivelseskridt. Den diskussion vil bygge på et generelt princip om, at lovgivningen bør følge med samfundsudviklingen, og at en lovregel bør opdateres, hvis det viser sig, at denne ikke længere er den bedste måde at opnå lovens formål på. Hvis der mangler sammenhæng mellem lovens formål og konsekvens, er det både et samfundsmæssigt og retssikkerhedsmæssigt problem, som bør adresseres. Afhandlingen vil derfor gennemgående forholde sig til, om de behandlede retsregler fortsat er i overensstemmelse med både deres eget og fogedrettens formål, samt om de fortsat opfylder

det samfundsmæssige behov, som lovgiver gav udtryk for, at reglerne skulle regulere da de blev indført.

2.4.5) Retskilder

Afhandlingens mest væsentlige retskilde følger direkte af lovgivningen og forarbejderne hertil. Til den del af afhandlingen, hvor analyse foretages på grundlag af domme og kendelser fra fogedretten, opstår naturligt spørgsmålet om disse afgørelses præjudikatværdi. Hertil er det særligt vigtigt at bemærke, at mange fogedsager gennemføres af ikke-juridisk uddannede kontorfogeder, idet de i vidt omfang beklæder de danske fogedretter. Trods den generelt meget høje faglighed blandt disse kontorfogeder, påvirker det naturligvis afgørelsens præjudicielle værdi i negativ retning, hvis ingen juridisk dommer har været involveret.

Afhandlingen søger dog som udgangspunkt ikke at fastslå gældende ret alene ud fra enkeltstående retsafgørelser, men anvender i højere grad disse til at illustrere selve problemstillingen der behandles. I de situationer hvor der alligevel drages en bredere konklusion på baggrund af en retsafgørelse, og hvor der samtidig i et vist omfang kan sættes spørgsmålstejn ved afgørelsens egentlige præjudicielle værdi, vil dette blive diskuteret som et emne i forbindelse med gennemgangen af selve afgørelsen.

Der er dog i reglen en relativt stor ensartethed i de inddrivelsessager der behandles af fogedretten, og det er derfor også de færreste afgørelser, der træffes om en ny og unik situation. I de fleste tilfælde vil den præjudicielle værdi af en afgørelse truffet i fogedretten dermed kunne ses direkte ud fra det faktum, at de andre fogedretter efterfølgende har adopteret samme praksis, og at dette derfor de facto er retsstillingen, i hvert fald indtil den i givet fald omgøres af en højere instans.

Uanset at mange fogedsager behandles af kontorfogeder, har disse ikke hjemmel til at træffe afgørelser om tvistigheder, hvorfor en juridisk dommer da skal involveres. Det er dog ikke alle uenigheder, der automatisk udgør en tvistighed i denne forstand, og dermed ikke enhver uenighed mellem debitor og kreditor, der automatisk kræver en juridisk dommers involvering. De fleste citerede afgørelser har ligeledes efterfølgende været prøvet ved enten

landsretten eller Højesteret, hvorfor deres præjudicielle værdi naturligvis skal ses i lyset heraf.

Ud over selve retsgrundlaget, forarbejderne hertil og afgørelser fra domstolene, anvender afhandlingen ligeledes et bredt udsnit af den juridiske litteratur og offentlige rapporter til at illustrere og underbygge afhandlingens fund og konklusioner. Jeg har ligeledes været i kontakt med såvel diverse fogedretter, Gældsstyrelsen, den svenske Kronofogden og den norske Namsmannen for at få belyst en række dele af bl.a. intern praksis, retningslinjer og statistik, som ikke i alle tilfælde er offentligt tilgængelige. Formålet hermed er i særlig grad at underbygge argumentationerne om retsreglernes praktiske effekter samt at belyse, om og hvordan reglernes anvendelse følger eller strider mod lovgivers oprindelige intentioner.

2.4.5.1) Særligt om den juridiske litteratur

Der skrevet mange lærebøger om fogedret, og et bredt udsnit af disse har været særdeles relevante til afhandlingens kapitler om fogedrettens historiske udvikling, samt om hvordan fogedretten fungerer i dag. Den juridiske litteratur på det fogedretlige område tager dog generelt sit udgangspunkt i selve inddrivelsessituationen, og fokus bliver derfor gennemgående alene på juraen og dens nuværende anvendelse. Litteraturen bruger i reglen meget lidt energi på at forholde sig til, om den nuværende retstilstand faktisk er ønskværdig, samt i benægtende fald årsagen hertil. Det på trods af, at litteraturen over en bred kam anerkender problemet med den ofte ineffektive inddrivelse,⁵⁵ og problemerne med mangelfulde eller urigtige oplysninger i fogedretten, der i ofte passerer uopdaget og ustraffet.

⁵⁵Se bl.a. Tinggaard og Sandholt der på s. 167 i FM 1997.134 anfører at: *"Det er utilfredsstillende også for domstolenes renommé at inddrivelse af private fordringshaveres krav i praksis er ineffektiv til skade for både nationale kreditorer [...]"*.

Den juridiske litteratur med fokus på fogedretten har derfor i væsentlig grad alene medvirket til udarbejdelsen af afhandlingen op til og med den retsdogmatiske analyse, men har kun i meget ringe grad kunnet bibringe inspiration til fremadrettede løsninger. Hvor dette faktisk er sket, er inspirationen ofte kommet ad omveje. Den del af den bredere juridiske litteratur, der omhandler automatiske afgørelser i den offentlige forvaltning, har eksempelvis tjent som et inspiratorisk udgangspunkt for afhandlingens afsnit om automatisk sagsbehandling af inddrivelsessager. Men også her har inspirationen været begrænset, netop fordi forvaltningsloven medfører en række begrænsninger og særlige pligter inden for forvaltningen, som ikke automatisk kan antages også at gælde ved domstolene, og som derfor alene vil være relevant, i fald inddrivelsesopgaven bliver overdraget fra fogedretten og til en offentlig myndighed.

Derudover har særligt den juridiske litteratur om domstolens rolle og virke, samt både metode og civilproces, været til stor inspiration og har udgjort et væsentligt led i at fastslå det udgangspunkt, som afhandlingen søger at holde den indenretlige inddrivelse op imod. Den juridiske litteratur fra særligt Sverige og Norge har været en inspirationskilde, ikke kun ved udarbejdelsen af de dele af afhandlingen der omhandler inddrivelsen i de to lande, men også som inspirationskilde til, hvordan den danske inddrivelsesmodel kan tænkes indrettet i fremtiden. Der er dog ikke tale om en egentlig sammenligning mellem detaljer i retsregler eller retsanvendelse, da forskellene mellem det danske og henholdsvis det norske og svenske system er så fundamentale. Den udenlandske litteratur har derfor primært fungeret som inspirationskilde til en ganske anderledes måde at indrette et inddrivelsessystem på.

2.4.6) Komparativ ret og komparativ kalibrering

Behovet for effektiv inddrivelse af ubetalte pengekrav er universelt, og eksisterer på tværs af landegrænser. Hensynsafvejningen mellem kreditors og debtors interesser, beskyttelsesværdigheden og retssikkerheden er ligeledes gennemgående ens på tværs af særligt de nordiske lande. I konteksten af denne afhandling er det derfor også relevant at se på, hvordan de samme problemstillinger bliver behandlet i de øvrige nordiske lande. Særligt af pladsmæssige hensyn, vil denne sammenligning for størstedelen ske til henholdsvis norsk og svensk ret, med enkelte referencer til andre retssystemer hvor særligt relevant.

Der findes på mange områder en fælles nordisk retsforståelse og en ikke ubetydelig grad af relativt ensartet lovgivning. Det gør, at markante afvigelser fra denne fælles norm bliver særligt iøjnefaldende, især når en afvigende lovgivning viser sig samtidig at være mindre effektiv og har sværere ved at opnå det tilsigtede formål end den løsning, som resten af det nordiske fællesskab har valgt. Der skete tidligere en vis nordisk lovharmonisering, som oprindeligt blev drevet af fælles interesser under skandinavismen. Dette ses bl.a. i de relativt harmoniserede retsområder som søloven og gældsbrevsloven, ligesom der inden for formueretten arbejdes med en række begreber, der trods reglernes forskellighed bygger på mange fælles opfattelser.⁵⁶ Selv om denne fælles nordiske lovharmonisering ikke længere sker i dag, er der fortsat tale om retsområder og juridisk tænkning med stor lighed. Det giver derfor også mening at se over på den anden side af hækken og undre sig, hvis naboens æbler er væsentligt flottere end ens egne. Selv uden et ønske om lovharmonisering, kan man med rette undre sig, hvis to æbletræer i to ellers meget ens haver, giver æbler af væsentligt forskellig kvalitet. Så kan der måske være noget relevant at lære fra naboen.

Retsvidenskab er, ligesom lægevidenskab, ikke en disciplin, der (bør) udføres i isolation. Lægevidenskabens mål er at forbedre patientpleje og sundhedstilstanden i samfundet, og på samme måde stræber retsvidenskaben efter at skabe bedre regler i samfundet. Retsvidenskaben kan og bør ikke eksistere i et vakuum, men bør i stedet ses i samspil med de relevante dele af samfundet. Fremmed ret har historisk altid haft en stor indvirkning på dansk retsudvikling, lige fra fortalen til Jyske Lov fra 1241, hvoraf det klart fremgår, at flere passager var taget næsten direkte fra kanonisk ret, og indtil i dag, hvor retsudviklingen i de

⁵⁶ Som gennemgået i Bryde Andersen, "Nordisk Formueret Mellem Pragmatisme Og Principfasthed", Tidsskrift for Rettsvitenskap, Vol. 133, 1/2020, s. 39–72.

mest sammenlignelige lande ofte er en solid inspirationskilde til, hvordan tilsvarende udfordringer kan løses i Danmark.

Den komparative retsmetode, der anvendes i afhandlingen, bygger ikke på en direkte 1:1 sammenligning mellem dansk ret og de tilsvarende retsregler i de sammenlignelige lande, men derimod på en retssammenligning med udgangspunkt i den måde, hvorpå de øvrige nordiske lande overordnet set har valgt at løse de tilsvarende problemer. Der er altså tale om en sammenligning med udgangspunkt i de regler, hvis funktion modsvarer de i afhandlingen behandlede regler. En komparativ retsanalyse ved brug af en sådan funktionel metode tager sit udgangspunkt i et princip om at lande med nogenlunde tilsvarende økonomi og social struktur, vil have en tendens til at komme frem til nogenlunde de samme løsninger på de samme problemer. Man taler om en formodning for ”lighed i resultatet”, hvilket i denne kontekst er særligt relevant, netop fordi dette på mange områder ikke er tilfældet ved inddrivelse af private pengekrav i de nordiske lande, hvor den danske model på en række områder både er væsentligt anderledes, mindre effektiv og samtidig mindre skånsom end i vores nabolande.

Afhandlingen er ikke en egentlig komparativ analyse af det danske system på den ene side og et eller flere andre landes tilsvarende systemer på den anden. Den komparative analyse tager sit udgangspunkt i en anerkendelse af, at det nuværende danske system har visse udfordringer, hvorpå der er fundet en række andre – og på visse måder bedre – løsninger i de øvrige nordiske lande, og at disse løsninger dels kan tjene som en målestok, op imod hvilken det danske systems effektivitet kan holdes, og dels som inspirationskilde til en eventuel forbedring af det danske system. Dyson beskrev den fremgangsmåde som

”komparativ kalibrering”,⁵⁷ og det er med det samme mentale udgangspunkt, at afhandlingens komparative dele bør læses og forstås.

2.4.7) Særligt om brugen af kunstig intelligens i afhandlingens tilbliven

De nye Vancouver-regler (ICMJE) fik i 2023 tilføjet afsnit II.A.4 vedrørende en forfatters pligt til at oplyse, hvis kunstig intelligens har været anvendt til udarbejdelsen af et værk. Det fremgår heraf at *”At submission, the journal should require authors to disclose whether they used artificial intelligence (AI)–assisted technologies (such as Large Language Models [LLMs], chatbots, or image creators) in the production of submitted work. Authors who use such technology should describe, in both the cover letter and the submitted work, how they used it”*.⁵⁸

Kunstig intelligens er et tema i afhandlingen, og kunstig intelligens har ligeledes været anvendt aktivt i dele af udarbejdelsen af afhandlingen. Jeg har ved udarbejdelsen af afhandlingen haft en lang række skriftlige diskussioner, særligt med OpenAI’s ChatGPT, og har derigennem fået alternative synspunkter på en række problemer, der kan have tjent som inspiration til specifikke pointer igennem afhandlingen. Jeg har rent metodisk behandlet denne form for inspiration på samme vis som den inspiration, jeg har fået ved at drøfte dele af min afhandling med mine kolleger ved det juridiske fakultet ved Københavns Universitet, Lunds Universitet og Universitetet i Oslo, og hvor jeg heller ikke har anført denne inspiration som en direkte kilde. Dette ville ligeledes vanskeligt lade sig gøre i praksis, da kilden til en idé ofte er vanskelig at definere helt konkret.

⁵⁷ Matthew Dyson, Professor of Civil and Criminal Law, Corpus Christi College, University of Oxford ved The Stockholm Oxford Doctoral Research Conference 18-19 september 2024.

⁵⁸ Vancouver-regler (ICMJE) f2023, afsnit II.A.4.

Kunstige intelligens har ligeledes været brugt til at oversætte en række af den litteratur, der har udgjort baggrundsviden til afhandlingen, samt i visse tilfælde til at påpege, hvis dele af ”den røde tråd” er gået tabt i fremstillingen af konkrete problemer i afhandlingen. Kunstig intelligens har ligeledes været anvendt til at påpege uhensigtsmæssige formuleringer og kommafejl, omend denne ”hjælp” ikke altid har været lige behjælpelig.

Denne metodiske anvendelse af kunstig intelligens til udarbejdelse af et videnskabeligt værk, har været anvendt på den eneste måde, som jeg mener det er forsvarligt at anvende en sådan: som endnu et IT-værktøj på linje med min computer og Microsoft Word, der tidligere i historien overtog rollen som skriveværktøj.

Ved brug af kunstig intelligens, er det først og fremmest vigtigt at forstå dette værktøjs begrænsninger. Selv om en kunstig intelligens kan være et værdifuldt assistanceværktøj til enhver forfatter, kan en kunstig intelligens (for nuværende) ikke overskue komplicerede juridiske problemstillinger eller konstatere juridiske sammenhænge, hvor disse ikke er ganske åbenbare, eller hvor den er trænet specifikt i at håndtere disse. Også af den grund har kunstig intelligens alene været anvendt som en kilde til inspiration i afhandlingen.

2.5) Terminologi

I afhandlingen benyttes enkelte betegnelser, der i nærværende kontekst tillægges en særlig betydning eller en særlig egenskab. Der kan med rette tages lange diskussioner om den juridiske terminologi, men i konteksten af denne afhandling, vil nedenstående terminologi benyttes således:

2.5.1) Kreditor og debitor

I inddrivelsessammenhæng bærer både kreditor og debitor forskellige navne, afhængigt af sagsprocessens trin og den anvendte lovgivning. I retsplejeloven refereres debitor til som det mere negativt ladede ”skyldner”, mens debitor i fogedretlig sammenhæng kan benævnes som ”skyldner”, ”debitor” eller ”rekvisitus”. Kreditor benævnes som ”kreditor” eller ”fordringshaver” i retsplejeloven, og i fogedretlig sammenhæng også som ”rekvirenten”.

For at sikre sproglig kontinuitet og en mindre negativt ladet tone, vil begreberne ”kreditor” og ”debitor” gennemgående blive anvendt som samlebegreber for de to parter,

uanset den underliggende sag eller det processuelle trin, da dette i reglen er mindre vigtigt for selve hovedpointen. ”Kreditor” vil derfor altid være betegnelsen for parten med et tilgodehavende, og ”debitor” for parten med en gæld.

2.5.2) Fogedsag

Fogedretten beskæftiger sig med et bredt udvalg af retskonflikter, herunder forbudssager, arrest, tvangsudsættelse af lejemål m.v. I denne afhandling vil begrebet ”en fogedsag” dog alene dække over en sag for fogedretten om tvangsinddrivelse af et ubetalt pengekrav på vegne af en privat kreditor, medmindre andet er specifikt anført, uanset at dette naturligvis ikke er tilfældet for alle fogedsager.

2.5.3) Den ”rigtige” afgørelse og den objektive sandhed

Af jyske lov fra 1241 fremgår det meget kendte citat: ”Med lov skal land bygges, men ville enhver nøjes med sit eget og lade andre nyde samme ret, da behøvede man ikke nogen lov”.⁵⁹ Selv om dette citat fremgår i sten på facaden af flere af landets retsbygninger og er udenadslære for alle jurastuderende, følger en mindst lige så væsentlig pointe af lovens næste sætning: ”Men ingen lov er jævngod at følge som sandheden, men hvor man er i tvivl om, hvad der er sandhed, der skal loven vise sandheden”.⁶⁰ Denne næste del af jyske lov kan læses som en anerkendelse af, at domstolen skaber eller konstituerer ”sandheden” ud fra en række givne betragtninger om lovlighed, rimelighed og ud fra en hensynsafvejning. Det kan samtidig udledes af citatet, at ”sandheden” netop bør rangere over loven i den forstand, at man kun har behov for lovgivning i de situationer, hvor sandheden ikke er åbenbar. Selv om

⁵⁹ Fortalen til Jyske Lov, 1241, 2. afsnit, 1. led.

⁶⁰ Ibid.

dette naturligvis ikke er et holdbart juridisk princip i dag, og selv om ”sandheden” er svær at påberåbe sig i en retssag uden støtte i lovgivningen, giver citatet alligevel udtryk for en tilgrundliggende intention om, at lovgivningen og retsanvendelsen bør stræbe efter at finde frem til ”sandheden” i alle situationer, hvor en sådan sandhed findes. Forhenværende højesteretspræsident Børge Dahl skrev at *”Ved domstolene arbejder vi for ret og retfærdighed. Det gør vi ved at træffe rigtige afgørelser i rette tid – afgørelser, som er velbegrundede og til at forstå”*.⁶¹ Dahl skriver i den følgende sætning at *”Det er således vigtigt, at dom fæles efter en proces, som sikrer sagens forsvarlige oplysning [...]”*⁶² og videre *”Sagen skal i det hele gennemføres og afsluttes på en måde, som understøtter befolkningens tillid og respekt”*.⁶³ Det er afhandlingens overordnede tese, at dette i en række sager er udfordret ved fogedretten, der som en del af domstolene ellers er underlagt samme principper.

I denne afhandling vil udtrykket, at en fogedsag løses ”rigtigt”, ”korrekt” eller ”hensigtsmæssigt”, blive brugt som en samlet betegnelse for, at sagen er løst eller afgjort så tæt på den objektive sandhed som muligt, og dermed ligeledes så tæt som muligt på den intention, der blev fastslået i 1241.

En videre del af formålet med fogedrettens virke blev i nyere tid udspecificeret i *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning*, der lå til grund for den seneste opdatering af denne del af fogedrettens retsgrundlag. Heraf fremgik at *”En væsentlig opgave for*

⁶¹ Dahls indlæg i Riis og Trzakowski m.f., ”Skriftlig Jura – den juridiske fremstilling” s. 311. Citatet henviser selv i en fodnote videre til domstolenes egne gengivelse af rolle, opgaver, vision og værdier der i opdateret form i dag fremgår via <https://www.domstol.dk/om-os/maal-og-vaerdier/vision-og-vaerdier/>.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

*udvalget har været at søge at forenkle fremgangsmåden ved tvangsinddrivelsen. Herved spares tid og omkostninger ikke alene for fordringshaveren og det offentlige, men også for skyldnerne, som i sidste ende kommer til at bære omkostningerne ved en fremgangsmåde, der er mere tidskrævende og omstændelig end nødvendigt. Et andet formål med udkastet er at hindre, at retsforfølgningen rammer skyldneren hårdere end nødvendigt og rimeligt. Der bør ikke opstå et misforhold mellem betydningen af den interesse, som varetages ved tvangsfuldbyrdelsen, og de ulemper og økonomiske skader, som påføres skyldneren. Dette gælder også, hvor skyldnere på forskellig måde og i forskellig grad kan siges selv at have skyld i, at retsforfølgning er blevet nødvendig".*⁶⁴

Citatet indeholder en række subjektive standarder som at "spare tid og omkostninger" og "en fremgangsmåde, der er mere tidskrævende og omstændelig end nødvendigt", der er et supplement til jyske lovs begreb om "sandheden". I afhandlingen vil de præmisser ikke kun blive vurderet ud fra situationen i samfundet og teknologien anno 1971, men ligeledes i forhold til, hvad vi kan og burde kunne i dag.

En fogedsag vil derfor blive anset som løst "rigtigt", "korrekt" eller "hensigtsmæssigt", hvis den er løst på den bedst mulige måde, som moderne teknologi ville tillade, uden omkostninger der kunne have været undgået, og uden at påføre hverken debitor, kreditor eller fogedretten selv unødige gener, omkostninger eller tidsspilde, samt uden at reglerne omgås direkte eller indirekte, og med et resultat, der ligger så tæt på den objektive sandhed som praktisk lader sig gøre.

⁶⁴ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 25.

2.5.4) Den ”unødvendige” fogedsag

Afhandlingen omtaler løbende indkaldelse af åbenbart insolvente debitorer til fysiske fogedmøder som ”*unødvendige*”, eller som fogedsager ”*uden et anerkendelsesværdigt formål*”. Denne del af terminologien er i første række selvforklarende, men der er en række modsatrettede hensyn, som kræver en nærmere redegørelse. Udtrykkene bruges løbende gennem hele afhandlingen, og det er derfor ikke hensigtsmæssigt at forholde sig til de nærmere argumenter for eller imod løbende. Formålet her er derfor helt overordnet at redegøre for, hvornår og hvorfor en fogedsag – ifølge min opfattelse – kan anses som unødvendig eller uden et anerkendelsesværdigt formål.

Det må indledningsvist konstateres, at hvorvidt en fogedsag er nødvendig eller unødvendig, ikke begrebsmæssigt altid er det samme som at den da også tjener et anerkendelsesværdigt formål eller ej. Hvorvidt en fogedsag kan siges at tjene et anerkendelsesværdigt formål, er en mere objektiv målestok end hvorvidt fogedsagen var eller ikke var nødvendig. Hvis debitor i ren frustration over at blive kaldt i fogedretten igen og igen for den samme gæld, trods sin faktiske insolvens, vælger at indgå en afdragsordning som denne vanskeligt kan overholde, eller betaler gælden med kreditorbeskyttede midler, kan fogedsagen nok siges at have været nødvendig for kreditor for at opnå betaling, men det gør ikke, at det at presse en insolvent debitor til at afdrage på en gæld, som denne reelt set ikke har råd til, er et anerkendelsesværdigt formål.

Det er samfundsøkonomisk nødvendigt med et stærkt kreditorhensyn. Hvis man indgår en aftale om kredit, er det nødvendigt, at man som kreditgiver kan have tillid til, at man også i sidste ende kan få sine penge tilbage. Fogedretten er en væsentlig del af den tillidspakke, og man kan med rette anføre, at kreditorhensynet i den fogedretlige inddrivelse på visse punkter ikke er så omfattende, som det nok burde være.

Kreditor kan dog ofte have andre motiver til at indgive en sag til fogedretten end den umiddelbare forventning om en succesfuld inddrivelse. Det er naturligvis vanskeligt – men ikke umuligt – at forestille sig en kreditor, der hellere ville undvære sin betaling for ikke at miste muligheden for at bruge fogedretten til at genere debitor, og som derved ville betragte debtors indfrielse med ærgrelse. Men det er ikke det samme som at forventningen om umiddelbar betaling er det eneste motiv for de fleste kreditorer. Hvis man betragter

samfundets brug af fogedretten gennem ikke-juridiske briller, bemærker man hurtigt en række andre og langt mere menneskelige motiver bag indgivelsen (og særligt genindgivelsen) af fogedsager. Kreditor, der tog en kreditmæssig risiko ved at stole på debitor, føler sig snydt. Moralen påbyder, at man ikke skal slippe afsted med at snyde hinanden. Man kan også mere objektivt anføre, at jo mere ubehagelig den fogedretlige proces fremstår, jo større potentiel indvirkning kan den også antages at have på opretholdelsen af den almindelige betalingsmoral i samfundet. Disse motiver er på mange måder fuldt forståelige, men det gør dem ikke anerkendelsesværdige. Uanset det moralske syn på debtors manglende betaling, er det ikke fogedrettens opgave at blive brugt til at straffe debitor.

Derfor vil afhandlingen arbejde ud fra det måske noget firkantede udgangspunkt, at en fogedsag kun er anerkendelsesværdig og nødvendig, hvis den er indgivet som følge af en berettiget forventning om at kunne opnå en betaling fra debitor, eller hvis den i hvert fald ikke direkte er indgivet imod en berettiget forventning om, at debitor ikke kan betale.

At betragte visse fogedsager som unødvendige og uden et anerkendelsesværdigt formål, er både relevant af hensyn til debitor og samfundsøkonomien. Det er ikke samfundsøkonomisk forsvarligt at bruge fogedrettens tid og ressourcer på at gennemføre fogedsager med meget ringe eller ingen berettiget forventning om at finde en løsning på den underliggende gæld. I denne afhandling vil en fogedsag derfor blive betragtet som både unødvendig og uden anerkendelsesværdigt formål, hvis denne indbringes til fogedretten primært af andre årsager end en berettiget forventning om at opnå betaling af eller sikkerhed for den underliggende gæld.

2.5.5) Data, oplysninger og et tilstrækkeligt datagrundlag

Begrebet ”data” omfatter i afhandlingen alle oplysninger indhentet om debtors økonomi fra såvel debitor selv som offentlige systemer, hvorimod ”oplysninger” alene vil omfatte oplysninger givet af debitor i henhold til debtors oplysningspligt.

Flere steder i afhandlingen anvendes udtrykket ”et tilstrækkeligt datagrundlag”, ”datagrundlaget er tilstrækkeligt” eller andre sproglige variationer af dette udtryk. Der er tale om et abstrakt begreb, som ikke er konkret defineret i lovgivningen, som kun sporadisk

er drøftet i den juridiske litteratur, og som afhandlingen tillægger et specifikt subjektivt indhold. Det kræver derfor en særlig forklaring, for at afhandlingens pointer og konklusioner forstås i det tiltænkte lys.

At noget er ”tilstrækkeligt”, defineres i ordbogen som, at noget er ”af et omfang eller en kvalitet, der er stor nok til at opfylde et bestemt behov, krav, ønske el.lign”.⁶⁵ Afhandlingen har bl.a. til formål at undersøge, om det datagrundlag som fogedsager gennemføres på er ”tilstrækkeligt”, og dermed kan siges at være af et omfang og kvalitet, der er stor nok til at opfylde fogedrettens behov for indsigt, under hensyn til de krav og ønsker, vi som samfund, tillige med lovgiver, har, og bør have, til rigtigheden af behandlingen og udfaldet af fogedsager. Dette både i forhold til den hastighed, hvormed fogedsagerne behandles, i forhold til hvor rigtige fogedrettens afgørelser er, og i forhold til at der ikke behandles sager uden et reelt anerkendelsesværdigt formål. Det bygger på det overordnede princip, at selve formålet med en fogedsag er at komme så tæt på den objektive sandhed som muligt og at sikre en effektiv inddrivelse, hvor en sådan inddrivelse er mulig. Dét som Dahl omtalte som ”at træffe rigtige afgørelser i rette tid”.⁶⁶

Fogedrettens rolle er at sikre den korrekte inddrivelse af pengekrav i henhold til den på tidspunktet værende lovgivning, og bør søge at afgøre en sag så tæt på den objektive sandhed som muligt i henhold hertil. Afhandlingen vil derfor bygge på det princip, at fogedretten til enhver tid skal behandle alle fogedsager så hurtigt og så objektivt rigtigt som den foreliggende data og teknologi muliggør, og at dataen må anses for ”tilstrækkelig”, hvis den er udtryk for det bedste og mest retvisende datagrundlag, som med rimelighed kan forventes

⁶⁵ <https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=tilstr%C3%A6kkelig>.

⁶⁶ Dahls indlæg i Riis og Trzakowski m.f., ”Skriftlig Jura – den juridiske fremstilling” s. 311. Citatet omhandlede domstolens rolle i bred forståelse, og må derfor ligeledes omfatte fogedretten.

indhentet, under hensyntagen til bl.a. samfundets teknologiske kunnen på tidspunktet. Det er derfor et levende begreb, der ikke var det samme for 50 år siden som det er i dag, og som grundet den teknologiske udvikling vil være noget ganske andet om 50 år – uanset om fogedretten følger med den teknologiske udvikling eller ej.

En væsentlig del af afhandlingen vil være fokuseret på at undersøge, om fogedretten har fulgt med udviklingen, og om datagrundlaget i dag er tilstrækkeligt, set i lyset af ovenstående. Ved en sådan vurdering, vil der altid være tale om at sælge elastik i metermål. Som gennemgået senere i afhandlingen er det minimale grundlag, hvorpå en fogedsag rent fysisk kan gennemføres, ganske småt, og selv om det kan siges derfor at være *”tilstrækkeligt”* i ordets bredeste forstand, har afhandlingen ikke blot til formål at konstatere det åbenbart konstaterbare faktum, at idet titusindvis af fogedsager behandles ved fogedretten hvert år, må datagrundlaget jo være *”tilstrækkeligt”*.

”Kvalitet og effektivitet” er et af de primære mål i *”Strategi for Danmarks Domstole 2019-2022”*, og er videreført i *”Strategi for Danmarks Domstole 2023-2027”*. Det understreger blot det selvindlysende, at domstolene selvfølgelig ønsker at behandle alle sager så godt og effektivt som muligt. I afhandlingen betegnes datagrundlaget derfor som *”tilstrækkeligt”* som et udtryk for, at datagrundlaget lever op til kravet om *”kvalitet og effektivitet”*. Der vil dermed ikke alene være tale om et datagrundlag, der er tilstrækkeligt til rent fysisk at indkalde debitor til fogedretten og gennemføre en fogedsag mod denne, men derimod et datagrundlag, der er tilstrækkeligt for fogedretten til på en forsvarlig måde at danne sig et reelt overblik over debtors økonomiske forhold, som de faktisk er, og at datagrundlaget samtidig er så godt, som det er muligt at få det, ud fra samtidens teknologiske kunnen.

3. Den historiske udvikling

3.1) Indledning og formål

”Retsbevidstheden er den ideelle, de naturlige Samlivsforhold den reelle Bærer af Retsordenen. Dens Historie hos det enkelte Folk maa da under normale Forhold bestemmes af dettes fremadskridende aandelige og sociale Udvikling[...].”

- Henning Matzen, ”Den danske Panterets Historie indtil Chr. V’s Lov”, 1869, s. 1.

Retsbevidstheden er en afspejling af samfundet og den samtid, hvori retten udøves. Denne sammenhæng mellem rets- og samfundsudviklingen er absolut nødvendig for, at samfundet kan fungere som en helhed, og det er derfor ligeledes absolut nødvendigt, at udviklingen i samfundet og udviklingen i lovgivningen følges ad, i nogenlunde samme tempo og retning.

For at kunne forstå både hvordan fogedretten opererer i dag, og hvorfor retsstillingen er, som den er, må man først se på reglerne i den historiske kontekst, der har frembragt dem. Formålet med dette kapitel er derfor todelt. Kapitlet indledes med en kort historisk gennemgang af metoden for tvangsfuldbyrdelse i Danmark frem til revideringen af retsplejeloven i 1975, der er den sidste store revidering af de regler i retsplejeloven, som afhandlingen primært beskæftiger sig med, og som er gældende ret i dag.

Efter at have sat den historiske ramme, foretages en mere dybdegående analyse af selve revideringen, for så vidt angår reglerne for tvangsinddrivelse af privatretlige pengekrav. Formålet med den gennemgang er særligt at fastslå de tanker og motiver, der lå til grund for de nuværende regler, samt diskutere, om de fortsat er gældende i dag, eller om selve forudsætningerne for de nuværende regler har ændret sig i en sådan grad, at reglerne nu strider mod deres egne forudsætninger og mod deres tiltænkte formål.

3.2) Den første systematiske tvangsfuldbyrdelse

Retsafgørelser blev historisk set tvangsfuldbyrdet af kreditor selv, uden brug af en offentlig myndighed som mellemmand. Det system blev senere overtaget af forløberen til

kongens foged, og da herredsfogeden fik tillagt en vis dømmende funktion, skete der den sammensmeltning mellem den inddrivende og den juridiske myndighed, som vi i grove træk kender i dag.⁶⁷ Historisk blev udlæg taget til eje, med den virkning, at kreditor direkte overtog ejerskabet over aktiverne, og ikke, som i dag, fik sit krav betalt ved et tvangssalg af aktivet. Det var først i det 19. århundrede, at udlæg til direkte eje blev afskaffet⁶⁸ som det ellers mest almindelige fuldbyrdelsesskridt ved udlæg for domme,⁶⁹ og systemet fandt sin nuværende form.

Ideen om udpantning opstod oprindeligt med inddrivelse af skatter for øje. Ved inddrivelse af ubetalt skat, var en retsafgørelse ikke nødvendig for at fastslå betalingspligten, og inddrivelsen kunne derfor ske uden om det daværende domstolssystem. Det havde bl.a. den klare fordel, at inddrivelsen af skatter kunne gennemføres hurtigere og mere effektivt. Som en naturlig videreudvikling af det koncept, blev også kommunale afgifter og, i visse tilfælde ligeledes bøder, løbende tilføjet til listen over de krav, der kunne inddrives ved udpantning uden om domstolssystemet.

Udpantningen blev gennemført uden rettens indblanding, idet lensmænd inddrev skatter, kommunale afgifter blev inddrevet af bymænd, og bøder til laug blev inddrevet af laugets selv.⁷⁰ Udpantning gav oprindeligt en håndpanteret, hvilket igen gav mulighed for at debtors aktiver kunne sælges til dækning af skatten, afgiften eller bøden. Reglerne blev første gang samlet i én lov ved *lov nr. 36 af 29. marts 1873 om udpantning og om udlæg uden grundlag*

⁶⁷ Bl.a. betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 20.

⁶⁸ Udlæg til eje kan dog fortsat godt aftales i fogedretten parterne imellem, eksempelvis hvis det udlagte ikke er egnet til at blive solgt på tvangsauktion, og parterne kan blive enige om en værdiansættelse af aktiver, jf. Werlauff og Lindencrone Petersen, ”Dansk retspleje”, s. 522.

⁶⁹ Bang og Larsen, ”Systematisk Fremstilling af den danske Procesmaade”, s. 522 ff.

⁷⁰ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 20 f.

af dom eller forlig, og i lovens § 1 blev de situationer oplistet, hvori udpantning kunne ske.⁷¹ Bestemmelserne blev i relativt uændret form overført til retsplejeloven i 1916 og derfra løbende revideret. Der blev ligeledes løbende indført andre love, herunder konkursloven, der fra forskellige kanter regulerede dele af inddrivelsen af fordringer i specialsituationer, hvilket øgede den juridiske kompleksitet betragteligt.

Frem til konkursloven af 1872 var det fortsat muligt at sætte debitor i gældsfængsel, og det var kun debtors og dennes families nødvendige tøj der var fritaget for udlæg.⁷² Det blev ved § 160, stk. 1 i konkursloven af 1872 ændret til, at udlæg ikke kunne foretages i de for debitor og hans samlevende hustrus og børns fornødne senge, sengeklæder, sengelinned og gangklæder.

Efter bestemmelsens stk. 2 kunne debitor ligeledes udtage de vigtigste genstande for hans livsførelse, samt genstande der var nødvendige for hans næringsvej, så længe de ikke havde en værdi der overskred 10 rigsdaler⁷³ for debitor selv eller 30 rigsdaler⁷⁴ hvis debitor var familieforsørger. Den undtagelse var dog ikke gældende ved udlæg for skatter eller andre offentlige afgifter,⁷⁵ og det offentlige var dermed en hårdere kreditor end de private. Bestemmelsen blev overført til retsplejelovens § 509, stk. 1 i 1916, og de i stk. 2 anførte

⁷¹ Glud samlede i 1866 i bogen ”Fogedkjendelser afsagte i København fra 1838 til 1ste Juli 1866 ledsagede af Domstolenes Afgjørelser, med tilhørende Realregister”, 1866 alle de kendelser, der var blevet afsagt ved fogedretten i København i en 30-årig periode fra 1838 til 1866, og giver dermed et unikt billede af retsudøvelsen for 180 år siden, som dog af pladsmæssige hensyn ikke er nærmere gennemgået her.

⁷² Den førgældende falitlov af 30. december 1858 § 9.

⁷³ Nutidsværdien af 10 rigsdaler fra 1872 er ca. 1.650 kr.

⁷⁴ Nutidsværdien af 30 rigsdaler fra 1872 er ca. 4.950 kr.

⁷⁵ Som gennemgået i betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 71.

tærskelværdier blev opdateret til henholdsvis 25 kr.⁷⁶ for en enlig debitor og 75 kr.⁷⁷ for en familieforsørger.

Allerede i 1919 blev værdierne igen opdateret til henholdsvis 100 og 300 kr.,⁷⁸ men selv om dette var en stor nominal stigning, var den motiveret af et voldsomt fald i den relative værdi af penge i perioden, der ligeledes sås i det relativt store fald i nutidsværdien af taksterne fra 1872 til 1916. I forbindelse med behandlingen af *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning*, er en ordfører citeret for vedrørende forøgelsen af mindstebeløbet at have sagt at ”Efter erfaringer fra fattige hjem her i København, som er genstand for eksekution, vil vi ved beløbet 300 kr. i det hele og store fritage den slags små familier, som befinder sig på livets skyggeside og ikke har gammel velstand, men kun har, hvad de har erhvervet sig ved deres hænders gerning, fra at se deres hjem blive slæbt på gaden”.⁷⁹

I 1919 blev herredsfogeden nedlagt, og dennes opgaver fordelt mellem underretsdommere og landets politimestre. Med retsplejeloven af 1919 tog man den gang det principielle valg, at inddrivelse af pengekrav skulle henlægges til domstolene, i stedet for til politimestrene, som var alternativet, og dette er fortsat udgangspunktet i dag. Denne beslutning blev afgørende for hele det fremtidige system, herunder for samtlige afhandlingens senere pointer.

I 1925 blev den første version af et reelt transbeneficium indført i Danmark. Den nye danske regel var baseret på princippet om ”*beneficium competentiae*” fra romerretten. Det var i det gamle Rom et anerkendt princip, at en debitor ikke kunne pålægges at betale mere

⁷⁶ Nutidsværdien af 25 kr. fra 1916 er ca. 510 kr.

⁷⁷ Nutidsværdien af 75 kr. fra 1916 er ca. 1.530 kr.

⁷⁸ Nutidsværdien af hhv. 100 og 300 kr. fra 1919 er hhv. ca. 1.870 og 5.610 kr.

⁷⁹ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 71.

til sine kreditorer, end hvad der fortsat ville efterlade debitor med et tilstrækkeligt grundlag for at opretholde et minimum af levestandard. Selv om man i romerretten utvivlsomt også havde skævet til, at en mand, der mistede alt til sine kreditorer, næppe ville kunne forsørge sig selv og sin familie ved andet end vold og kriminalitet, og at den situation ikke var ønskelig for samfundet som helhed, var princippet om ”*beneficium competentiae*”, ligesom det danske trangsbeneficium, i lige så høj grad et udtryk for et civiliseret samfunds pligt til at tage sig af sine svageste.⁸⁰

3.3) Gældende ret i 1971

De overordnede linjer i gældende ret i 1971 modsvarer bredt det system, vi fortsat kender i dag. Fogedretten foretog udlæg i debtors aktiver, dels for at udpege de aktiver, som senere kunne tvangsrealiseres via tvangssalg eller tvangsauktion, dels for at sikre kreditors ret mod ekstinktion fra efterfølgende godtroende aftaleerhververe eller andre retsforfølgende kreditorer, dels for at begrænse debtors råderet over de udlagte aktiver, og dels som et indirekte pressionsmiddel med det formål at formå debitor til at indgå og overholde en betalingsaftale med kreditor.⁸¹

En tidlig variation af lønindeholdelse i form af ”*tilbageholdelse i løn*”⁸² var ligeledes allerede en etableret inddrivelsesproces for gæld til det offentlige, ligesom det på tidspunktet var muligt at afsone for manglende betaling af underholdsbidrag i en særlig art gældsfængsel.⁸³

⁸⁰ Bl.a. principperne beskrevet i Matzen, ”Den danske Panterets Historie indtil Chr. V’s Lov”, s. 80 ff.

⁸¹ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 21 ff.

⁸² Ibid.

⁸³ Den dagældende kildeskattelovs (LBK 1971-09-30 nr. 448) § 73 og lov om inddrivelse af underholdsbidrag §§ 5-18.

Fogedforretninger blev behandlet af underretten,⁸⁴ og uden for de store byer kunne helt små fogedsager med et samlet krav på under 200 kr. foretages af sognefogeden. Grundlaget for udlæg blev indleveret fysisk på dommerkontoret, hvor retsafgiften samtidig blev betalt kontant. Debitor blev derefter indkaldt til at møde på fogedens kontor, og hvis denne ikke mødte trods forkyndelsen, blev debitor politifremstillet ganske som i dag.

Når debitor mødte (eller blev politifremstillet), skulle denne under strafansvar besvare fogedens spørgsmål om, hvad denne ejede, samt om andre forhold, som fogeden vurderede, havde betydning for at gennemføre et udlæg. Der kunne som hovedregel foretages udlæg i alt hvad debitor ejede, dog med undtagelse af fremtidige erhvervelser og de vigtigste livsfornødenheder.⁸⁵ En udkørende fogedforretning var dengang en *udgående* fogedforretning, der dækkede over enhver afholdelse af fogedmødet uden for fogedrettens kontor,⁸⁶ hvilket ligesom i dag sædvanligvis foregik på debtors bopæl.

En væsentlig forskel til i dag var dog, at der ikke var nogen begrænsning i, hvor ofte kreditor kunne forlange en fogedforretning gennemført mod samme debitor og for samme krav, idet eneste betingelse for gennemførelsen af en ny fogedforretning var, at kreditor ikke var blevet fyldestgjort ved tidligere forretning(er), samt betalingen af en ny retsafgift.

Selvom *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning* i dag generelt (herunder også i denne afhandling) anses som fundamentet for den nuværende fogedret, bygger den naturligvis på et langt ældre grundlag, og havde dermed også alene til formål at føre visse

⁸⁴ Dagældende retsplejelovs § 14.

⁸⁵ Ibid. § 511.

⁸⁶ Ibid. § 516, stk. 2.

særligt utidssvarende dele af det tidligere system op til nutidig standard anno 1971,⁸⁷ med de samfundsmæssige og teknologiske muligheder, der var på tidspunktet. Selve essensen af fogedretten stammer fra tiden længe før 1971, og betænkningen bør også ses og læses i det lys. Ved en nærmere sammenkædning mellem betænkningens beskrivelse af daværende og fremtidig ret, som udvalget lagde op til, kan man læse et ønske om at bibeholde selve essensen af fogedsystemet, men på en mere effektiv og for den insolvente debitor mere skånsom måde. Det er samme logik som i dag udtrykkes som ”Kvalitet og effektivitet” i ”Strategi for Danmarks Domstole 2023-2027”, og er derfor også principielt samme målsætning, blot mere nutidig.

3.3.1) De væsentligste ligheder og forskelle til fogedsystemet i de andre nordiske lande i 1971

Nedenfor opridses ganske kort de mest væsentlige afvigelser fra det danske system i de øvrige nordiske fogedretslige systemer i 1971, med henblik på at sætte det daværende danske system i perspektiv, samt for at fastslå det fundament, hvorpå gældende ret i de øvrige nordiske lande vil blive inddraget igennem afhandlingen.

Afsnittet er ligeledes vigtigt for at illustrere de sammenligninger, som udvalget havde at arbejde ud fra, da det nuværende danske system blev defineret. Afsnittet er derfor baseret på gennemgangen af nordisk ret i betænkningen, for at understrege, hvilke paralleller til disse retssystemer udvalget selv lagde særlig vægt på og fremhævede. Der er dermed ikke tale om

⁸⁷ Udvalget blev allerede nedsat i 1952, men afgav først betænkningen 19 år senere. Der blev dog forinden betænkningen fremsat en række andre forslag fra udvalget, herunder bl.a. regler om ændringen af trangsbeneficiet der dannede grundlag for ændringen af retsplejeloven i 1955. Betænkningen førte til en ændring af retsplejeloven i 1975.

en fuldstændig gennemgang af de tilsvarende daværende regler i de øvrige nordiske lande, allerede fordi dette langt ville gå ud over afhandlingens grænser. Der er ligeledes alene tale om en gennemgang af de respektive landes lovgivning frem til 1971, idet gennemgangen af deres respektive lovgivninger anno i dag følger senere i afhandlingen.

3.3.1.1) Norge

De dagældende norske regler fulgte af *tvangsfuldbyrdelsesloven* af 13. august 1915, nr. 7, hvorefter udlæg blev foretaget af *namsmannen* i byerne og af *lensmanden* på landet. Kreditor skulle først søge om udlæg, der hvor debitor havde bopæl.⁸⁸ Det var kun muligt at foretage udlæg i aktiver, der befandt sig uden for debtors bopælskommune, enten efter samtykke fra debitor eller hvis der ikke kunne opnås tilstrækkeligt udlæg til dækning for kravet i aktiver, der befandt sig inden for bopælskommunen. Der kunne dog altid foretages udlæg i genstande, hvori kreditor havde pant eller tilbageholdsret, uanset hvor de aktiver befandt sig.

Udlægsforretningen skulle foretages der, hvor aktivet fysisk befandt sig, medmindre begge parter samtykkede i at foretage forretningen et andet sted i retskredsen.⁸⁹ Det krav omfattede dog ikke situationer, hvor der enten blev gjort udlæg i fast ejendom, hvis der tidligere var taget udlæg i det pågældende aktiv, eller hvis der forelå en fortegnelse med vurdering af det udlagte aktiv. I alle andre tilfælde blev tvangsfuldbyrdelsen gennemført på samme vis, som det vi i Danmark på tidspunktet ville have omtalt som en udgående fogedforretning. Kreditor havde ligeledes ikke mødepligt ved gennemførelsen af

⁸⁸ Den daværende norske tvangsfuldbyrdelseslovs § 78.

⁸⁹ Ibid. § 79.

udlægsforretningen, hvis kravet alene var på betaling af et pengebeløb.⁹⁰ Udlæg forudsatte ligeledes i hovedreglen ikke at debitor var til stede, om end debitor skulle varsles om udlægsforretningen.

Debitor havde oplysningspligt under selve udlægsforretningen,⁹¹ og var derfor i princippet forpligtet til at svare på spørgsmål om sin egen økonomi, dog med den ganske væsentlige detalje, at den norske lovgivning ikke hjemlede hverken mødepligt eller noget egentligt tvangsmiddel til hvis debitor nægtede af give oplysninger. Der var dog mulighed for at straffe debitor med bøde,⁹² hvis debitor ved falske eller åbenbart intetsigende påstande eller påskud søgte at hindre sagens rette oplysning, eller hvis debitor søgte at forsinke eller lægge hindringer i vejen for tvangsfuldbyrdelsen.

Der kunne ikke foretages udlæg i debtors gangklæder, ur, seng, sengeklæder, køkkentøj, symaskine eller andet indbo, eller ovne og komfurer, som ikke var tilhørende til en fast ejendom, hvis de ting efter forholdene var nødvendige for debitor eller dennes husstand.⁹³ Der var ligeledes forbud mod udlæg i levnedsmidler, brændsel og belysningsmidler, som var nødvendige til brug for debitor og dennes husstand, samt i penge til husleje de følgende otte uger.⁹⁴ Der var videre også forbud mod udlæg i bl.a. køer, trækdyr og andre direkte anførte dyr, samt i motorvogne, cykler, både, redskaber, materialer, varer, bøger og andre hjælpemidler, hvis de var nødvendige for debtors eller debtors husstands erhverv, og ikke

⁹⁰ Ibid. §§ 81 og 241, stk. 1.

⁹¹ Ibid. § 37, stk. 1.

⁹² Den daværende norske lov om domstolene af 13. august 1915, § 204 nr. 5.

⁹³ Den daværende norske tvangsfuldbyrdslovs § 70.

⁹⁴ Ibid.

oversteg en værdi på 1.200 norske kroner. Bøger til brug for debtors og dennes husstands uddannelse eller kirkegang var også undtaget fra udlæg.⁹⁵

Efter dagældende norsk ret, kunne der ikke foretages udlæg i endnu ikke forfalden løn. *Sorenskriver Harbek* havde dog på tidspunktet fremkommet med en indstilling om revision af *tvangsfuldbyrdelsesloven*, hvoraf fremgik forslag om, at udlæg skulle kunne ske i indtjent løn, hvis denne løn oversteg det, som med rimelighed kunne kræves til underhold af debitor og dennes husstand, når det samtidig var åbenbart, at debitor bevidst undlod at betale kreditor og i stedet selv forbrugte de udlægsbeskyttede penge hurtigt eller utilbørligt tilgodeså andre fordringshavere. Efter forslaget skulle udlæg i endnu ikke udbetalt løn dog ikke kunne gøres for en periode på længere end to år efter udlægsforretningen. Den norske konkurskomité's daværende udkast til lovgivningen, der forelå i 1971, var i overensstemmelse hermed. Forslaget blev efterfølgende vedtaget, og lønindeholdelse for private krav er i dag en integreret del af norsk ret.

3.3.1.2) Sverige

De daværende svenske regler fulgte primært af *utsökningslagen* af 10. august 1877, der frem til 1971 blev ændret og opdateret flere gange. Sverige opererede allerede på tidspunktet med en version af Kronofogden, dog under supervision af den daværende *överexekutor*,⁹⁶ der blev afskaffet i 1982.⁹⁷

Debitor havde i udgangspunktet ingen oplysningspligt overfor Kronofogden. Det blev dog væsentligt modificeret af, at kreditor, hvis denne ikke blev fyldestgjort eller fik sit krav

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Gregow, "Utsökningsrätt", s. 25.

⁹⁷ Den svenske utsökningsbalk (1981:774).

sikret ved udlæg, ved *konkursdomaren* efterfølgende kunne forlange, at debitor oprettede en komplet fortegnelse over alle sine aktiver til brug for tvangsfuldbyrdelsen. En anden væsentlig modifikation til den manglende oplysningspligt var, at man i Sverige allerede på tidspunktet havde langt større gennemsigtighed i økonomiske forhold end i Danmark. Oplysningen af en sag for Kronofogden afhang derfor i mindre grad af debtors oplysninger. Oplysningspligten blev mindre relevant, al den stund at Kronofogden selv havde adgang til de mest væsentlige oplysninger allerede.

Det svenske system indeholdt ikke regler om direkte udlæg på grundlag af pantebreve, gældsbreve eller udenretlige forlig, men havde dog en forenklet inkassoprocess for visse særlige fordringer, så der kunne opnås et eksigibelt fundament for dem hurtigere. Denne særlige mulighed om *lagsökning* blev bl.a. anvendt ved inddrivelse af forfaldne gældsbreve og andre skriftlige fordringer. En del af logikken bag *lagsökning* ligger ligeledes til grund for den senere danske forenkledte inkassoprocess.

Inddrivelsen skulle foretages der, hvor debitor havde bopæl, men udlæg i aktiver, der fandtes andetsteds, kunne dog om nødvendigt søges der, hvor aktivet befandt sig, uden at dette nødvendigvis medførte henvisning til Kronofogden der.⁹⁸

Grundet indretningen af det svenske system med Kronofogden som den inddrivende myndighed, var der allerede i 1971 ikke pligt for kreditor til at møde til afholdelsen af forretningen. Det svenske system var derfor indrettet væsentligt mere resurseeffektivt – og på linje med det norske.

Debtors klæder, genstande der udelukkende tjente til debtors personlige forbrug (og som havde en rimelig værdi), møbler, arbejdsredskaber og andre hjælpemidler var som

⁹⁸ Den daværende svenske utsökningslagens § 56.

udgangspunkt undtaget fra udlæg.⁹⁹ Ligeså var genstande, der var nødvendige til debtors erhvervsvirksomhed, uddannelse og lejerettigheder til en lejlighed, hvis den tjente som debtors bopæl.¹⁰⁰

Svensk ret tillod udlæg i endnu ikke udbetalt løn. Hyppigheden af lønindeholdelse var dog stærkt varierende mellem de forskellige steder i Sverige på tidspunktet. Dette kunne bl.a. henføres til relativt brede retningslinjer for, hvordan debtors rådighedsbeløb skulle beregnes, hvilket førte til store udsving i retspraksis. Kronofogden i Stockholm gennemførte en undersøgelse af de 504 tilfælde af lønindeholdelse i retskredsen i perioden 1. juli 1969 - 31. juli 1970,¹⁰¹ der kom frem til den interessante pointe, at mange debitorer frivilligt samtykkede til lønindeholdelse.

Udlæg i pensioner blev behandlet på samme måde som udlæg i endnu ikke udbetalt løn, dog med den mindre detalje, at midler som blev givet til debitor af det offentlige til særligt anviste formål, ikke kunne gøres til genstand for udlæg, hvis udlægget da ville stride mod formålet med støtten. Var debitor berettiget til selv at modtage underholdsbidrag fra en

⁹⁹ Ibid. § 65.

¹⁰⁰ Udvalget drøftede om det var formålstjenligt at indføre en tilsvarende regel i Danmark, om forbud mod udlæg i lejeretten til en lejlighed, der tjente som debtors bopæl, men afviste dette dels med henvisning til at en lejer i reglen ikke har ret til at overdrage sin lejeret, hvorfor et udlæg ikke tjente noget reelt formål, sammenholdt med at selve lejeretten kunne siges at falde ind under hvad der var nødvendigt for at opretholde et ”beskedent hjem”, hvorfor lejeretten under alle omstændigheder alligevel ville være beskyttet. Udvalget slog dog fast, at hvis debitor kunne skaffe sig anden bolig, der kunne danne rammerne om et beskedent hjem, og at dette dermed ville frigive et større pengebeløb som følge af debtors fraflytning af en lejlighed, var udlæg i lejeretten i Danmark ikke ubetinget udelukket.

¹⁰¹ Som gengivet i betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning s. 80, da selve undersøgelsen ikke længere findes.

tidligere partner, var kreditor ligeledes berettiget til at foretage udlæg heri, under forudsætning af, at underholdsbidraget var forfaldent på tidspunktet for udlæg.

3.3.1.3) Finland

De daværende finske regler, der fandtes i den finske *utsökningslag* af 3. december 1895, mindede meget om de svenske. Inddrivelsen blev foretaget af en administrativ myndighed (*utmätningssmannen*), der på mange måder modsvarede den svenske Kronofogde, herunder også under supervision af en *överexecutor*, der i mere komplicerede sager traf afgørelse om, hvorvidt *utmätningssmannen* skulle søge at foretage udlæg for det krav, der lå til grund for forretningen. Afgørelser fra *utmätningssmannen* kunne påklages direkte til *överexecutoren*, der således udgjorde rekursmyndigheden, og dennes afgørelser kunne efterfølgende indbringes for domstolene.

I Finland blev adgangen til udlæg i endnu ikke udbetalt løn udviklet i praksis.¹⁰² Der blev givet den første egentlige lovhjemmel hertil i 1941, og inden den danske *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning* udkom, var den finske hjemmel til udlæg i endnu ikke udbetalt løn blevet opdateret både i 1955 og i 1966. På tidspunktet for betænkningen fremgik det af *utsökningslagen* 4:6, at der kunne foretages udlæg i fremtidig eller allerede udbetalt løn. I begge disse tilfælde havde debitor ret til at beholde minimum 2/3 af lønnen efter fradrag af skat, for på den måde at sikre debitor et minimumseksistensgrundlag i stil med det danske transgbeneficie.

Det danske udvalg bemærkede særligt, at udlæg i løn var den hyppigste eksekutionsform i Finland på tidspunktet.¹⁰³

¹⁰² Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 80.

¹⁰³ Ibid.

3.3.1.4) Nordiske ligheder og forskelle før 1971

Som på så mange andre områder inden for nordisk ret, var der en lang række ligheder mellem reglerne for tvangsinddrivelse på tidspunktet. Det er særligt tydeligt at se, at svensk og finsk ret var stærkt gensidigt inspireret, både i forhold til den strukturelle indretning af inddrivelsesmyndighederne, selve inddrivelsesprocessen og den afvejning, man havde lagt mellem debtors og kreditors retssikkerhed.

Der var ligeledes en relativt ensartet fællesnordisk forståelse for, hvilke af debtors og dennes families aktiver der burde friholdes fra udlæg. Selvom reglerne for transbeneficiet var formuleret forskelligt på tværs af de nordiske lande, er det for langt størstedelen af tilfældene de samme aktiver, der sigtes til at fritage, med visse lokalt specifikke undtagelser. Særligt i de lande, hvor naturen kan være langt mere barsk end i Danmark, var brændsel f.eks. direkte undtaget fra udlæg.

Inddrivelsessagerne blev oplyst på forskellig vis landene imellem, hvor man særligt i Sverige havde en større økonomisk gennemsigtighed, der tillod Kronofogden at oplyse sagerne bedre end de øvrige inddrivelsesmyndigheder. Oplysningen af sagerne skete i varierende grad med debtors medvirken, hvor debitor særligt i Sverige kunne pålægges at fremkomme med en komplet fortegnelse over sine aktiver. Denne særdeles udførlige oplysning af inddrivelsessagerne stod allerede i 1971 i kontrast til debtors almindelige oplysningspligt i Danmark, hvor debitor havde pligt til at give en række mundtlige oplysninger, men ingen pligt til at dokumentere disses rigtighed. Også i Norge havde man allerede på tidspunktet adgang til en lang række væsentlige oplysninger om debtors økonomi, og Namsmannen stod derfor også for størstedelen af sagens oplysning.

Det sted, hvor de danske regler i særlig høj grad afveg – og stadig afviger - fra de øvrige nordiske lande, var på spørgsmålet om udlæg i endnu ikke udbetalt løn. I 1971 var lønindeholdelse for private krav blandt de mest benyttede inddrivelseskridt i både Sverige og Finland. Norge havde ligeledes sit forbud mod udlæg i endnu ikke udbetalt løn oppe til revision, og det førte til, at Norge kort herefter ligeledes tillod udlæg i endnu ikke udbetalt løn. Lønindeholdelse var og er det mest væsentlige punkt, hvorpå det danske system adskilte og adskiller sig fra de øvrige nordiske landes tvangsinddrivelser af private pengekrav i den rent materielle inddrivelse. Der er ligeledes den væsentlige forskel, at Danmark er det eneste

nordiske land hvor inddrivelsen af private pengekrav anses som en domstols- og ikke som en forvaltningsopgave.

3.4) Hovedtræk i betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning

I de efterfølgende kapitler vil der ganske flittigt blive henvist til *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning* under drøftelsen af de forskellige problemstillinger. Betænkningen dannede grundlag for de ændringer af retsplejeloven der førte til de fleste af de relevante reglers nuværende udformning. Afhandlingen er dog struktureret sådan så hvert problem behandles for sig, og i den rækkefølge de opstår i, i den almindelige fogedsags kronologi.

Selvom det er den mest hensigtsmæssige måde at behandle problemerne på, kan opdelingen godt medføre, at en del af den sammenhæng der er på tværs af de individuelle problemstillinger, og som lå til grund for betænkningen, risikerer at gå tabt. Formålet med dette afsnit er derfor at give en kort gennemgang af de mest væsentlige pointer i og ændringer som følge af betænkningen, så disse kan ses i sammenhæng med hinanden. For at undgå at komme med de samme betragtninger flere gange end nødvendigt, vil dette afsnit dog alene behandle problemstillingerne overfladisk og fra en rent deskriptiv vinkel, og primært kommentere på sammenhængen mellem ændringerne, i stedet for på selve effekten på de underliggende problemstillinger, der bliver behandlet senere.

Det fremgår af betænkningen at *"En væsentlig opgave for udvalget har været at søge at forenkle fremgangsmåden ved tvangsinddrivelsen. Herved spares tid og omkostninger ikke alene for fordringshaveren og det offentlige, men også for skyldnerne, som i sidste ende kommer til at bære omkostningerne ved en fremgangsmåde, der er mere tidskrævende og*

omstændelig end nødvendigt”,¹⁰⁴ og videre at ”Et andet formål med udkastet er at hindre, at retsforfølgningen rammer skyldneren hårdere end nødvendigt og rimeligt. Der bør ikke opstå et misforhold mellem betydningen af den interesse, som varetages ved tvangsfuldbyrdelsen, og de ulemper og økonomiske skader, som påføres skyldneren. Dette gælder også, hvor skyldnere på forskellig måde og i forskellig grad kan siges selv at have skyld i, at retsforfølgning er blevet nødvendig”.¹⁰⁵

De to citater udgør i forening en tydeliggørelse af selve det formål, som udvalget søgte at opnå med betænkningen, og alle de konkrete foreslåede ændringer i lovgivningen, kan og bør ses i lyset af mindst en af de to præmisser.

Udvalget søgte at forenkle fremgangsmåden i fogedretten ved at ændre det dagældende princip om, at udlæg alene kunne ske på grundlag af domme og kendelser.¹⁰⁶ Det medførte en række unødvendige processuelle skridt, idet kreditor på et gælds-brev, veksler og checks var nødt til at opnå dom for det underliggende krav, inden tvangsfuldbyrdelse kunne igangsættes, på trods af at der i reglen ikke var tvivl om betalingspligten. Det princip blev ændret til den nuværende retsplejelovs § 478, hvorefter ikke alene domme og kendelser kan danne grundlag for tvangsfuldbyrdelse, men nu også bl.a. forlig, gælds-breve, veksler og pantebreve, under forudsætning af at disse indeholder både en tvangsfuldbyr-delsesklausul og en klar angivelse af såvel gældens størrelse som forfaldstidspunkt, eller at dette fremgår tydeligt af omstændighederne i øvrigt.

Formålet med ændringen var at spare både parterne og domstolene tid og omkostninger, der opstod, fordi domstolene skulle behandle sager om reelt ubestridte krav, alene så kreditor

¹⁰⁴ Ibid. s. 25.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Dagældende retsplejelovs § 478.

kunne opnå et eksigibelt fundament. Betænkningen fastslog, at man med lige så høj grad af retssikkerhed, men med langt mindre ressourceforbrug, kunne tillade, at disse anerkendte dokumenter kunne tjene som grundlag for tvangsfuldbyrdelse, med fortsat respekt for debtors mulighed for at gøre indsigelser imod grundlaget, skulle denne være uenig heri.

Før betænkningen var det ligeledes fast praksis, at alle aktiver, hvori der blev foretaget udlæg, skulle vurderes. Betænkningen ændrede det princip til, at vurdering alene skulle ske på en af parternes forlangende, hvilket fortsat er udgangspunktet i dag.¹⁰⁷ Formålet var også her at spare den tid og de ressourcer, der lå i ofte reelt unødvendige vurderinger. I alle situationer, hvor det er tydeligt, at værdien af et aktiv enten klart overstiger værdien af kravet eller modsat klart ikke gør, tjener vurderingen af aktivet ikke noget praktisk formål. Enten har kreditor tydeligvis fået fuld dækning for sit krav, eller også har kreditor tydeligvis ikke. Alene i situationer, hvor der kan rejses berettiget tvivl om, hvorvidt et aktivs værdi modsvarer værdien af kravet, er en vurdering af aktivet nødvendig, og det er dermed også alene i de situationer, det giver mening at bruge ressourcerne herpå. Da en vurdering krævede tilstedeværelsen af et fogedvidne, var der ligeledes den praktiske gevinst ved at ændre vurderingsreglerne, at det ikke længere var nødvendigt for fogedretten at medbringe et fogedvidne på alle udgående fogedforretninger, da man lagde til grund, at vurdering af værdien af debtors aktiver, sjældent ville være nødvendig på debtors bopæl.

En anden direkte effekt af ophævelsen af kravet om vurdering af alle aktiver var, at den dagældende regel om, at alle fogedforretninger skulle foretages der, hvor udlægsobjektet befandt sig, kunne ophæves. Det blev derefter overladt til fogedrettens eget skøn, om man havde behov for at se det udlagte aktiv, eller om man kunne notere udlægget uden at udlægsobjektet faktisk var til stede, for også på denne måde at spare unødigt tid og ressourcer.

¹⁰⁷ Retsplejelovens § 507, stk. 3.

En anden afledt fordel heraf var så igen, at fogedretten langt lettere kunne foretage udlæg i aktiver, der befandt sig uden for retskredsen, uden at det automatisk nødvendiggjorde en henvisning til fogedretten i den retskreds, hvor det pågældende aktiv befandt sig.

Betænkningen lagde ligeledes op til en række andre mindre strømlininger af fogedretsprocesserne, idet man sigtede til at fjerne så mange reelt unødvendige arbejdsopgaver som muligt, både af hensyn til ressourceforbruget og for den generelle brugervenlighed for alle involverede. Før betænkningen omfattede et udlæg i en fast ejendom ikke aktiver indlagt i ejendommen, der ellers var omfattet af et pant i ejendommen, jf. tinglysningens §§ 37 eller 38, medmindre de specifikt blev oplyst i udlægget og noteret i fogedbogen. Betænkningen medførte den ændring, at aktiver, der ville være omfattet af et pant i den faste ejendom, jf. tinglysningens §§ 37 eller 38, også automatisk var omfattet af et udlæg i ejendommen, uden at fogedretten skulle identificere og oplyste aktiverne. Det reducerede igen behovet for udgående fogedforretninger betragteligt, da det, sammenholdt med fjernelsen af kravet til vurdering, nu blev trygt for kreditor at anmode om et udlæg alene i den faste ejendom, uden fysisk at skulle have fogeden med ud på ejendommen, for at vurdere og notere aktiver på stedet.

En anden ændring, målrettet strømlining og ressourcebesparelse, var afskaffelsen af tolv-ugers-reglen i den daværende retsplejelovs § 533, stk. 2, hvorefter udlægshavers ret til udlagte løsøre blev ekstingveret efter tolv uger, hvis det udlagte aktiv forblev i debtors besiddelse. Det var det oprindelige motiv bag tolv-ugers-reglen, at den skulle motivere kreditor til hurtigt at søge aktivet solgt og dermed kravet realiseret, men i praksis skete det i stedet oftere, at kreditor simpelthen indgav en ny fogedbegæring, når udløbet af tolv-ugers-fristen nærmede sig, for på den måde at nulstille fristen. Hvis der i mellemtiden var foretaget sekundært udlæg i samme aktiv, ville det oprindelige udlæg dog få prioritet herefter, efter indgivelsen af en ny fogedbegæring. Udvalget skrev i betænkningen at *”Begæringer om fornyelse af udlæg belaster både fordringshaveren og fogedretten og medfører yderligere omkostninger, som til sidst skal bæres af skyldneren. Stærke praktiske hensyn taler derfor for i videst muligt omfang at undgå disse fornyelser af udlæg. Der er ikke rimelig grund til, at det i løbet af 12-ugers-perioden foretagne sekundære udlæg skal rykke op foran det først foretagne udlæg. Udvalget mener ikke, at fristen i noget væsentligt omfang fører til hurtigere*

*gennemførelse af retsforfølgningen. Det må også anses for usandsynligt, at kreditorer og debitorer i nogen større udstrækning vil foretrække at lade foretage udlæg for kravet frem for at tinglyse underpant. Udvalget foreslår derfor at ophæve 12 ugers-fristen i forhold til senere retsforfølgning, således at udlægget først bortfalder efter et års-reglen i stk. 4”.*¹⁰⁸

Udvalget indtog hele vejen gennem betænkningen det principielle standpunkt, at de retsregler der ikke (længere) opfyldte deres tiltænkte formål, skulle ændres, således så reglerne ikke spildte unødvendig tid og resurser. Dette retsøkonomiske princip, og dets afledte hensyn til både fogedretten og sagens parter, var gennemgående i motiverne bag betænkningen, på tværs af problemstillinger og anbefalede løsninger.

Udvalget foreslog derudover en række tiltag med henblik på at værne mere om debitor end hvad der tidligere var tilfældet, særligt for at sikre proportionaliteten i inddrivelsen. Udvalget anførte at *”Det må tilstræbes, at kreditorforfølgning ikke slår skyldners tilværelse helt i stykker”*.¹⁰⁹ For at opnå dette, blev bl.a. invaliditetserstatninger og erstatninger for tab af forsørger undtaget fra udlæg,¹¹⁰ ligesom der blev indført en række udtrykkelige udlægsfritagelser for hjælpemidler, der var nødvendige grundet fysiske mangler, handicap, sygdom eller skade, samt for visse aktiver grundet deres uforholdsmæssigt høje affektionsværdi.¹¹¹ Disse nye regler bragte det danske system tættere på den mere fundamentale debitorbeskyttelse, der allerede sås i de øvrige nordiske lande, og harmoniserede store dele af debitorbeskyttelsen.

¹⁰⁸ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 98.

¹⁰⁹ Ibid. s. 27.

¹¹⁰ Retsplejelovens § 513.

¹¹¹ Ibid. § 515.

Der blev ligeledes hjemlet en udtrykkelig selvstændig ret for debtors ægtefælle og visse andre medlemmer af husstanden, til på egne vegne at forlange at debtors trangsbeneficie blev respekteret. Det var – og er – essentielt at et hvert fogedretligt system er indrettet ikke kun med kreditors interesser for øje, men også med respekt for det menneske, der ikke er i stand til at betale sin gæld. De færreste debitorer ender i fogedretten som følge af manglende betalingsvilje, og et hvert inddrivelsessystem i et civiliseret samfund, må nødvendigvis være i stand til at skelne mellem manglende betalingsvilje og manglende betalingsevne, da den korrekte løsning i de to situationer sjældent vil være den samme. De debitorer, der rent faktisk kan tvinges til at betale en gæld, som de egentlig også er i stand til at betale, men blot ikke vil, og de debitorer, for hvem en tur gennem det fogedretlige system ikke tjener noget anerkendelsesværdigt formål, fordi de reelt ikke kan betale, bør ikke i en hver henseende behandles ens eller males med samme pensel. Det var udgangspunktet for betænkningen, og det er og bør fortsat være udgangspunktet i dag. Betænkningen stillede forslag om en øget beskyttelse af insolvente debitorer, ved dels at udvide trangsbeneficiet på en række områder, samt sikre at en insolvent debitor ikke kunne indkaldes til fogedretten igen med vilkårlige mellemrum af kreditor, ved at frede denne i seks måneder efter noteringen af det nyindførte begreb ”insolvenserklæring”.¹¹²

Men selv om udvalgets intention var klar, må den måde hvorpå udvalget anbefalede at bringe intentionen ind i lovgivningen, nødvendigvis ses i lyset af hvad der var teknisk muligt på tidspunktet, hvilket sammenlignet med i dag var ganske begrænset. Udvalgets forslag og den efterfølgende lovgivning bør læses i den samtidige kontekst.

På baggrund af betænkningen, fremsatte Justitsministeriet i folketingsåret 1972-73 et lovforslag, der skulle indføre flere af betænkningens anbefalinger. Heri var

¹¹² Gomard, ”Fogedret”, s. 21 og videre s. 107 ff.

fredningsperioden dog opjusteret fra seks måneder og til et år, og var gældende over for alle debtors kreditorer. Der blev rejst en del kritik af forslaget under Folketingets behandling, og lovforslaget blev ikke færdigbehandlet inden udløbet af folketingsåret.

Som følge af kritikken, var fredningsperioden igen nedjusteret fra et år til seks måneder, da Justitsministeriet genfremsatte lovforslaget i 1975.¹¹³ Reglen blev samtidig gjort ubetinget over for samme kreditor, mens der blev lempet for andre kreditors mulighed for at indkalde en ellers insolvent debitor inden for fredningsperioden. Fredningsreglen i retsplejelovens § 490 blev vedtaget i 1976 i seks-måneders-versionen.

De for fogedretten så grundlæggende principper om indkaldelse til fogedmøder, debtors oplysningspligt og insolvenserklæringer bør ikke betragtes i et vakuum, men derimod som datidens forsøg på at indrette lovgivningen bedst muligt under hensyn til hvad der var teknologisk muligt, og ikke nødvendigvis som den objektivt bedste måde at indrette fogedretten på. Man kan med rette stille det umulige spørgsmål, om udvalget mon ville have foreslået at indrette lovgivningen på samme måde, hvis det på daværende tidspunkt havde været muligt at indhente objektivt korrekte oplysninger om debtors økonomiske forhold direkte fra de offentlige systemer?

Man kan ligeledes overveje, om lovgivningen ikke ville være blevet indrettet fundamentalt anderledes, hvis det på tidspunktet havde været teknologisk muligt, inden afholdelsen af fogedmødet og med en meget høj grad af præcision, at frasortere i hvert fald de mest åbenlyst ubemidlede debitorer, således så de ikke blev indkaldt til fogedretten. Man kan her med rette anføre, at idet udvalget lagde stor vægt på at indrette fogedsystemet så det generede de ubemidlede debitorer mindst muligt, ville man nok have set med stor interesse

¹¹³ "Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårssaftale for domstolene" af 26. juni 2023. REU Alm.del, bilag 222, s. 115.

på et system, der gjorde det muligt slet ikke at indkalde disse ubemidlede debitorer til fogedretten i første omgang, men mindre der faktisk var belæg herfor. Det ville spare kreditor for omkostninger, debitor for gener (og omkostninger) og fogedretten for tid (og omkostninger) - men var ikke teknologisk muligt på tidspunktet.

Det er dog netop ganske muligt i dag. Man skal være påpasselig med at lade den nuværende lovgivning blive til en sovepude, alene fordi ”sådan har vi altid gjort”, og i stedet forholde sig kritisk til *hvorfor* vi endte med at gøre som vi gør, og om det også er sådan vi *bør* gøre i fremtiden.

3.4.1) Særligt vedrørende lønindeholdelse for private krav i betænkningen

Udvalget overvejede også muligheden for udlæg i endnu ikke udbetalt løn, for at lade inddrivelsen af private pengekrav mere modsvare reglerne for inddrivelse af gæld til det offentlige, samt reglerne for inddrivelse af privat gæld i de øvrige nordiske lande, herunder også lande som bl.a. Tyskland.¹¹⁴ Udvalget påpegede også, at lønindeholdelse allerede i væsentligt omfang havde overflødiggjort behovet for udpantning for underholdsbidrag i den offentlige inddrivelse,¹¹⁵ og dermed vist sig som et effektivt inddrivelsesmiddel. Udvalgets anbefaling om lønindeholdelse blev dog at *”Da der således kan anføres vægtige grunde for og imod at indføre adgang til udlæg i fremtidig løn, og da der ikke har vist sig et stærkt ønske om en sådan adgang, går udvalgets udkast ud på som hovedregel at nægte udlæg i*

¹¹⁴ Udlæg i endnu ikke udbetalt løn var på tidspunktet tilladt i Sverige jf. lov nr. 623 af 6. december 1968 §§ 67 a-67 e, og i Finland efter en i praksis udviklet sædvane, der senere blev lovfæstet. Udlæg i endnu ikke udbetalt løn var ikke tilladt i Norge på tidspunktet, men blev tilladt kort efter den danske betænkning. Tysk ret indeholdt ligeledes en adgang til udlæg i endnu ikke udbetalt løn jf. den daværende Zivilprozessordnung §§ 850-850 i.

¹¹⁵ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 26.

ikke udbetalt løn. Man har ikke anset det for praktisk muligt at gøre forskel efter lønnens størrelse eller arbejdsforholdets art, og reglen omfatter derfor også lønmodtagere, der indtager en ledende stilling”.¹¹⁶ Den sidste bemærkning om hvad der var ”praktisk muligt” byggede også på en diskussion om hvordan man skulle forholde sig til arbejdsgivere der ikke ”anviser lønnen til skyldnerens bankkonto, i hvilket tilfælde udlæg inden udbetaling som oftest bliver umuligt, eller om lønnen udbetales direkte til arbejdstageren, hvor fogeden for at kunne foretage udlæg må møde hos arbejdsgiveren på det klokkeslæt, hvor udbetalingen påbegyndes”.¹¹⁷ Et praktisk problem der ikke længere kan siges at være relevant.

Den samlede beslutning om ikke at anbefale lønindeholdelse for private krav byggede dermed dels på, at der ikke havde været noget større ønske om at få adgang hertil og dels på, at muligheden for lønindeholdelsen ville komme til at afhænge af, om arbejdsgiveren betalte debtors løn til en bankkonto eller kontant. Sidstnævnte mulighed, der ofte forekom i praksis i begyndelsen af 70’erne, ville da medføre at fogeden fysisk skulle møde op hos arbejdsgiver på lønningsdagen for at gennemføre udlægget. Der var ligeledes på tidspunktet en ikke uvæsentlig risiko for, at debtors løn ville være så lille, at debitor efter lønindeholdelse ikke ville kunne forsørge sig selv og sin familie – en udfordring som var vanskelig at håndtere med datidens teknologi.

Grundlaget for beslutningen om ikke at anbefale privat lønindeholdelse, drøftes i detaljer i kapitel 6 om lønindeholdelse for private krav, og er et særligt tydeligt eksempel på, at betænkningen afviste en for udvalget ellers god idé, som følge af datidens teknologiske kunnen og dagældende samfundsmæssige forhold, uden at bolden efterfølgende for alvor er blevet samlet op igen senere.

¹¹⁶ Ibid. s. 81.

¹¹⁷ Ibid. s. 79.

Betænkningen bragte for størstedelens vedkommende de mest væsentlige bestemmelser om fogedretten op på det niveau de har i dag. Der var på det tidspunkt tale om en opdatering af så gamle og forældede regler om tvangsinddrivelse, at der i realiteten mere var tale om at man fik lovgivningen til at modsvare det, der alligevel blev praktiseret i fogedretten, snarere end lavede egentlig ændringer i lovgivningen med det formål at styre praksis i en bestemt retning.¹¹⁸ Noget tilsvarende sås i det modsvarende system i Finland, hvor retten til udlæg i løn blev udviklet i praksis inden en hjemmel blev direkte indført i lovgivningen.¹¹⁹

Fremskaffelse af oplysninger om debtors økonomiske forhold blev ligeledes drøftet i udvalgsarbejdet. Af bemærkningerne til debtors oplysningspligt¹²⁰ fremgik først det ubestridelige princip, at debtors husstands indtægter og formue kan have betydning for transbeneficiet, samt for en vurdering af, om debitor forventeligt kan opfylde sine forpligtelser. Debitor måtte derfor nødvendigvis kunne straffes for at give urigtige oplysninger herom, enten efter straffelovens § 158 eller § 162, afhængigt af bl.a. om der var tale om pligtmæssige oplysninger eller ej.¹²¹ Det princip om sandhedspligt og straf for urigtige oplysninger, modsvarede ikke de daværende svenske eller norske systemer, men blev af udvalget anset som den mest korrekte fremgangsmåde til oplysning af fogedsager i Danmark. Det skal særligt hertil bemærkes, at de offentlige systemer i Danmark ikke tillod nogen form for elektronisk indsamling af økonomiske oplysninger om debitor, hvorfor der ikke forelå nogen alternativ løsning.

¹¹⁸ Bruun, Møgelvang-Hansen, og Lindenchrone Petersen, "Fogedsager", s. 9 f.

¹¹⁹ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpanthning, s. 80.

¹²⁰ Den daværende retsplejelovs § 496, nu § 497.

¹²¹ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpanthning, s. 55 f.

Udvalget fortsatte med at anføre at *”Såfremt tredjemand sidder inde med oplysninger om skyldnerens økonomiske forhold, som er af afgørende betydning for forretningens gennemførelse, vil der efter omstændighederne kunne blive tale om vidneførelse [...]”*.¹²² Vidneførelse i fogedretten sker kun ganske undtagelsesvist, og passer generelt dårligt ind i fogedrettens almindelige rammer for behandling af sager, hvorefter en fogedsag i reglen gennemføres på fem til ti minutter. Udvalget anerkendte både manglerne i debtors oplysningspligt som eneste kilde til oplysning af debtors økonomiske forhold og behovet for i visse tilfælde at søge forhold oplyst via tredjemand. Der var dog ikke på tidspunktet nogen oplagt løsning der ville kunne fungere bedre i stor skala, og udvalget holdt derfor fast i systemet med en kombination af debtors oplysningspligt under strafansvar og den undtagelsesvis mulighed for at indhente oplysninger fra tredjemand via vidneførelse, hvis omstændighederne krævede det, suppleret af kreditors ret til at fremlægge eventuel dokumentation, i de relativt få og specifikke situationer, hvor kreditor lå inde med sådanne.

Ved en samlet læsning af betænkningen står det klart, at formålet med den efterfølgende lovændring var at sikre et hurtigere, mere effektivt og mere præcist fogedsystem i Danmark. Det var også det man opnåede, både sammenlignet med det system der lå før lovændringen og sammenlignet med alt hvad der var teknisk og praktisk muligt på tidspunktet. Men det er vigtigt at holde sig for øje, at de fleste regler fik den udformning de havde i dag, i mangel på en bedre løsning.

Det fremgår gennemgående af betænkningen, at udvalget ikke ønskede et system der tillod indkaldelse af debitorer, der med en høj grad af sandsynlighed ikke kunne betale deres gæld eller ejede udlægseggede aktiver.¹²³ Men af mangel på en bedre løsning, faldt valget

¹²² Ibid.

¹²³ Gomard, ”Fogedret”, s. 108 ff.

på en seks måneders fredningsperiode af insolvente debitorer, for i hvert fald at værne mod de mest unødvendige genindkaldelser. Det var på daværende tidspunkt ikke muligt med nogen grad af sikkerhed på forhånd at vurdere debtors potentielle insolvens, og selv i dag ville en sådan indledende vurdering kræve adgang til en længere række af økonomiske oplysninger. De oplysninger der er nødvendige for at foretage en sådan vurdering, er dog alle til stede i de offentlige systemer, og man kan med rimelighed stille det spørgsmål, om udvalget fortsat ville have anbefalet en seks måneders fredningsperiode, hvis det på tidspunktet havde været muligt at frede insolvente debitorer, indtil de, bl.a. ud fra oplysningerne om debtors økonomi i SKATs R75, objektivt kunne konstateres, at debtors økonomiske forhold nu kunne berettige en indkaldelse.

En sådan model ville i langt højere grad modsvare det nuværende svenske system, hvorefter debitor netop bliver ”overvåget” af Kronofogden indtil dennes økonomi forbedres, for først derefter at blive mødt med tvangsinddrivelsesskridt. En væsentlig forskel mellem det danske og svenske (og norske) system er dog, at inddrivelsen i Danmark sker i regi af domstolene, hvilket medfører en række unikke udfordringer, som man ikke har i Sverige og Norge, hvor inddrivelsen sker via en offentlig myndighed.

De nuværende regler var tilpasset samtiden i begyndelsen af 70’erne, og problemet ligger ikke så meget i selve reglerne, men nærmere i at de mest væsentlige regler ikke er opdateret siden det år, hvor Danmark sammen med Grønland tiltrådte det Europæiske Fællesskab,¹²⁴ trods den helt åbenbare udvikling i såvel samfund som teknologi siden da.

¹²⁴ Danmark og Grønland tiltrådte det Europæiske Fællesskab (EF) den 1.januar 1973.

3.5) Betænkning 1990 nr. 1201 om modernisering og forenkling af tvangsfuldbyrdelsen

I 1990 afgav Retsplejerådet *betænkning 1990 nr. 1201 om modernisering og forenkling af tvangsfuldbyrdelsen*. Betænkningen indeholdt flere af de forslag, der senere blev indført som følge af Retsplejerådets *betænkning 2004 nr. 1436 om reform af den civile retspleje III* samt Småsagsudvalgets *betænkning 1997 nr. 1341 om forslag til en forenklet småsags- og inkassoproces*. Betænkningen stillede ligeledes det samme forslag om forlængelse af fredningsperioden i retsplejelovens § 490 fra seks til tolv måneder, som Rørdam-udvalget¹²⁵ senere genfremsatte i 2023, og som nu følger af § 490, stk. 1.

På trods af de mange relativt fremsynede forslag, blev intet af det dog indført på baggrund af betænkningen. Det kan måske til dels begrundes med, at Retsplejerådet anførte at *”Det er endvidere rådets opfattelse, at en gennemførelse af forslagene vedrørende tvangsfuldbyrdelse af mindre krav vil kunne forrykke balancen mellem de til dels modstridende og usammenlignelige hensyn til henholdsvis kreditor og debitor og i øvrigt rejse betænkeligheder ud fra mere almindelige retssikkerhedspolitiske synspunkter. Navnlig disse forslag bør således ikke alene vurderes i forhold til behovet og muligheden for at reducere domstolenes arbejdsopgaver”*¹²⁶ og videre at *”Arbejdsgruppen skal endvidere pege på, at den kraftige reduktion af sagsantallet ved domstolene, som følger af arbejdsgruppens forslag, vil medføre et nettoprovenutab for statskassen, der ikke tilnærmelsesvis modsvares af en nedgang i personaleudgifterne i retsvæsenet”*.¹²⁷ Det er på

¹²⁵ “Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårsaftale for domstolene” af 26. juni 2023. REU Alm.del, bilag 222.

¹²⁶ Betænkning 1990 nr. 1201 om modernisering og forenkling af tvangsfuldbyrdelsen, s. 6.

¹²⁷ Ibid. s. 10.

den baggrund rimeligt at anføre, at Retsplejerådet på daværende tidspunkt godt nok så fordelene i de senere indførte forbedringer af fogedsystemet, men ikke fandt hverken tiden moden eller de daværende økonomiske konsekvenser af regelændringerne ønskværdige for flere af de angivne forslag. På trods af at betænkningen ikke førte til lovændringer, er den alligevel relevant for den efterfølgende retsudvikling, der byggede videre på flere af ideerne.

3.6) Den forenkledede inkassoprocess

I 1997 afgav Småsagsudvalget *betænkning 1997 nr. 1341 om forslag til en forenklet småsags- og inkassoprocess*. Betænkningen stillede bl.a. forslag om en forenklet småsagsproces til håndtering af sager om krav på op til 20.000 kr., og en forenklet og mere effektiv inddrivelsesproces ved domstolene.

Forslaget blev oprindeligt forkastet politisk, men blev på Justitsministeriets opfordring, efter forslag fra Advokatrådet og Dommerforeningen, indarbejdet i Retsplejerådets *betænkning 2004 nr. 1436 om reform af den civile retspleje III*, der førte til indførelsen af det nuværende kapitel 44a i retsplejelovent. Kapitlet indeholder et valgfrit regelsæt, der kan anvendes af kreditorer til inddrivelse af forfaldne ubestridte pengekrav på op til 100.000 kr.¹²⁸, der samler de civilretlige og fogedretlige dele af inddrivelsen i én samlet og forsimplet proces.

Formålet for udvalget var at etablere en egentlig proces målrettet inddrivelse af ubetalte, ubestridte pengekrav, for på den måde at begrænse de resurser, der hidtil var blevet brugt på at opnå domme for inkassokrav, der ikke var bestridte af debitor. Udvalget bemærkede at der ganske vist på tidspunktet var en egentlig småsagsproces i norsk ret, men at denne trods hjemlen hertil, ikke blev anvendt i praksis. Den svenske småsagsproces blev anvendt flittigt,

¹²⁸ Retsplejelovens § 477 a, stk. 1.

og udvalget bemærkede her særligt at de svenske regler, lige som den engelske small claims court, forudsatte, at parterne var i stand til at repræsentere sig selv, og at udgifter til advokat derfor kun i meget begrænset omfang blev dækket.

Der fandtes i Norge ikke særlige regler til behandling af inkassosager, og disse måtte derfor indbringes for domstolene på samme vis som omtvistede sager. Hvis sagsøgte ikke protesterede mod kravet i stævningen, blev der afsagt udeblivelsesdom. I praksis blev de fleste inkassosager i Norge dog afgjort ved *Forliksrådet*, der uanset navnet var en domstol, der dog var under administration af de norske kommuner og ikke direkte under den norske stat. *Forliksrådets* primære opgave var at mægle mellem parterne i en inkassosag, men kunne om nødvendigt afgøre sager ved dom, heriblandt hvis debitor ikke reagerede på indkaldelsen til *Forliksrådet*.

Sverige havde allerede en inkassoproces baseret på et *betalingsföreläggande* (modsvarende det danske betalingspåkrav), der siden 1992 blev behandlet af Kronofogden. Den ordning medførte, at den ufyldstgjorte kreditor kunne gå direkte til Kronofogden med kravet, og Kronofogden kunne da, på samme måde som den danske fogedret, give *betalingsförelägganden* en påtegning om, at debitor ikke havde fremsat indsigelser, med samme retsvirkning som en dom. Det nuværende danske system følger primært logikken i det svenske, dog med den naturlige forskel der ligger i de vidt forskellige beføjelser hos henholdsvis Kronofogden og fogedretten.

Det er ikke formålet med denne afhandling at gennemgå de nærmere regler for brugen af den forenkledede inkassoproces i Danmark, og afhandlingen indeholder ikke en dybdegående gennemgang af indholdet i retsplejelovens kapitel 44a. Emnet er dog alligevel relevant for afhandlingens temaer, dels fordi processen netop havde til hensigt at forsimple og strømline inddrivelsen af privatretlige pengekrav, og dels fordi den forenkledede inkassoproces på visse punkter adskiller sig fra fogedrettens behandling af private inkassosager - særligt fordi reglerne netop blev indført, for at overføre en arbejdsopgave fra de almindelige domstole (afsigelse af udeblivelsesdomme og inkassodomme) og til et sted, hvor denne opgave passede bedre ind – hos fogedrettens kontorpersonale.

3.7) Rørdam-udvalget

Den 24. januar 2023 blev der nedsat et udvalg for forberedelse af ny flerårssaftale for domstolene (populært omtalt som ”Rørdam-udvalget”), der allerede den 26. juni 2023 fremkom med *”Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårssaftale for domstolene”*.

Udvalget blev nedsat ved sålydende kommissorium: *”Velfungerende domstole er en grundpille i retsstaten og i velfærdssamfundet. Internationale undersøgelser viser, at tilliden til de danske domstole er helt i top, og at effektiviteten er høj set i et europæisk perspektiv. Der har imidlertid over de senere år været klare tegn på, at domstolene er udfordret. Sagsbehandlingstiderne er stigende over en bred kam, kompleksiteten i de sager, der behandles ved retterne, er stigende, bygningssituationen er udfordret af bl.a. flere nævningsager, som stiller større krav til kapaciteten, og der er et generelt it-efterslæb”*.¹²⁹ Det fremgår videre at *”Udvalget skal arbejde med både tiltag, som vil kunne gennemføres i praksis i den kommende flerårssaftaleperiode, og tiltag med en længere implementeringshorisont, som kan indgå i den kommende flerårssaftale, men som evt. mest hensigtsmæssigt kan undergives yderligere analyse i et af Justitsministeriets eksisterende udvalg eller i et nyt selvstændigt udvalg. Udvalgets arbejde skal fokusere på tiltag, som vurderes at kunne medvirke til en smidiggørelse eller effektivisering af sagsbehandlingen ved domstolene”*.¹³⁰

Udvalget, der kun havde i alt 4 måneders arbejdstid til sin rådighed, overvejede omkring 60 forskellige tiltag til optimering af domstolenes drift, herunder fire mindre tiltag til

¹²⁹ Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårssaftale for domstolene” af 26. juni 2023. REU Alm.del, bilag 222, s. 3.

¹³⁰ Ibid. s. 4.

optimering af fogedretten, hvoraf de to er af relevans for denne afhandling, og efterfølgende er implementeret i retsplejeloven.

Udvalget stillede for det første forslag om, at fredningsperioden ved insolvens i retsplejelovens § 490, stk. 1 blev udvidet fra seks til tolv måneder, med henblik på at aflaste fogedretten for fogedforretninger der blev (gen)indgivet på et tidspunkt, hvor der i realiteten ofte ikke var sket væsentlige ændringer i debtors økonomiske situation.¹³¹

Forslaget var en genfremsættelse af Retsplejerådets anbefaling nr. 3, på baggrund af idekatalogets pkt. 39 i *betænkning 1990 nr. 1201 om modernisering og forenkling af tvangsfuldbyrdelsen*.¹³² Udvidelsen af fredningsperioden blev af Rørdam-udvalget vurderet til at kunne frigøre op til 1,3 mio. kr. årligt, med udgangspunkt i, at tiltaget ville have en effekt svarende til 10% af de almindelige fogedsager der afsluttes med insolvenserklæring, svarende til en reduktion af antallet af årlige fogedsager på ca. 2.100. Udvalget bemærkede, at der efter indførelsen af den nye retsafgiftslov havde været en stigning i antallet af udlægsbegæringer i umiddelbar forlængelse af udløbet af den daværende seks måneders fredningsperiode. Stigningen var en naturlig og forventelig konsekvens af den nye retsafgiftslovs § 13, stk. 6, hvorefter der først skal betales ny retsafgift efter stk. 1, når rekvirenten fremsætter en ny anmodning vedrørende kravet over for fogedretten mere end et år efter, at afgiftspligten er indtrådt. Idet den nye retsafgiftslov gjorde det retsafgiftsmæssigt gratis at genindgive den samme fogedforretning mod debitor inden for et år af den første indgivelse, var der naturligvis flere kreditorer, der valgte den gratis mulighed for en fogedsag mere.

¹³¹ Ibid. s. 120.

¹³² Betænkning 1990 nr. 1201 om modernisering og forenkling af tvangsfuldbyrdelsen s. 23 f.

Det fremgår af forarbejderne til retsafgiftslovens § 13, stk. 6 at *”Bestemmelsen indebærer, at den afgift, der betales for den første anmodning om foretagelse af fogedforretning vedrørende et krav, også dækker senere anmodninger vedrørende samme krav mod samme skyldner, som fremsættes indtil 1 år efter den første anmodning. Det kan eksempelvis være en anmodning om udkørende fogedforretning eller politifremstilling eller en anmodning til fogedretten i en anden retskreds, eksempelvis fordi skyldneren er flyttet”*,¹³³ og det synes dermed ikke at have været lovgivers intention med bestemmelsen at gøre det billigere for kreditor at genindgive udlægsanmodninger mod debitor i umiddelbar forlængelse af udløbet af insolvensfredningen. Det er tidspunktet for fremsættelsen af den nye anmodning der er afgørende for, om der skal betales ny retsafgift efter stk. 1, og etårsfristen regnes fra det tidspunkt, hvor den tidligere afgiftspligt indtrådte.

I 2022 behandlede fogedretten 77% af alle almindelige fogedsager og betalingspåkrav inden for 3 måneder.¹³⁴ Hvis man dertil lægger en efterfølgende seks måneders insolvensfredning, gav de tidligere regler kreditor et ca. tre måneder langt vindue, hvori kreditor kunne genindgive fogedforretningen mod debitor, uden at betale ny retsafgift. Det økonomiske incitament virkede selvfølgelig tillokkende på mange, idet det var et ekstra gratis forsøg på at inddrive gælden. Det havde dog som illustreret ved ovenstående citat fra forarbejderne, ikke været lovgivers intention med bestemmelsen. Da det alligevel blev en de facto konsekvens af lovændringen, gav en længere fredningsperiode dermed logisk mening, idet det fortsat vil muliggøre de mere særlige anmodninger som § 13, stk. 6 ønskede at omfatte af den oprindelige retsafgift, uden samtidig at gøre det automatisk gratis at genindkalde insolvente debitorer.

¹³³ LFF 2020-10-21 nr. 66, bemærkninger til § 13, stk. 6.

¹³⁴ ”Danmarks Domstoles Årsrapport”, 2022 s. 14.

Retsplejerådet anførte dog i forbindelse med fremsættelsen af det samme forslag om en etårig fredningsperiode i 1990,¹³⁵ at en tolv måneders fredning måtte antages at øge antallet af udkørende fogedforretninger, også i situationer hvor debitor året forinden var blevet erklæret insolvent, og at det i et ikke uvæsentligt omfang ville ende med at opveje besparelsen herved. Den pointe synes bl.a. at have støtte hos Rothe, der påpegede at en lang række insolvenserklæringer viser sig ikke at holde vand, hvis de efterprøves ved en udkørende fogedforretning.¹³⁶ Den af Rørdam-udvalget anførte potentielle besparelse for fogedretten, der alene beløb sig til antageligt 1,3 mio. kr., er også jf. udvalgets eget udsagn behæftet med betydelig usikkerhed, der kun forøges af, at Rørdam-udvalget ikke synes at have forholdt sig til 1990-udvalgets foregående konklusioner om det samme forslag, eller i hvert fald ikke har medtaget det i udvalgets endelige anbefalinger og argumentation herfor. Fredningsperioden har ikke på nuværende tidspunkt nok historik til at man kan vurdere, om det faktisk har medført en forøgelse af hverken antallet af udkørende fogedforretninger eller konkursbegæringer, som 1990-udvalget forudså.

Udvalget anbefalede for det andet at udvide fogedrettens adgang til at foretage udlæg uden debtors tilstedeværelse, i aktiver hvis ejerskab fremgår af offentlige registre, herunder tingbogen. Det var ligeledes en genfremsættelse af et tidligere forslag fra Retsplejerådet i *betænkning 1990 nr. 1201 om modernisering og forenkling af tvangsfuldbyrdelsen*,¹³⁷ der denne gang blev vedtaget. Formålet med anbefalingen var at reducere antallet af fogedsager der blev omberammet til enten politifremstilling eller udkørende fogedforretning, i

¹³⁵ Betænkning 1990 nr. 1201 om modernisering og forenkling af tvangsfuldbyrdelsen s. 23 f.

¹³⁶ Rothe, "I fogedretten" s. 80.

¹³⁷ I betænkning 1990 nr. 1201 om modernisering og forenkling af tvangsfuldbyrdelsen på s. 24, som pkt. 4 fremsatte Retsplejerådet, på baggrund af Idekatalogens pkt. 40 forslag om, at fogedretten fik adgang til at foretage en række udlæg på fogedrettens kontor uden debtors tilstedeværelse.

situationer hvor debitor ikke mødte i fogedretten, men hvor der er objektivt konstaterbare aktiver, hvis ejerskab ikke kan betvivles. Forslaget medførte en delvis ophævelse af begrænsningen i retsplejelovens § 495, stk. 1, 2. led. hvorefter fogedforretninger tidligere kun kunne foretages på fogedrettens kontor uden debitor giver møde, hvis der foretages pantebrevsudlæg jf. § 478, stk. 1, nr. 6 i fast ejendom og andele af andelsboligforeninger m.v.,¹³⁸ eller for krav omfattet af § 478, stk. 2, som er sikret ved lovbestemt pant i det udlagte.

Udvalget påpegede at det ikke var forbundet med væsentlige betænkeligheder at give fogedretten hjemmel til at foretage udlæg på fogedrettens kontor, hvis debitor ikke mødte op, så længe udlægget sker i aktiver, der er registreret i offentlige registre. Som eksempler herpå gav udvalget *”fast ejendom, biler, skibe og luftfartøjer”*¹³⁹ hvoraf de to første nok har størst praktisk betydning. Fast ejendom var allerede i visse situationer omfattet af den gamle bestemmelse, hvorfor den reelle udvidelse af § 495 lå i dels at tillade udlæg i fast ejendom uanset kravets type, samt i at tillade udlæg i øvrige typer af aktiver, hvis ejerskab er registreret i offentlige registre. Det er ikke et krav at registrets primære formål er at registrere ejerskab over et bestemt aktiv, lige som der ikke er krav om specifikke retsvirkninger af registreringen, blot registreringen kan bringe sikkerhed omkring debtors ejerskab af aktivet.

¹³⁸ Denne faste ejendom eller andelsboligforening skal være beliggende i Danmark for at der kan foretages udlæg heri. Udlægsforbuddet omfatter alle aktiver der befinder sig i udlandet. Der kan dog foretages udlæg i en simpel fordring selv om debitor på denne fordring befinder sig i udlandet, idet en simpel fordring antages at ”befinde sig” der hvor kreditor er, jf. princippet i gældsbrevslovens § 3. Hvis debitor i udlægsforretningen tillige er kreditor på en fordring mod en debitor i udlandet, kan denne fordring derfor godt være genstand for udlæg, jf. Werlauff og Lindenchrone Petersen, ”Dansk retspleje”, s. 517.

¹³⁹ Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårsaftale for domstolene” af 26. juni 2023. REU Alm.del, bilag 222, s. 122.

Som også anført af udvalget, var hjemlen primært tænkt til at omhandle fast ejendom, motorkøretøjer og skibe, men Domstolsstyrelsen er for nuværende i færd med at udarbejde en oversigt over øvrige registre der anses for omfattet af bestemmelsen.¹⁴⁰

Der blev ikke samtidig stillet forslag om at udvide fogedrettens adgang til at fremsøge oplysninger om debtors eventuelle aktiver. Ved udlæg i fast ejendom, kan fogedretten som hidtil foretage et opslag i tingbogen, men det samme er ikke muligt at gøre i motorregistret. Et opslag her forudsætter kendskab til det motorkøretøj der søges på, hvilket igen forudsætter at enten kreditor eller fogedretten ved relativt meget om debtors bil. Det vil naturligvis være tilfældet hvis kreditor er automekaniker og fogedsagen omhandler manglende betaling af reparation af debtors bil, men vil næppe være tilfældet i mange andre tilfælde. Motorkøretøjet kan alene fremsøges i tingbogen hvis der er pant i det, da det kun er pantet og ikke ejerskabet over motorkøretøjet, der tinglyses. Ejerskab over motorkøretøjer fremgår af SKATs R95 om debitor, men de oplysninger er ikke tilgængelige for fogedretten.

Rørdam-udvalget vurderede at ændringen ville medføre en reduktion i omberømmelser på ca. 270 fogedsager årligt, hvilket ville medføre en årlig besparelse hos domstolene på 0,1 mio. kr., samt en ukendt besparelse hos politiet, der ville skulle gennemføre færre politifremstillinger. Der behandles hvert år mere end 270.000¹⁴¹ fogedsager, og et lovgivningsmæssigt tiltag der forventes at have en indvirkning på en reduktion på 0,1% af sagerne, fremstår ikke videre effektivt i forhold til at optimere sagsbehandlingen. En hjemmel til at lade fogedretten notere udlæg i et motorkøretøj uden debtors tilstedeværelse, giver kun praktisk mening, hvis fogedretten da også får adgang til at undersøge om debitor

¹⁴⁰ Der er eksempelvis for nuværende usikkerhed om hvorvidt registrerede ejerskab over heste, SEGES, er omfattet af bestemmelsen, hvilket dog må antages at være tilfældet.

¹⁴¹ Se fodnote 17.

ejer et motorkøretøj. Det er ikke muligt for fogedretten at søge på debitor i motorregistret for på den måde at få oplyst, om denne ejer et motorkøretøj, og den nye mulighed for at foretage udlæg uden debtors tilstedeværelse, fremstår dermed mere symbolsk. Den af lovændringen følgende besparelse ville have været væsentligt større, hvis man ikke alene gav fogedretten hjemmel til at foretage udlæg uden debtors tilstedeværelse, men samtidig også gav fogedretten hjemmel til at undersøge om debitor så også ejer denne type aktiver, hvori udlægget kan gøres. Hjemmel til at foretage disse udlæg og viden om at aktiverne findes og tilhører debitor, er to sider af samme korthus, hvoraf udvalget kun forholdt sig til den ene.

På trods af at begge de to tiltag naturligvis vil forbedre fogedrettens drift i begrænset omfang, blev der ikke gjort noget ud af at tænke optimeringen af fogedretten ind i en større kontekst, lige som udvalget hverken så på de positive erfaringer man har med en mere datadrevet inddrivelse i Norge og Sverige eller på den del, der måske udstiller den danske fogedret i mest negativ retning rent effektivitetsmæssigt: forbuddet mod lønindeholdelse for private krav. Udvalget havde jf. sit kommissorium til opgave at *”fokusere på tiltag, som vurderes at kunne medvirke til en smidiggørelse eller effektivisering af sagsbehandlingen ved domstolene”*¹⁴² samt specifikt en *”Gentænkning af behandlingen af visse sagstyper”*¹⁴³ som et muligt tema. På trods heraf omhandlede udvalgets anbefalinger i relation til fogedretten alene relativt marginale forbedringer, der ikke adresserede det mere grundlæggende problem, der gør den danske fogedret så meget mindre effektiv end vores nabolandes. Det ses særligt ved at udvalget samlet set fremkom med potentielle besparelser

¹⁴² ”Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårssaftale for domstolene” af 26. juni 2023. REU Alm.del, bilag 222, s. 4.

¹⁴³ Ibid. s. 5.

ved forenklinger af retsplejen på 51,3 mio. kr. årligt, hvoraf kun 1,5 mio. kr. kom fra en optimering af den fogedretlige inddrivelse, på trods af at fogedretten er budgetteret til at bruge 195,9 mio. kr. på driften i 2025.¹⁴⁴

Væsentlige besparelser er bestemt mulige, ligesom det er muligt at nedbringe fogedrettens sagsmængde betragteligt, men det kræver en mere åben og løsningsorienteret dialog om fremtidens fogedret, samt en højere grad af selverkendelse når vores nationale system sammenlignes med vores nabolandes.

¹⁴⁴ Finansloven for 2024, § 11.41.02, s. 76.

Del 2 - De nuværende regler

4. Fogedsagens datagrundlag og fremskaffelsen af data i private fogedsager

4.1) Indledning og formål

Formålet med dette kapitel er at klarlægge det datagrundlag som en fogedsag gennemføres på, hvorledes disse oplysninger fremskaffes, samt hvorvidt dette dels er den optimale måde at fremskaffe disse oplysninger på, og dels om de oplysninger der generelt forefindes ved gennemførelsen af en fogedsag, er tilstrækkelige.¹⁴⁵

I inddrivelsessager er fogedrettens formål todelt. Dels skal fogedretten sørge for at alle debitorer der *kan* at betale, kommer til at betale, og dels skal fogedretten skåne de debitorer der *ikke kan* betale, for unødige gene og omkostninger. At opfylde begge formål kræver data, og jo bedre data der er til stede, jo lettere bliver det at skelne den ene gruppe debitorer fra den anden, og behandle begge grupper mest hensigtsmæssigt.

Den juridiske metode, der også anvendes i fogedretten, handler om at anvende jus på de relevante fakta. Men hvis den korrekte jus anvendes på forkerte eller utilstrækkelige fakta, risikerer man at komme til en forkert subsumption. Det er derfor en absolut nødvendighed for korrekt retsudøvelse, at beslutninger træffes på baggrund af korrekt og tilstrækkeligt data.

I afhandlingens forrige del blev reglernes historiske udvikling op til nutiden gennemgået, med henblik på at fastslå hvordan gældende ret opstod, samt hvilke overvejelser og principper der lå til grund for reglernes udformning. Dette kapitel fortsætter den naturlige kronologi ved at illustrere hvordan reglerne anvendes i dag, samt hvordan de præmisser, der lå til grund for reglerne, har udviklet sig.

¹⁴⁵ For en definition af begrebet "tilstrækkelige", se kapitel 2.6.5.

Kapitlet er inddelt i tre sektioner. Først gennemgås de nødvendige oplysninger som kreditor selv fremkommer med ved opstarten af en fogedsag, dernæst de oplysninger som debitor fremkommer med under strafansvar som led i sin oplysningspligt, og slutteligt de få oplysninger, som fogedretten selv indhenter ex officio. Derefter afsluttes kapitlet med en generel drøftelse af hvorvidt datagrundlaget er tilstrækkeligt til at behandle fogedsager i overensstemmelse med domstolens målsætninger¹⁴⁶ og reglernes formål, både for så vidt angår selve datagrundlaget og den måde hvorpå dataen indhentes og anvendes.

4.2) Oplysninger fra kreditor

4.2.1) Nødvendige oplysninger

Efter retsplejelovens § 488, stk. 1, skal kreditor ved indgivelsen af en anmodning om tvangsfuldbyrdelse til fogedretten, samtidig give fogedretten *”de oplysninger, som er nødvendige til sagens behandling”*, og fogedretten er ikke kompetent til at behandle tvangsfuldbyrdelsen, hvis disse oplysninger mangler.¹⁴⁷

Den nuværende § 488 blev indført i 1976, som afløsning for de dagældende §§ 482, 598, stk. 1 og § 601, 1. pkt. Forarbejderne til de gamle bestemmelser indeholder ikke nogen definitiv opstilling af hvilke oplysninger der ansås for *”nødvendige til sagens behandling”*, og spørgsmålet blev heller ikke behandlet i betænkningen forud for indførelsen af den nuværende § 488, stk. 1.

Af den tidligere § 482, stk. 1, der blev indført med den første udgave af retsplejeloven i 1916, fremgik at *”Den, der vil have en Eksekution foretaget, skal for Fogeden fremsætte sin Begæring herom, ledsaget af Udskrift af Dommen, Kendelsen eller Forliget eller af det*

¹⁴⁶ Som bl.a. defineret i ”Strategi for Danmarks Domstole 2023-2027”.

¹⁴⁷ Retsplejelovens § 489, stk. 1, 3. led.

originale Pantebrev eller Bodmeribrev, ligesom han ogsaa ved samme Lejlighed har at meddele alle de Oplysninger, som i øvrigt maatte være fornødne, for at Fogeden kan tage Bestemmelse om Forretningens Berammelse". Bemærkningen om at der alene skal fremkomme de fornødne oplysninger for at fogedretten kan *"tage Bestemmelse om Forretningens Berammelse"* er særligt relevant, fordi indførelsen af retsplejelovens § 488 ikke tilsigtede nogen ændring af retsstillingen.

Spørgsmålet om udstrækningen af den dagældende § 482, stk. 1, blev bl.a. behandlet af Højesteret i U 1925.596 H, hvori fogedretten havde stillet som betingelse for at fremme en fogedsag at *"Begæringen skal paategnes selve Forligsudskriften, og at der i Begæringen skal ske Opgørelse af Renter, Honorar m v for Rekvisitionen, Rekvirentens Mødesalær og Befordring samt Statsgebyr, Vidnegebyr og Promillegebyr, saaledes at man straks kan kræve Rekvisitus for et bestemt Beløb uden forudgaaende tidsspildende Tilførsler til Fogedbogen"*. Hertil udtalte Højesteret at *"Retsplejeloven ses ikke at indeholde nogen Hjemmel til at stille de ovennævnte af Fogedretten rejste Krav, og navnlig maa Lovens § 482, 1ste Stykke, antages udelukkende at sigte til saadanne Oplysninger, som maatte være fornødne til Afgørelse af, om det nødvendige Eksekutionsgrundlag er til Stede. Rekvirenten maa herefter kunne fordrø, at Fogedretten berammer den begærede Eksekutionsforretning, og vil under denne have Adgang til at oplyse, hvilke Omkostninger der falder Rekvisitus til Last"*.

Frost gennemgik i 1931 en række eksempler på, hvilke oplysninger, der efter dagældende retspraksis, faldt ind under bestemmelsen,¹⁴⁸ og alderen af såvel Højesterets kendelsen som Lauesen Frosts bog til trods, er det fortsat et udtryk for gældende ret. Bestemmelsen sigter alene til de oplysninger, der som absolut minimum er nødvendige for, at tvangsfuldbyrdelsen

¹⁴⁸ Frost, "Fogedforretninger", s. 38 f.

rent fysisk kan indledes, uden at der kan rejses rimelig tvivl om debtors identitet og kravets eksistens.

Deraf kan modsat konkluderes, at bestemmelsen ikke sigter til faktisk at skaffe fogedretten et reelt og forsvarligt oplysningsgrundlag til at behandle fogedsagen på, idet de oplysninger (om end ganske ønskelige og relevante) strengt definitorisk ikke automatisk kan siges at være *”nødvendige for sagens behandling”*. Det understreges yderligere af at vurderingen efter § 488, stk. 1 sker ved indleveringen af udlægsanmodningen og dermed inden debitor formelt involveres i sagen. I forbindelse med indførelsen af § 488, stk. 1, blev det drøftet, om udvidelsen af udlægsgrundlagene medførte et behov for øgede oplysninger fra kreditors side, uden at dette dog førte til et forslag om ændringer.¹⁴⁹

Med afsæt i § 488, stk. 1, er kreditor forpligtet til at oplyse debtors navn og adresse. Bestemmelsen modsvarer i grove træk retsplejelovens § 348, stk. 2, nr. 1, hvoraf fremgår af sagsøger ved udtagelse af stævning har pligt til at anføre *”parternes navn og adresse [...]”*. Men hvor § 348, stk. 2 ligeledes bl.a. kræver at sagsøger kommer med *”en udførlig fremstilling af de faktiske og retlige omstændigheder, hvorpå påstanden støttes”*¹⁵⁰ og en *”angivelse af de dokumenter og andre beviser, som sagsøgeren agter at påberåbe sig”*,¹⁵¹ stiller § 488 ikke yderligere krav til kreditors oplysningspligt i udgangspunktet. Det er derfor også potentielt vanskeligt at afgøre, om kreditor overhovedet er nødt til at oplyse andet og mere end debtors navn og adresse, samt fremlægge et eksigibelt fundament.

¹⁴⁹ Forholdet er nærmere gennemgået af Jochimsen i “Forhåndsafvisning i fogedretten ved anmodning om udlæg”, U.2001B.125, s. 127.

¹⁵⁰ Retsplejelovens § 348 stk. 2, nr. 4.

¹⁵¹ Ibid. nr. 5.

4.2.1.1) Opgørelse af kravet

I modsætning til § 348, stk. 2, nr. 3 ved stævninger, fremgår det ikke udtrykkeligt af retsplejelovens kapitel 46, at kreditor overhovedet skal opgøre sit krav,¹⁵² hvilket kreditor dog på trods af den manglende hjemmel naturligvis alligevel skal. Det bredt accepterede synspunkt har tidligere været begrundet i den tidligere retsafgiftslovs 2. afsnit, hvorefter størrelsen på retsafgiften i fogedretten til dels afhang af kravets størrelse. Den måde at beregne retsafgift på, blev dog ændret med den nye retsafgiftslov, hvorefter der nu jf. § 10, stk. 1, nr. 1 betales en flad retsafgift på 750 kr. uanset sagens beløb. Kreditor kan derfor ikke (længere) siges at have pligt til at opgøre sit krav af hensyn til beregningen af retsafgift. Der kan dog fortsat stilles krav om en sådan opgørelse af kravet, idet opgørelsen er nødvendig for at fogedretten kan iagttage sin underretningspligt i retsplejelovens § 493 stk. 1. Bestemmelsen hjemler alene fogedrettens pligt til at oplyse debitor om tid og sted for fogedforretningen, men det må heri også implicit ligge, at fogedretten samtidig skal give debitor de oplysninger, som denne har brug for, for at kunne betale kravet, og dermed afværge både selve fogedforretningen og de deraf følgende omkostninger - uanset at dette faktisk ikke fremgår af bestemmelsen.¹⁵³

Et argument imod det synspunkt følger dog direkte af bestemmelsens stk. 3, der omhandler tvangsfuldbyrdelse på grundlag af en udpantningsret. Det fremgår heraf, at fogedretten i den situation har pligt til at meddele debitor *"kravets grundlag og størrelse og sidste rettidige betalingsdag"*. At det krav er specifikt anført i bestemmelsens stk. 3, men ikke i stk. 1, kan læses som en indikation af, at det krav da alene er tiltænkt at gælde i netop situationen i stk. 3, og ud fra en almindelig modsætningsslutning da ikke i de øvrige tilfælde.

¹⁵² Møller og Ebbensgaard, "Kommenteret retsplejelov, Bruxelles I-forordning" s. 94.

¹⁵³ Ibid.

Selv om den læsning metodisk er korrekt, ville det medføre en ganske uholdbar juridisk situation, og må derfor – den manglende hjemmel til trods – anses som et krav til fogedrettens oplysningspligt, og dermed også til kreditors.

Den konklusion følger også af bl.a. Bruun, Møgelvang-Hansen og Lindencrone Petersen, der skriver at *"Har rekvirenten ikke i sin udlægsanmodning angivet, hvilket beløb der begæres udlæg for, kan fogedretten kræve denne oplysning, men er fordringen opgjort, kan grundlaget for opgørelsen, herunder fx renteberegning eller omkostninger og medtagne gebyrers berettigelse, ikke anses for oplysninger, som er nødvendige til sagens behandling, og som skal foreligge allerede ved anmodning om udlæg"*.¹⁵⁴ Af den kommenterede retsplejelov fremgår herom at *"Har rekvirenten ikke i sin udlægsanmodning angivet, hvilket beløb der begæres udlæg for, må fogedretten kunne kræve denne oplysning, og en sådan oplysning må anses som en oplysning, som er nødvendig til sagens behandling, og som derfor er omfattet af § 488, stk. 1, med den virkning, at hvis rekvirenten – efter en eventuelt meddelt frist – ikke angiver det beløb, der begæres udlæg for, kan anmodningen om udlæg afvises i medfør af § 489, stk. 1"*.¹⁵⁵ Begge citater er dog fra før ændringen af retsafgiftsloven, og kan dermed delvist have mistet deres underbyggende årsag, idet særligt den kommenterede retsplejelov netop underbyggede konklusionen dels med den dagældende retsafgiftslov og dels med fogedrettens underretningspligt. Det til trods, må citaterne dog fortsat ses som det nødvendige juridiske udgangspunkt: Hvis du vil inddrive et beløb via fogedretten, er du nødt til at oplyse det beløb.

¹⁵⁴ Bruun, Møgelvang-Hansen, og Lindencrone Petersen, "Fogedsager", s. 164. Se ligeledes Jochimsen, "Forhåndsafvisning i fogedretten ved anmodning om udlæg", U 2001B.125, U 2000.2198/2 V, U 2001.1934 Ø og FM 1-2005-3149.

¹⁵⁵ Møller og Ebbensgaard, "Kommenteret retsplejelov, Bruxelles I-forordning", s. 94.

Engberg argumenterede for, at § 488 skal forstås således så fogedretten kan kræve de oplysninger, der er nødvendige for at tilrettelægge sagsbehandlingen hensigtsmæssigt, også af hensyn til fogedrettens resurseforbrug, og under henvisning til fogedrettens vejledningspligt.¹⁵⁶ Det fremgår dog eksempelvis for spørgsmålet om kreditors opgørelse af sit krav, at der ved fogedrettens indhentning af yderligere oplysninger, skal være konkrete omstændigheder der indikerer, at de allerede afgivne oplysninger (her den allerede afgivne opgørelse) er ukorrekt, for at berettige indhentelsen af yderligere oplysninger.¹⁵⁷

Det fremgår videre af *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning*, at meddelelsen til debitor – trods det faktum at der ikke er defineret en specifik varslingsstid – bør gives i så god tid, så debitor har mulighed for at afregne over for kreditor forinden, hvilket naturligvis forudsætter en opgørelse af kravet. Der er dog fortsat meget elastik i den opgørelse:

I U 2000.2198/2 V havde fogedretten afvist en udlægsanmodning, fordi kreditors opgørelse af sit krav, ikke tog udgangspunkt i det gældsbeholdning, der lå til grund for anmodningen. Fogedretten anførte at "Da rekvirenten har taget udgangspunkt i en hovedstol, der ikke umiddelbart kan relateres til det påberåbte fundament, har fogedretten ikke mulighed for at kontrollere rigtigheden af rekvirentens fordring" og videre "Da det således må anses for nødvendigt for sagens behandling, at rekvirenten ved fremsendelse af kontoudtog eller på anden måde dokumenterer, hvorledes det påståede krav fremkommer, og da rekvirenten i denne sag trods opfordring hertil har undladt at fremkomme med sådan dokumentation afvises rekvirentens begæring". Landsretten ophævede kendelsen og hjemviste sagen med den begrundelse at "Det forhold, at rekvirenten ikke ved sin opgørelse af fordringen har taget udgangspunkt i det beløb, der fremgår af gældsbeholdningen, har ikke kunnet begrunde, at fogedretten i medfør af retsplejelovens § 489, stk. 1, jf. § 488, stk. 1, 1. pkt., har afvist kæreandes begæring om foretagelse af udlæg, og landsretten ophæver derfor fogedrettens kendelse".

¹⁵⁶ Engberg, "Om forhåndsoplysninger i fogedsager og nogle formaliteter om gebyrer", FM 2000.47, s. 47 ff.

¹⁵⁷ VLK af 16. november 2000, V.L. B-2183-00.

Hvis sagen tidligere har været behandlet ved fogedretten, er det dog et krav, at kreditors opgørelse af kravet tager udgangspunkt i fogedrettens sidste foretagne opgørelse, og afledt deraf derfor også et krav, at kravet opgøres i det hele taget.¹⁵⁸ Det ville dog have været retsplejeloven klædelig med en egentlig hjemmel til opgørelse af kravet ved indleveringen af en fogedsag.

4.2.1.2) Debtors navn og adresse

Kreditor skal oplyse debtors adresse, således så fogedretten først kan kontrollere at sagen er indgivet ved rette værneting, og derefter forkynde fogedsagen for debitor. Der kan ikke på forhånd aftales et andet værneting end debtors hjemting, idet retsplejelovens § 245 om værnetingsaftaler ikke er anvendelig på fogedsager.¹⁵⁹ Tidligere har fogedretten i visse tilfælde stillet krav til kreditor om, at debtors adresse skulle ledsages af en udskrift fra folkeregistret.¹⁶⁰ Det problem er dog i dag i langt de fleste tilfælde løst ved fogedrettens

¹⁵⁸ U 1994.224 Ø, omend denne fogedbog ikke rent faktisk kan forlanges medindsendt sammen med udlægsanmodningen, hvis denne sker over for den samme fogedret som behandlede sagen sidst, jf. U 1961.862 Ø.

¹⁵⁹ U 2001.232/1 Ø.

¹⁶⁰ I FM 1986.154/2 krævede fogedretten en udskrift fra folkeregistret, der bekræftede debtors adresse, for at omberamme en fogedsag til ny forkyndelse. En stævningsmand havde tidligere forgæves forsøgt at forkynde sagen for debitor, hvilket ikke havde været muligt, da debitor enten var fraflyttet den af kreditor oplyste adresse, eller aldrig havde boet der. Kreditor havde derefter ændret debtors adresse på fundamentet og indleveret sagen igen til omberammelse. Fogedretten afviste begæringen om omberammelse og krævede at kreditor dokumenterede at adressen nu var korrekt, ved at fremsende en udskrift fra folkeregistret. Af domsreferatet fremgår at: ”Østre Landsret fandt ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere afvisningen, der har hjemmel i Rpl. § 489, stk. 1, jfr. § 488, stk. 1, hvorefter fogedrettens afgørelse stadfæstedes”.

digitale adgang til folkeregistret, og selv om problemer med forkyndelse naturligvis fortsat forekommer, vil fogedretten i dag sjældent forsøge at forkynde en fogedsag på en adresse hvor debitor ikke længere bor, med mindre kreditor direkte har begrundet hvorfor dette er det rette sted til forkyndelsen.

Oplysningerne om sagsøgte navn og adresse efter retsplejelovens § 348, stk. 2, nr. 1, er på overfladen de samme som kræves ved indlevering af en sag til tvangsfuldbyrdelse efter retsplejelovens § 488, stk. 1, hvor kreditor skal give fogedretten *"de oplysninger, som er nødvendige til sagens behandling"*, hvilket bl.a. omfatter debtors navn og adresse. Selv om kravet til oplysning af parternes navn og adresse derfor som udgangspunkt er det samme ved stævning og fogedsag, er der dog alligevel en vis forskel på med hvilken grad af sikkerhed en part skal kunne identificeres korrekt.

I U 1964.347 Ø var der af sagsøger udtaget stævning mod en "H. Rasmussen" boende "Tingvej 7" i København. Byretten bemærkede at dette ikke var tilstrækkelig identifikation af sagsøgte, herunder at en udeblivelsesdom ligeledes næppe ville kunne forventes tvangsfuldbyrdet af fogedretten efterfølgende, hvis "H. Rasmussen" bestred at være rette debitor. Byretten fandt derfor at stævningen ikke opfyldt betingelserne i den daværende retsplejelovs § 337, stk. 1 om at sagsøgte skulle være betegnet med navn og stilling, og afsagde afvisningsdom. Af landsrettens bemærkninger fremgår bl.a. at "Af den fremlagte ankestævning fremgår, at den for så vidt angår indstævnte Rasmussen den 2. november 1963 er forkyndt for indehaveren af lejligheden Tingvej 9, 1. sal o. g., hr. Franck Rasmussen, der bemærkede, at H. Rasmussen er identisk med en mand ved navn Hans, der for ca. 1 år siden var tilmeldt anførte adresse, at han ikke kender den pågældendes bopæl, men ved at han mandag formiddag indfinder sig et sted, hvor han så vil overgive ham genparten. Efter at appellantens advokat derefter havde oplyst at indstævnte H. Rasmussen er identisk med Helge Johannes Oluf Rasmussen, boende Tingvej 9, st. th. o. g., blev ankestævningen den 9. november 1963 forkyndt for Helge Rasmussen personlig. Han blev tilfældigt antruffet i gården til Tingvej 7 og oplyste, at han mandag den 4. november 1963 af Franck Rasmussen havde modtaget genpart. Stævningsmanden bemærkede, at den anførte bopæl Tingvej 9, st. th., er ukorrekt, idet der her findes et værksted, samt at Helge Rasmussen erklærede at være uden fast bopæl, og oplyste, at han sover hos venner og bekendte, men hævder at have postadresse som anført". Og videre "Da det som anført i dommen af forkyndelsespåtegningen på den for byretten udtagne stævning fremgår, at forkyndelse er sket på det i stævningen som bopæl opgivne sted for en person af det i stævningen opgivne navn, der selv oplyste, at stedet var hans arbejdsplads, og at hans bopæl var Tingvej 9, 1. sal o. g., og da den omstændighed, at en sagsøgte stillingsbetegnelse har manglet, og at hans fornavn kun er angivet med et enkelt forbogstav ikke i sig selv kan medføre en afvisning af sagen, findes betingelserne for i det foreliggende tilfælde at afsige dom efter retsplejelovens § 434, jfr. § 341, at have foreligget".

Det kan ud fra dommen konstateres, at der er endog ret vide rammer for hvornår man kan betragte en stævning for forkyndt for ”den rette person”. En del af forklaringen herpå skal naturligvis findes i, at forkyndelse af en stævning – og en eventuel efterfølgende udeblivelsesdom – ikke senere ville kunne tvangsinddrives, medmindre kreditor dér kunne bevise, at dommen var forkyndt for og afsagt mod den rette (og den samme) person.

Den noget forvirrende situation i ovenstående sag ville næppe opstå på samme måde i dag, hvor såvel civil- som fogedrettens adgang til folkeregistret enten ville have ført til, at debitor blev korrekt identificeret, eller en konklusion om at de fremsendte oplysninger er utilstrækkelige. Princippet i ovenstående dom om at mindre fejl i angivelsen af sagsøgte i en stævning ikke automatisk medfører sagens afvisning, står dog ved magt.

Samme princip kan udledes af bl.a. FM 2009.88 hvor landsretten fandt at debitor, der var identificeret som *“Guldsmedegården v/T. Dedenroth”* var tilstrækkeligt identificeret. Det fremgår af Karnovs domskommentar hertil at *”Der vil sjældent være grundlag for at afvise et betalingspåkrav (eller stævning) pga. den måde skyldners navn er angivet på. Selvom der således havde stået “Guldsmedegården”, burde sagen ikke have været afvist, selvom et sådant betalingspåkrav (eller dom) ikke ville kunne fuldbyrdes i fogedretten. Der er således forskel på reaktionen i tilfælde, hvor der skal påtegnes et betalingspåkrav (eller udfærdiges dom) og hvor fundamentet skal fuldbyrdes. I førstnævnte tilfælde vil det oftest, af servicemæssige grunde, være hensigtsmæssigt at henlede fordringshaveren på problemet. I sidstnævnte tilfælde kan problemet ikke løses i fogedretten, og sagen må afvises”*.

At kravet til identifikation af sagsøgte ved udtagelse af en stævning og debitor ved en tvangsinddrivelse kan være en smule forskellige, hænger sammen med den store forskel i konsekvens, der er ved en forkert identifikation de to situationer imellem, samt hvem der i sidste ende bærer risikoen herfor. Hvis der afsiges dom over en ikke-identificerbar part, vil konsekvensen kun være at den sagsøger, der ikke formåede i tilstrækkelig grad at identificere sagsøgte korrekt, vil være nødt til at anlægge sagen på ny, da dommen ikke efterfølgende kan tvangsfuldbyrdes over for nogen bestemt debitor. Det samme kan ikke siges om en

tvangsinddrivelse der gennemføres over for en part der måske – eller måske ikke – er rette debitor.¹⁶¹

Fogedretten kan lade fogedsagen forkynde digitalt,¹⁶² men den forkyndelse forudsætter at debitor efter modtagelse, meddeler fogedretten at have modtaget forkyndelsen.¹⁶³ I modsætning til efter retsplejelovens § 156 c, er det ikke i sig selv tilstrækkeligt for forkyndelsen, at debitor har interageret med meddelelsen i e-Boks.¹⁶⁴

¹⁶¹ Der er dog ikke hjemmel til at afvise en fogedforretning inden fogedmødet på fremsendelse af yderligere oplysninger alene fordi debitor selv anfører ikke at være rette debitor, jf. U 2019.2017 Ø hvoraf fremgår at: *”Den 7. januar 2019 sluttede fogedretten sagen på K’s nærmere undersøgelse af, hvem der måtte være rette debitor. Landsretten ophævede fogedrettens afgørelse og hjemviste sagen til fornyet behandling. Landsretten udtalte, at der ikke er hjemmel til at slutte en fogedsag på fremsendelse af yderligere oplysninger. Det forhold, at S havde afgivet oplysninger, der kunne rejse spørgsmål om hendes proceshabilitet, kunne ikke føre til et andet resultat”.*

¹⁶² Retsplejelovens § 155, stk. 1, nr. 2.

¹⁶³ Ibid. § 156 b.

¹⁶⁴ Efter § 156 c om forenklet digital forkyndelse, kan en meddelelse anses for forkyndt, selv hvis debtors eneste interaktion med den i e-Boks er at slette meddelelsen uåbnet. Denne bestemmelse finder dog ikke anvendelse på fogedindkaldelser, og det kræver derfor debtors bekræftelse af modtagelsen at betragte fogedindkaldelsen for forkyndt. Dette giver også processuelt god mening, da konsekvensen af at anse den blot slettede meddelelse i e-Boks som en lovlig forkyndelse, i reglen blot vil føre til at debitor udebliver fra fogedretten og enten må genindkaldes eller politifremstilles. Da en sletning ligeledes kan være sket ved en relativt undskyldelig fejl, f.eks. i forbindelse med sletningen af en række andre, mindre betydningsfulde meddelelser, eller i øvrigt af en anden person end debitor selv, der af anden årsag har fået midlertidig adgang til debtors e-Boks, giver det god retssikkerhedsmæssig mening ikke blot at gå ud fra at indkaldelsen da er forkyndt, men rent faktisk sikre sig fysisk at debitor er blevet bekendt med indkaldelsen.

Selv om forkyndelse af fogedindkaldelser i e-Boks kan lette forkyndelsesarbejdet, kan denne digitale løsning i sagens natur ikke stå alene, og må altid kunne suppleres med en fysisk forkyndelse hvor nødvendigt. At anse en fogedindkaldelse som forkyndt i situationer hvor man ikke med sikkerhed kan konstatere at debitor har modtaget, set og forstået indkaldelsen, vil blot føre til en lang række anmodninger om genoptagelse.

I FM 2017.123 havde fogedretten søgt at forkynde et betalingspåkrav via debtors E-boks. Den 4. oktober 2016 gav fogedretten betalingspåkravet 2. påtegning, idet der jf. retsplejelovens § 477 e, stk. 2 ikke var modtaget indsigelser fra debitor. 2 måneder senere skrev fogedretten til debitor for at indkalde hende til fogedretten. Debitor gjorde nu indsigelse mod kravet med henvisning til at hun kørte en sag mod kreditor ved LLO. Fogedretten oplyste debitor at fristen for at gøre indsigelser mod selve dommen var sprunget, og at hendes meddelelse alene afbrød forældelsesfristen. Fogedretten meddelte samtidig debitor at hvis hun ønskede at gøre indsigelser mod kravet, skulle dette ske ved at hun søgte genoptagelse. Debitor anmodede derefter om genoptagelse, hvilket fogedretten imødekom. Kreditor indbragte genoptagelsen for landsretten, der stadfæstede genoptagelse med begrundelsen at "Der er ikke ved fremsendelse af betalingspåkravet til [skyldners] e-boks den 19. september 2016 sket digital forkyndelse, jf. retsplejelovens § 477 d, stk. 1, jf. § 155, stk. 1, nr. 2, jf. § 156 b, l. pkt. Henset til, at [skyldner] hverken ved fogedrettens brev af 6. december 2016 eller ved fogedrettens e-mails af 20. december 2016 og 11. januar 2017 har fået tilsendt betalingspåkravet vedhæftet vejledning, finder landsretten ligeledes ikke, at der er sket forkyndelse efter retsplejelovens § 163, stk. 2".

Landsretten har truffet en lignende afgørelse i FM 2017.96, hvor anmodningen om genoptagelse blev fremsat fem måneder efter 2. påtegningen, og med samme begrundelse som ovenfor. Det kan dermed konstateres, at barren for hvornår fogedindkaldelsen anses for forkyndt, sættes højere end ved visse andre sagstyper, hvor en bredere adgang til forkyndelse i E-Boks er tilgængelig. Henset til at selve formålet med indkaldelsen netop er at få debitor ned i fogedretten for at give oplysninger om sin økonomi, giver det udgangspunkt god mening. Målsætningen er at sikre, at debitor er bekendt med indkaldelsen, og i forlængelse deraf at undgå den situation, hvor debitor politifremstilles på baggrund af en indkaldelse, som debitor ikke var bekendt med. Der er med forkyndelse i e-Boks tale om en teknologisk løsning, der kun delvist er velegnet til brug i fogedretten. Det er dog omvendt vanskeligt at forestille sig en bedre fremgangsmåde end først at forsøge den digitale forkyndelse, for derefter at forkynde indkaldelsen fysisk, hvis den digitale løsning ikke virkede.

4.2.1.3) Kravets beskaffenhed

Det er ved inddrivelsessager uden for retsplejelovens kapitel 44 a som udgangspunkt tilstrækkeligt, at kreditor helt overordnet kan opgøre kravet, og fogedretten kan ikke nægte at fremme en sag, alene fordi kreditor ikke har (eller ligefrem ikke vil) redegøre nærmere for indholdet af sit krav:

I U 2001.1934 Ø havde fogedretten afvist en banks begæring om udlæg i henhold til et gælds-brev, med henvisning til at banken ikke kunne redegøre for kravets sammensætning jf. retsplejelovens § 501, stk. 1. Fogedretten havde forinden fogedmødet anmodet banken om at fremsende kontoudtog, hvilket banken havde nægtet. Fogedretten anså sig som følge heraf ude af stand til at vejlede debitor korrekt om dennes retsstilling jf. retsplejelovens § 500, stk. 1 og afviste udlægsbegæringen. Landsretten fandt ikke, at der før eller under mødet i fogedretten var fremkommet oplysninger, der gjorde det betænkeligt at fremme fogedsagen på grundlag af bankens opgørelse jf. retsplejelovens § 500, stk. 1, og at de af fogedretten krævede kontoudtog ikke havde været nødvendige for at fogedretten kunne opfylde sin vejledningspligt. Landsretten ophævede derfor kendelsen og hjemviste sagen til behandling i fogedretten på grundlag af bankens opgørelse.

Kreditor skal dermed kun helt overordnet redegøre for kravets beskaffenhed ved sagens indledning, medmindre det findes betænkeligt at fremme sagen på det grundlag alene, eller hvis debitor gør indsigelser imod kravet eller dets opgørelse. Selv om der er tale om et konkret skøn fra fogedrettens side, understreger ovenstående afgørelse dog, at fogedrettens skøn ikke kan stå ubegrundet og uden reelle holdepunkter i sagens faktiske omstændigheder.

En faktisk omstændighed der altid vil kunne begrunde et krav om en specifikation af kravet, er hvis debitor gør indsigelse imod opgørelsen. Men hvis debitor ikke protesterer mod opgørelsen, sættes barren for hvornår fogedretten ex officio alligevel kan kræve kravet uddybet ganske højt, hvilket til dels kan begrundes med forhandlingsmaksimen. At fogedretten i ovenstående sag anså sig ude af stand til at vejlede debitor korrekt om dennes retsstilling jf. retsplejelovens § 500, stk. 1, er ligeledes ikke et argument der tåler megen granskning, idet fogedretten da netop ville kunne vejlede debitor om *at* kravet efter fogedrettens vurdering ikke er fyldestgørende opgjort, hvilket – for en hver debitor der ikke er fuldkommen enig i kravet – med en høj grad af sandsynlighed ville føre til, at debitor selv fremsatte indsigelse om netop manglende opgørelse overfor fogedretten, med en anmodning

om specifikation af kravet fra fogedrettens side til følge.¹⁶⁵ At fogedretten ser et problem i at banken ikke kan eller ikke vil opføre sit krav, medfører ikke automatisk at fogedretten da ikke kan rådgive debitor korrekt i henhold til retsplejelovens § 500, stk. 1. Derimod giver det netop anledning til en helt specifik rådgivning om, at kravet efter fogedrettens opfattelse ikke er fyldestgørende redegjort for, og at fogedretten derfor rådgiver debitor til at anmode om at få kravet uddybet.

4.2.1.4) Særligt om betalingspåkrav

Der gælder særlige oplysningskrav for betalingspåkrav, hvorefter et betalingspåkrav ud over debtors navn og adresse,¹⁶⁶ ligeledes skal angive hvilken ret inddrivelsen indledes ved,¹⁶⁷ en opgørelse af fordringshavers krav,¹⁶⁸ samt *”en kort fremstilling af de faktiske og retlige omstændigheder, hvorpå kravet støttes”*.¹⁶⁹ Disse i forhold til § 488, stk. 1 mere specifikke oplysninger, skal i modsætning til ved fogedsager behandlet uden for retsplejelovens kapitel 44 a, alle foreligge allerede ved indlevering af betalingspåkravet, da dette ellers afvises.¹⁷⁰ § 477 c, stk. 1 indeholder ligeledes i sit 2. led en passus om at *”Det samme gælder, hvis fordringshaverens krav er uklart eller ikke findes begrundet i*

¹⁶⁵ Det følger af Folketingstidende 1975-76 Tillæg A, sp. 251, at det er et naturligt følge af fogedrettens vejledningspligt at gøre debitor opmærksom på eventuelle indsigelser mod selve grundlaget for udlægsforretningen, hvis debitor ikke selv er opmærksom på disse. Se også Larsen, ”Praktisk fogedret”, s. 126 f.

¹⁶⁶ Retsplejelovens § 477 b, stk. 3, nr. 1.

¹⁶⁷ Ibid. nr. 2.

¹⁶⁸ Ibid. nr. 3.

¹⁶⁹ Ibid. nr. 4.

¹⁷⁰ Ibid. § 477 c, stk. 1.

sagsfremstillingen eller sagsfremstillingen må antages i væsentlige henseender at være urigtig”.

Fogedrettens kontrol af et betalingspåkrav modsvarer den kontrol, som civilretten foretager af en stævning, og barren for hvad man som minimum kræver er tilsvarende. Måtte fogedretten finde at kreditors krav ikke er begrundet i sagsfremstillingen, kan fogedretten vælge enten at afvise sagen eller alternativt at give kreditor en frist til at berigtige. Ligesom afvisningen af en mangelfuld stævning ikke medføre en frifindelse af sagsøgte, medfører afvisningen af et fejlbehæftet eller mangelfuldt betalingspåkrav ikke en egentlig stillingtagen til den underliggende gæld, og debitor kan derfor ikke med henvisning hertil anse sig selv som løst fra den underliggende gældsforpligtelse.

Anvendelsen af reglerne i retsplejelovens kapitel 44 a er fakultativ, og det står derfor kreditor frit for, om denne vil benytte reglerne eller anlægge retssag mod debitor. Selv hvis kreditor kunne have benyttet reglerne om betalingspåkrav, hvilket er billigere for debitor, i stedet for at udtage stævning om det ellers ubestridte krav, er kreditor alligevel berettiget til at blive tilkendt sædvanlige sagsomkostninger hvis kreditor vælger at udtage stævning, og det omfatter også dækning af omkostninger, som ikke ville være påløbet, hvis kreditor i stedet havde indgivet betalingspåkrav:

I U 2007.1695 Ø havde kreditor udtaget stævning mod debitor, til trods for at kravet kunne have været behandlet efter den forenkede inkassoproces i retsplejelovens kapitel 44 a. Fordi kreditor kunne have indgivet et betalingspåkrav i stedet for at udtage stævning, valgte byretten alene at tilkende kreditor 400 kr. til dækning af sagens retsafgift. Retsafgiften ved udtagelse af småsagsstævning beløb sig til 500 kr., men byretten anførte at idet retsafgiften alene havde været 400 kr. ved anvendelse af et betalingspåkrav, var kreditor alene berettiget til dækning af dette beløb. Kreditor kærede byrettens afgørelse til landsretten med påstand om at blive tilkendt de sidste 100 kr. til dækning af den faktisk betalte retsafgift. Landsretten bemærkede at ”Det fremgår af forarbejderne til retsplejelovens kapitel 44 a om betalingspåkrav, at der ikke er tilsigtet nogen ændringer i de principper for tilkendelse af sagsomkostninger, som domstolene anvender i inkassoretssager, jf. Folketingstidende 2003-04 tillæg A, side 7506f. Vedtagelsen af lov nr. 554 af 24. juni 2005 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (sagsomkostninger, retshjælp og fri proces) indebar ikke ændringer i princippet om, at den tabende part skal betale de af modparten faktisk afholdte udgifter, som retssagen har påført den vindende part. Der kan derfor ikke ved fastsættelsen af sagsomkostninger lægges vægt på, om fordringshaveren kunne have opnået en afgiftslempelse ved at anvende reglerne om betalingspåkrav i retsplejelovens kapitel 44 a, i stedet for som sket et inkassosøgsmål” og tilkendte på den baggrund kreditor de fulde 500 kr. til dækning af den faktisk betalte retsafgift.

Trods det meget begrænsede beløb i ovenstående sag, er afgørelsen relevant, idet den fastslår at en kreditor ikke er forpligtet til at anvende reglerne i retsplejelovens kapitel 44 a selv om dette er muligt, og at det i sidste ende er debitor der bærer de økonomiske konsekvenser af kreditors valg.

Selv ikke hvis kreditor allerede har et fundament for sit krav, er kreditor automatisk udelukket fra at indlevere et betalingspåkrav:

I U 2006.2453 V besluttede fogedretten under en tilbagetagelsesforretning efter kreditkøbeloven at kreditor, ud over tilbagetagelse af den solgte bil, ligeledes var berettiget til at foretage udlæg hos debitor for ca. 40.000 kr. Trods denne beslutning, der i sig selv kunne have tjent som fundament for tvangsfuldbyrdelse, indleverede kreditor et betalingspåkrav til fogedretten for beløbet. Fogedretten afviste betalingspåkravet med henvisning til at kreditor allerede havde et tvangsfuldbyrdsgrundlag jf. kreditaftalelovens § 35, jf. §§ 41-42. Landsretten ophævede byrettens afvisning med henvisning til at det af betænkning nr. 839/1978 om køb på kredit s. 100 bl.a. fremgik at kreditor ikke er bundet af fogedrettens opgørelse, og dermed er berettiget til at udtage stævning mod debitor, hvis kreditor mener at fogedrettens opgørelse af restkravet er for lavt. Idet kreditor er berettiget til at udtage stævning trods det faktum at fogedrettens beslutning kan tjene som fundament, er kreditor ligeledes berettiget til at udtage betalingspåkrav som alternativ til stævning. Det faktum at kreditor ikke rent faktisk går i rette med fogedrettens opgørelse, kan ikke i sig selv gøre at kreditor er udelukket fra at udtage betalingspåkrav trods et allerede eksigibelt fundament.

Selv om ovenstående problemstilling kan synes noget søgt, idet kreditor ikke gik i rette med fogedrettens opgørelse af kravet, har kreditor alligevel en berettiget interesse i at søge at opnå et betalingspåkrav med 2. påtegning,¹⁷¹ eller alternativt udtage stævning og opnå en dom, idet debitor herved er afskåret fra senere at fremsætte indsigelser mod fogedrettens opgørelse. Kreditor vil dog hverken være berettiget til at blive tilkendt sagsomkostninger eller få dækket retsafgiften i ovenstående sag specifikt, men dette knytter sig alene til selve

¹⁷¹ Ibid. § 477 e, stk. 2.

sagens tema om opgørelse af en restfordring efter tilbagetagelse i henhold til kreditaftaleloven.¹⁷²

Grunden til at kreditor skal fremkomme med flere oplysninger ved indleveringen af et betalingspåkrav end ved indlevering af en fogedsag uden for retsplejelovens kapitel 44 a skal findes i, at der for fogedsager uden for 44 a er krav om et eksigibelt fundament, og at en række væsentlige oplysninger derfor vil fremgå heraf. En kreditor kan uden anvendelse af betalingspåkrav søge at tvangsinddrive bl.a. domme, gældsbreve eller udenretlige forlig, men hvis der blot er tale om et krav som ikke direkte er anerkendt af debitor og bygges på et eksigibelt fundament, er kreditor nødt til enten at benytte betalingspåkravet med de deraf følgende ekstra oplysninger, eller udtage stævning – igen med krav om flere oplysninger. Der er derfor ved betalingspåkrav et specifikt behov for flere oplysninger end ved en almindelig fogedsag.

4.2.2) Er oplysningerne fra kreditor tilstrækkelige?

Kreditors indledende oplysning af fogedsagen har ikke til formål at bringe fogedretten i stand til at gennemføre en korrekt og veloplyst tvangsfuldbyrdelse af det underliggende krav over for debitor, men har alene til formål at etablere det indledende datagrundlag, hvorpå resten af fogedsagen kan gennemføres. Det kan ligeledes ikke med rimelighed forventes af kreditor, at denne i alle tilfælde ville være i stand til at fremkomme med væsentligt flere oplysninger end hvad der allerede kræves i dag. I modsætning til visse debitorer, har kreditor ligeledes altid en interesse i at tvangsfuldbyrdelsen gennemføres så effektivt som muligt, hvorfor der kun er ringe grund til at antage, at kreditor kunne sidde inde med for fogedretten

¹⁷² Betænkning 1978 nr. 839 om køb på kredit, s. 100.

relevante oplysninger, uden at fremkomme med disse – i hvert fald ikke medmindre disse taler imod tvangsfuldbyrdelsen.

Kreditors oplysningspligt både inden for og uden for kapitel 44 a, er fastsat med henblik på at sikre en hurtig og effektiv *opstart* af tvangsinddrivelsessager. Det ses både direkte ud fra såvel forarbejderne til kapitel 44 a som fra samlebetegnelsen om ”*den forenklede inkassoprocès*”, hvorved betalingspåkrav indgives på ensartede blanketter til hurtigere og mere effektiv samlebåndsbehandling. Man kan dog med rette sætte spørgsmålstegn ved, om afgrænsningen af kreditors oplysningspligt udenfor kapitel 44 a er hensigtsmæssig, når nu kreditor end ikke behøver præcist at kunne (eller ville) redegøre for sit krav ved indleveringen af fogedsagen.¹⁷³

Retsplejelovens § 488, stk. 1 fordrer, at kreditor ved sagens indgivelse fremkommer med de oplysninger ”*som er nødvendige til sagens behandling*”, og hvilke oplysninger dette omfatter, tolkes særdeles snævert i praksis. Det må dog have formodningen imod sig, at kreditorer generelt vil indlevere fogedanmodninger om helt åbenbart ikkeeksisterende krav, og dermed kan man også med rette anføre, at det vel først er bydende nødvendigt for at gennemføre fogedsagen, at kravets sammensætning præcist dokumenteres, hvis debitor gør indsigelser herom, ud fra det almindelige princip om kontradiktion. Fogedrettens indvending i U 2001.1934 Ø om, at den manglende opgørelse gjorde fogedretten ude af stand til at rådgive debitor korrekt jf. retsplejelovens § 500, stk. 1 holder i hvert fald ikke, idet fogedretten da blot kunne have rådgivet debitor netop om at kravet ikke var tilstrækkeligt opgjort eller dokumenteret, lade debitor fremsætte den indsigelse jf. § 501, stk. 1 og så forlange kravet dokumenteret.

¹⁷³ Bl.a. U 2001.1934 Ø.

Selv om en fogedsag rent teknisk *kan* gennemføres på det af § 488, stk. 1 krævede datagrundlag, er det et noget andet og mere kompliceret spørgsmål, om den *bør* gennemføres alene på det grundlag.

Der findes et væld af inddrivelsessager for fogedretten, der alene har brug for fogedrettens indblanding for at finde sin naturlige afgørelse. Man kan med rette undre sig over den relativt store mængde af debitorer, der forholder sig passivt igennem et helt udenretligt inkassoforløb (med dertilhørende omkostninger), for derefter at møde løsningsorienterede og betalingsvillige op i fogedretten, og indgår en afdragsordning som både kreditor og inkassator ville have accepteret på et hvilket som helst tidspunkt i processen.¹⁷⁴ Uanset denne for debitor noget uhensigtsmæssige opførsel, giver de sager kun sjældent anledning til juridiske eller faktiske problemer, og er heller ikke afhandlingens sigte.

Anderledes forholder det sig med de fogedsager, hvor debitor enten påstår vedkommende ikke kan - eller direkte ikke vil - betale. Når en fogedsag når det punkt hvor fogedretten skal forholde sig til, om debitor kan betale, ejer udlægsegne aktiver eller er insolvent, er oplysningerne fra kreditor ikke længere tilstrækkelige, og må suppleres af oplysninger fra debitor om dennes økonomiske forhold.

4.3) Oplysninger fra debitor

Kreditor har i sagens natur sjældent et tilstrækkeligt indblik i debtors økonomiske forhold til at kunne fremkomme med de oplysninger, der er nødvendige for at gennemføre

¹⁷⁴ Adgangen til at indgå afdragsordninger er dog videre i fogedretten end de er uden for fogedretten, idet fogedretten mod kreditors ønske kan godkende en afdragsordning, hvis denne vil medføre, at gælden er tilbagebetalt inden for 10 måneder. Se bl.a. Møller-Andersen, "Inkasso", s. 58.

en fogedsag korrekt fra start til slut. Kreditor kan naturligvis fremlægge udskrifter fra tingbogen til dokumentation af om debitor ejer fast ejendom, båd eller bil, om end ejerrettigheder over motorkøretøjer sjældent fremgår af tingbogen medmindre der er tinglyst pant. Et pengeinstitut vil som kreditor potentielt kunne stille med udskrifter af debtors konti.¹⁷⁵ Men i de fleste tilfælde bliver debtors økonomiske forhold kun oplyst at debitor selv, under fogedsagen, via en afhøring fra kreditor eller dennes repræsentant. I langt de fleste tilfælde viser det sig, at debitor i fogedretten ikke just ejer en lystbåd, men derimod oftere er i en økonomisk vanskelig situation - de færreste ender nemlig i fogedretten uden visse økonomiske vanskeligheder.

Det er i den forbindelse vigtigt at holde sig for øje, at fogedsystemet ikke er indrettet med henblik på at føje spot til skade, og at et fogedmøde i mange tilfælde primært handler om at søge efter en egentlig løsning på den underliggende gæld, til begge parter fælles tilfredshed. Princippet om at *”det må tilstræbes, at kreditorforfølgning ikke slår skyldners tilværelse helt i stykker”*¹⁷⁶ er en fundamental del af fogedretten, og formålet med fogedmødet er dermed også at få et overblik over debtors økonomiske situation, for først derefter at tage stilling til ikke kun *hvordan*, men også *om* gælden kan betales og sikres uden at det *”slår skyldners tilværelse helt i stykker”*.

For at en sådan vurdering skal give mening, skal den foretages på et veloplyst grundlag, og det kræver i første række korrekte og retvisende oplysninger og data. Det problematiseres

¹⁷⁵ Pengeinstituttet har flere datamæssige fordele. Det kontoførende pengeinstitut kan indgive en udlægsbegæring (eller en anmodning om arrest, hvis der ikke er fundament for kravet) til fogedretten, når pengeinstituttet via et pensionskundeforhold bliver bekendt med, at debitor vil hæve pensionsopsparingen. Denne brug af data ville være i strid med databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1 b, og ikke omfattet af undtagelsen i artikel 5, stk. 1 f., men finder potentielt alligevel sted i praksis.

¹⁷⁶ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 27.

dog i et vist omfang, som følge af at en række debitorer kan have en økonomisk interesse i ikke at fremstå som ejer af ellers udlægseggede aktiver, idet disse da blot ville blive genstand for udlæg. Visse debitorer har derfor potentielt en interesse i at fremkomme med bevidst urigtige oplysninger.¹⁷⁷

Formålet med dette afsnit er at redegøre for hvilke oplysninger der kan og bør fremskaffes om debtors økonomiske forhold, hvem der har pligt til at komme med de oplysninger, hvornår de har den pligt, og hvad der sker hvis de enten giver bevidst urigtige oplysninger eller helt nægter at fremkomme med oplysningerne.

4.3.1) Debtors oplysningspligt

Debitor har pligt til at give fogedretten de oplysninger, som fogedretten finder nødvendige til at gennemføre en tvangsfuldbyrdelse.¹⁷⁸ Oplysningspligten omfatter alle relevante oplysninger¹⁷⁹ om såvel debtors som debtors husstands økonomiske forhold, og gives under strafansvar.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Ørgaard, ”Eksekutionsret”, s. 53 ff.

¹⁷⁸ Retsplejelovens § 497, stk. 1.

¹⁷⁹ Der kan ikke opstilles en egentlig liste over hvilke oplysninger der er og ikke er relevante for fogedretten, omend dette er forsøgt flere steder i teorien. Se til eksempel Nygaard, ”Inkassosager i praksis”, s. 124., der indeholder en af forfatteren i praksis udviklet liste over hvilke oplysninger, der efter forfatterens oplevelser, kan kræves af debitor. Af listen fremgår dog bl.a. oplysninger om hvorvidt debitor *”har et alkoholproblem (hvis han fx lugter af sprut på mødet)”* som en oplysning der *”ligger på grænsen”*, hvilket, forfatterens modsatte erfaring til trods, alligevel må anses for at ligge uden for grænsen i retsplejelovens § 497, stk. 1.

¹⁸⁰ Straffelovens §§ 158, stk. 1 eller 162, afhængigt af oplysningernes karakter, til hvem de gives og i hvilken sammenhæng.

Oplysningspligten påhviler alene debitor selv, og kan ikke udstrækkes til hverken at omfatte debtors advokat eller anden procesfuldmægtig der møder i fogedretten på debtors vegne, eller til personer som fogeden møder på debtors ejendom ved en udkørende fogedforretning.¹⁸¹

Hvis debitor er en juridisk enhed, omfatter oplysningspligten den mødende direktør som repræsentant for den juridiske enhed.¹⁸² En værge der møder på vegne af debitor, er ikke omfattet af oplysningspligten i § 497, stk. 1, men kan afhøres som vidne, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Det samme gælder hvis fogedretten vil afhøre debtors procesfuldmægtig under strafansvar.¹⁸³ Fogedretten bør dog i reglen foretrække at (gen)indkalde debitor til at møde personligt,¹⁸⁴ eller alternativt lade debitor politifremstille,¹⁸⁵ fremfor at afhøre en procesfuldmægtig som vidne under strafansvar,¹⁸⁶ hvis fogedretten ønsker oplysninger, som det må forventes debitor kunne give. En vidneafhøring af debtors advokat eller procesfuldmægtig kan dog blive nødvendigt i den situation, hvor det ikke er muligt at få de nødvendige oplysninger direkte fra debitor, og hvor oplysningerne er nødvendige for at gennemføre fogedsagen.

Oplysningspligten omfatter ikke tredjemand - heller ikke selv om denne har debtors aktiver i sin besiddelse. Hvis fogedretten ønsker en forklaring fra tredjemand under strafansvar, må det derfor også ske som en vidneafhøring,¹⁸⁷ eller som part, hvis tredjemand

¹⁸¹ U 1960.717 Ø og FM 1998.122/4.

¹⁸² Retsplejelovens § 494, stk. 4.

¹⁸³ U 1960.717 Ø.

¹⁸⁴ Retsplejelovens § 494, stk. 1, nr. 3.

¹⁸⁵ Ibid. stk. 2.

¹⁸⁶ FM 1998.122/4.

¹⁸⁷ U 1979.216/2 V.

vælger at indtræde i sagen.¹⁸⁸ Efter de tilsvarende norske regler, kan Namsmannen pålægge tredjemand at give oplysninger om formuegoder, som de har i sin besiddelse og som debitor ejer. Den oplysningspligt gælder også formuegoder som tredjemand har haft i sin besiddelse, og som har tilhørt debitor, i en periode på op til to år tilbage i tiden, ligesom bl.a. arbejdsgiver efter samme bestemmelse har pligt til at oplyse om løn- og ansættelsesforhold. Denne oplysningspligt gælder uanset tredjemands eventuelle tavshedspligt,¹⁸⁹ og er dermed væsentligt mere vidtrækkende end de danske regler.¹⁹⁰

Debitors oplysningspligt omfatter alle de faktiske forhold, som er nødvendige for at gennemføre fogedsagen. Selv om bestemmelsen specifikt afgrænser debitors oplysningspligt til oplysninger om ”sin og sin husstands økonomiske forhold”,¹⁹¹ er det fortsat fogedretten der – med respekt for denne begrænsning i ordlyden – bestemmer hvilke, hvor mange og hvor specifikke oplysninger debitor er forpligtet til at give.¹⁹² Den vurdering har i praksis ofte givet anledning til diskussion, hvorfor der findes særdeles mange afgørelser lige netop om omfanget af debitors oplysningspligt:

I U 1957.435 Ø pålagde landsretten debitor at oplyse om sit ansættelsesforhold. Debitor blev idømt 20 dages hæfte for at give urigtige oplysninger om ansættelsesforholdet i fogedretten.

¹⁸⁸ Retsplejelovens § 499.

¹⁸⁹ Den norske lov om tvangsfuldbyrdelse (LOV-1992-06-26-86 fra 01.01.1993) med efterfølgende ændringer § 7-12.

¹⁹⁰ Efter de danske regler tilsidesættes tavshedspligten dog også ved vidneafhøringer om debitors økonomiske forhold i fogedretten, jf. bl.a. U 1979.216/2 V, på samme vis som efter de norske regler.

¹⁹¹ Retsplejelovens § 497, stk. 1.

¹⁹² Münther, ”Fogedret”, s. 129. og Schwartz Nielsen, ”Inddrivelse,” s. 480.

I U 1982.461 V pålagde landsretten debitor at oplyse hvem han havde solgt anparter i et anpartsselskab til, idet disse oplysninger var nødvendige for at kreditor kunne kontrollere om overdragelsen rent faktisk havde fundet sted, og om der var betalt en overdragelsessum herfor, eller om der blot var tale om en proforma overdragelse.

I FM 1995.104/2 var debitor eneste anpartshaver i et anpartsselskab. Af selskabets regnskab fremgik at det ejede en ejendom til en optaget værdi på kr. 2,3 mio. og debitor blev pålagt at oplyse hvor ejendommen var beliggende.

I U 2000.1908/2 Ø pålagde landsretten debitor at oplyse om vedtægterne i hans andelsboligforening indeholdt en bestemmelse, der medførte at der ikke kunne gøres udlæg i hans andel af andelsboligforeningen. Landsretten fastslog endvidere, at hvis fogedretten fandt det nødvendigt, var debitor forpligtet til at forevise eller udlevere en kopi af vedtægterne. Landsretten bemærkede at debitor alene kunne pålægges at forevise eller udlevere vedtægterne hvis han faktisk havde dem i sin besiddelse, men slog samtidig fast, at såfremt han ikke havde det, skulle han subsidiært give kreditor de nødvendige oplysninger for selv at kunne indhente vedtægterne direkte fra andelsboligforeningen – om nødvendigt med fogedrettens hjælp.

Der er dog grænser for hvad debitor skal oplyse, og oplysninger der definatorisk nok må anses som at falde ind under definitionen ”*oplysninger om sin og sin husstands økonomiske forhold*”, kan i en række tilfælde alligevel falde uden for debtors oplysningspligt, baseret på fogedrettens konkrete skøn.

Visse oplysninger fra debitor kan ligeledes lægges til grund af fogedretten, uden at disse dokumenteres og trods kreditors indsigelser herom:

I FM 1995.88/3 anså landsretten det som tilstrækkeligt bevist, at nogle højtalere og et TV var henholdsvis 9 og 6 år gamle, alene fordi debitor havde oplyst – men ikke dokumenteret – dette.

I U 1963.797 H fandt et flertal i Højesteret at debitor over for en pantefoged havde pligt til ligeledes at oplyse om sin hustrus indtægter og arbejdsforhold. Højesteretsdommer Spleth skrev i sin dissens, at der ikke ”på retsplejelovens § 520 kan støttes nogen pligt for en skatteyder til under en udpantningsforretning hos ham at give oplysning om sin hustrus indtægts og arbejdsforhold”, Dette synspunkt blev underkendt af flertallet, og flertallets afgørelse dannede grundlaget for den nuværende tolkning af bestemmelsen. Dissensen understreger dog at tolkningen heraf ikke nødvendigvis var så entydig.

På baggrund af bl.a. ovenstående praksis, danner der sig et nogenlunde klart billede af, hvor grænsen for debtors oplysningspligt går. Debitor er forpligtet til at give alle oplysninger der er *nødvendige* for at gennemføre udlægsforretningen og for at kreditor kan varetage sine interesser bedst muligt, men ikke oplysninger herudover. Det er som udgangspunkt ikke tilstrækkeligt at debitor blot fremkommer med udokumenterede

oplysninger, hvis disse *dels* kunne dokumenteres og *dels* hvis oplysningerne som debitor fremkommer med, fører til at kreditor er forhindret i at gøre udlæg i et eller flere aktiver. Med afsæt i FM 1995.88/3 kan man dog samtidig konstatere, at der er en vis bagatelgrænse, hvorunder det synes rimeligt blot at lægge debtors ord til grund udokumenteret, ligesom det også formodes at debitor, der udtaler sig under strafansvar, taler sandt. FM 1995.88/3 må dog også læses således så hvis debtors oplysninger ikke havde virket sandsynlige, eller hvis aktivets værdi havde været væsentligt større, ville landsretten have været mere tilbøjelige til at pålægge debitor at dokumentere dem, hvis udlægget skulle nægtes.

Afhøringen af debitor i fogedretten må antages at ske i henhold til reglerne i retsplejelovens kapitel 18 om afhøring af vidner,¹⁹³ uanset at dette ikke specifikt fremgår noget sted. Debitor skal derfor afhøres af kreditor inden for rammerne af retsplejelovens § 184, hvorefter afhøringen skal ske på en sådan måde, at den er egnet til at fremkalde en tydelig og sandfærdig forklaring, og at debitor så vidt muligt skal have adgang til at udtale sig sammenhængende jf. bestemmelsens stk. 2, 1. pkt.

Alene mængden af afgørelser om grænserne for debtors oplysningspligt indikerer et større problem med reglerne. Dette er tydeligvis et af knudepunkterne i fogedretten, hvor kreditor beder om en bestemt oplysning og debitor ikke kan, eller potentielt ikke vil give den, hvorefter fogedretten er nødt til at træffe en afgørelse herom. Uanset hvor præcist defineret reglerne er, og uanset hvor klar en afgrænsning der i lovgivningen er mellem nødvendige og unødvendige oplysninger, ville det næppe ændre væsentligt på antallet af afgørelser, som fogedretten skal træffe løbende, om spørgsmålet. Veldefinerede grænser i lovgivningen gør det naturligvis lettere og hurtigere for fogedretten at træffe afgørelserne, og ligeså gør det faktum at der langt hen ad vejen alene er tale om fogedrettens eget skøn af,

¹⁹³ Bl.a. Larsen, ”Praktisk fogedret”, s. 125.

hvilke oplysninger der er ”nødvendige”. Men uanset dette, kan man ikke forvente, at parterne er tilstrækkeligt inde i lovgivningen, til selv kvalificeret at kunne vurdere, hvilke oplysninger der er og ikke er nødvendige. En protest fra debitor om at oplyse noget bestemt, vil ofte være motiveret af en manglende lyst til at dele den konkrete oplysning, og ikke ud fra en juridisk vurdering af, om oplysningen opfylder kravet om nødvendighed. En mere nærliggende måde som visse debitorer potentielt kan tænkes at håndtere et sådan spørgsmål på, er ligeledes blot at tale usandt eller glemme.

Den problemstilling vil altid eksistere, så længe oplysningerne fremskaffes med debitor som mere eller mindre frivilligt medlem, og den eneste reelle måde at undgå denne diskussion på, er ved at lade de ellers relativt veldefinerede oplysninger indhente uden om debitor og direkte ved oplysningernes kilde. Hvis det indestående på debtors bankkonto anses for en ”nødvendig” oplysning, vil debtors protest imod at oplyse det være unødvendig, og helt kunne undgås, hvis blot oplysningerne blev indhentet direkte fra banken, uden om debitor. Det er teknisk uproblematisk, men dog ikke retsstillingen anno i dag.

4.3.1.1) Oplysninger – ikke hjælp

Debitor har pligt til at oplyse hvor sine aktiver befinder sig, men har ikke pligt til at yde aktiv bistand til selve tvangsfuldbyrdelsen.¹⁹⁴ Debitor skal dermed oplyse *hvor* aktiver befinder sig, men ikke *assistere* hverken kreditor eller fogedretten i at få fat på dem. Det princip er en videreførelse af Højesterets praksis fra før betænkningen og revisionen af reglerne i 1975:

I U 1964.224/2 H havde debitor oplyst, at han havde et indestående på en bankkonto i USA. SKAT havde anmodet om udpantning og krævede, at debitor underskrev en

¹⁹⁴ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 56.

fuldmagt der gav SKAT lov til at hæve det indestående beløb, hvilket debitor nægtede. SKAT oplyste at omkostningerne ved at forfølge kravet ved de amerikanske domstole langt ville overstige værdien af det på kontoen indestående, og anmodede derefter om at debitor blev "hensat i hæfte" jf. den daværende retsplejelovs § 520, stk. 2, indtil han underskrev fuldmagten. Den daværende § 520 byggede på § 167 i konkursloven fra 1872, før hvilken debitor ikke havde pligt til at give oplysninger til kurator overhovedet. Da konkursloven af 1872 blev indført, fremgik det af lovforslaget¹⁹⁵ at der tidligere ikke havde påhvilet debitor en pligt til at give kreditor oplysninger om hvilke aktiver han ejede eller hvor de befandt sig, men at Justitsministeriet fandt sådan en "ny" oplysningspligt naturlig at indføre, set i lyset af det trangsbeneficie man netop havde indført i retsplejeloven. Fogedretten anførte i sagen at "Motiverne tyder derimod ikke på, at det har været hensigten at pålægge skyldneren en videregående forpligtelse end netop til at fremkomme med "opgivelser og oplysninger". Selv om fogeden må være enig med rekvirenten i, at der i retspraksis af domstolene er foretaget en naturlig udvidelse af begrebet "opgivelser og oplysninger" til udlevering af bankbøger og lignende samt boksnoter, som er nødvendige for retlig eller faktisk at sætte fordringshaveren i stand til at udnytte de som følge af bestemmelsen i retsplejelovens § 520, stk. 1 fremtvungne oplysninger om skyldnerens formueforhold, må fogedretten dog nære overvejende betænkelighed ved under de foreliggende omstændigheder at anvende hensættelse i tvangshæfte som en pression til at afgive en sådan egentlig viljeserklæring, som en fuldmagt er".

Selv om debitor, som også anført ovenfor, har pligt til "udlevering af bankbøger og lignende samt boksnoter", kan denne pligt ikke udstrækkes til ligeledes at omfatte at afgive en viljeserklæring, som ikke er et udtryk for debtors vilje, eller pålægge debitor aktivt at deltage i fremskaffelsen af dennes aktiver i øvrigt. Ved udlæg i f.eks. et indestående på en bankkonto, har kreditor ret til at få udleveret kontonummeret,¹⁹⁶ men må derefter selv kontakte banken for dels at kontrollere om debtors oplysninger er korrekte og dels at få udlægget realiseret. Kreditor kan derfor alene anmode fogedretten om udlæg i "eventuelt

¹⁹⁵ Rigsdagstidende 1871–72, till. A sp. 1964 f.

¹⁹⁶ Det gælder også selv hvis debitor oplyser der ikke indestår noget på kontoen jf. FM 2011.126.

indestående på bankkonto xxx”, og straks derefter meddele udlægget til banken uden om debitor, for at forhindre at debitor efter fogedmødet selv kører i banken og hæver pengene.

Den handling fra debtors side ville ikke automatisk være retsstridig. Debitor kan godt tænkes at have troet bankkontoen var tom, kørt i banken eller logge på netbank for at bekræfte dette efter fogedmødet, ”opdage” at der faktisk var penge på kontoen og, idet der ikke var foretaget udlæg heri, frit hæve beløbet, uden derved at handle i strid med lovgivningen. Der er alene tale om en strafbar handling, hvis debitor imod bedre vidende oplyste at kontoen var tom, og derefter kørte i banken for at hæve pengene, inden kreditor blev klar over, at debitor havde givet urigtige oplysninger. Det kan dog være nært ved umuligt at skelne de to situationer fra hinanden i praksis, hvorfor det også vil være særdeles vanskeligt at holde debitor strafferetligt ansvarlig for en sådan fejloplysning, der er en naturlig følge af, at oplysningerne ikke indhentes fra banken, hvorfra oplysningerne eller altid ville være fyldestgørende og korrekte. Opdagelsesrisikoen for debitor er ligeledes forsvindende lille, og det er derfor også relativt risikofrit for debitor i dag blot at oplyse, at der kun står et meget beskedent beløb på dennes bankkonto, sandt eller ej.

4.3.2) Strafansvar for urigtige oplysninger

At fremkomme med bevidst urigtige oplysninger i forbindelse med opfyldelsen af oplysningspligten i retsplejelovens § 497, stk. 1, er strafbelagt efter straffelovens §§ 158, stk. 1 eller 162, afhængigt af hvad debitor udtaler sig om, til hvem og i hvilken sammenhæng. Straffelovens § 158, stk. 1 regulerer den direkte *”falsk forklaring for retten”* mens § 162 regulerer urigtige oplysninger givet til en offentlig myndighed *”angående hvilke han er pligtig at afgive forklaring”*. Under et fogedmøde kan begge bestemmelser være relevante, afhængigt af hvad der forklares om, til hvem og på hvilket tidspunkt i sagens forløb. Selv om der kan siges at være et vist overlap mellem de to bestemmelser, er strafferammen for overtrædelse af § 158, stk. 1 fængsel i indtil 4 år mens den maksimale straf efter § 162 ”kun” er fængsel i indtil 4 måneder, og der er dermed en – i hvert fald teoretisk – væsentlig konsekvensmæssig forskel på ikke blot om debitor afgiver urigtige oplysninger til fogedretten, men ligeledes om hvad, til hvem og om debitor havde pligt til at afgive oplysningerne eller ej.

Strafansvaret omfatter såvel mundtlige som skriftlige erklæringer efter begge bestemmelser, og er for begge bestemmelsers vedkommende omfattet af forbuddet mod selvinkriminering i § 159, stk. 1. Men hvor strafansvaret efter § 162 er relevant for størstedelen af fogedmødet, er § 158, stk. 1 alene relevant i den situation, hvor der foregår en egentlig bevisførelse for en juridisk dommer i fogedretten.¹⁹⁷ Det vil for debitor i inddrivelsesager primært være aktuelt ved en diskussion af indsigelser mod grundlaget for fuldbyrdelsen efter retsplejelovens § 501, da det som udgangspunkt er den eneste situation, hvor der regelmæssigt foregår bevisførelse for fogedretten.¹⁹⁸

§ 501 regulerer fogedrettens håndtering af tvister om grundlaget for tvangsfuldbyrdelsen, og hjemler bl.a. at fogedretten kan nægte at fremme en sag, hvis fogedretten finder det betænkeligt. Det er normalt kreditor der bærer risikoen for eventuelle usikkerheder ved fuldbyrdelsesgrundlaget, idet tvivl om beviserne og om grundlagets rigtighed i vidt omfang kommer debitor til gode. Fogedretten har i et vist omfang både ret og pligt til at realitetsbehandle debtors indsigelser efter § 501, f.eks. hvis debitor påberåber sig allerede at have betalt det krav, der ligger til grund for fogedsagen,¹⁹⁹ eller hvis tredjemand indtræder i fogedsagen og dér gør gældende, at en tvangsfuldbyrdelse strider mod hans bedre ret.²⁰⁰

¹⁹⁷ Der kan ikke ske bevisførelse for en kontorfoged. Se bl.a. Andersen, FM.1973.166.

¹⁹⁸ Larsen påpegede i "Fogedrettens prøvelsesret i relation til administrative afgørelser", FM 2000.14, s. 14–16 at selv om udgangspunktet i forarbejderne til § 501 synes at være, at kun processuelle mangler skulle kunne prøvet af fogedretten, har praksis udviklet sig således, så der jævnligt foretages en ganske intensiv prøvelse, og at det hænger sammen med en antagelse om, at den prøvelsesret, som domstolene generelt har på baggrund af grundlovens § 63, også over for administrative afgørelser, også kan – og bør – udøves af fogedretten. Der henvises herom videre til Gomard, "Fogedret", s. 47.

¹⁹⁹ U 2007.1430 Ø.

²⁰⁰ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 56.

Der er dermed en relativt vid adgang til egentlig bevisførelse i fogedretten om visse problemstillinger, hvis tvisten falder inden for retsplejelovens § 501, hvorunder falsk forklaring (for en juridisk dommer) straffes efter straffelovens § 158, stk. 1.

Hvis debitor giver bevidst urigtige oplysninger om sine økonomiske forhold, herunder om hvilke aktiver debitor ejer, vil der ikke være tale om falsk forklaring for retten i straffelovens § 158, stk. 1's forstand, men derimod om en urigtig erklæring til en offentlig myndighed om et forhold, som debitor har pligt til at afgive forklaring om, jf. straffelovens § 162.

Efter straffelovens § 23, kan også den der tilskynder andre til at give falsk forklaring for retten eller falske pligtmæssige oplysninger til en offentlig myndighed, straffes for medvirken. Det strafansvar kan dog nedsættes, særligt i relation til tilskyndelse til overtrædelse af straffelovens § 162, jf. § 23, stk. 2, hvorefter straf kan nedsættes for den, der medvirker til krænkelse af et særligt pligtforhold, men ikke selv er omfattet af pligten der krænkes, eller helt bortfalde jf. stk. 3, hvis den medvirkende kun har villet yde en mindre væsentlig bistand, styrket et allerede fastsat forsæt hos debitor, eller medvirket uagtsomt. Muligheden for bortfald af ansvar for medvirken i § 23, stk. 3, knytter sig til den primære strafbestemmelses strafframme, hvor der sættes en grænse på 4 måneders fængsel. Det bevirker, at muligheden for bortfald jf. stk. 3, alene er til stede i relation til en overtrædelse af straffelovens § 162 om pligtmæssige oplysninger til en offentlig myndighed, men ikke ved overtrædelse af § 158, stk. 1 om falsk forklaring for retten, der hjemler en straf på op til 4 års fængsel. Det er dermed ikke alene relevant for debitor – men i mindst lige så høj grad for debtors eventuelle medhjælper – hvad der forklares om, til hvem og hvorfor.

4.3.2.1) Sandhedsformaning i fogedretten

Fogedrettens fortrykte tekst i fogedbogsskabelonen til brug for afholdelsen af en udlægsforretning, indeholder bl.a. en tekst om, at debitor er blevet indskærpet sandhedspligten. Det er i sig selv ganske uproblematisk, idet et hvert fogedmøde ligeledes indledes med en nærmest automatisk sandhedsformaning som en del af ”introduktionen” og forinden sagsbehandlingen reel begynder.

Hvis der under fogedforretningen opstår tvivl om hvorvidt debitor taler sandt, bør fogedretten dog alligevel foretage en særlig notering om indskærpelsen af sandhedsformaning i fogedbogen, også selv om denne allerede indeholder sandhedsformaning i den fortrykte tekst.²⁰¹ Det sker for at sikre, at der ikke sidenhen kan rejses tvivl om hvorvidt debitor faktisk blev sandhedsformanet, eller om henvisningen til sandhedsformaning ”bare” er en del af den fortrykte formular, og ikke nødvendigvis et udtryk for, at debitor i den pågældende sag blev sandhedsformanet.

Det kan ligeledes efter omstændighederne være formålstjenligt at indskærpe sandhedspligten for visse debitorer flere gange under afholdelsen af fogedsagen, hvis debtors svar virker vævende eller direkte utroværdige. En konkret påmindelse om konsekvenserne ved at tale usandt i fogedretten, kan på det rette tidspunkt motivere en tvivlende debitor til at give de korrekte oplysninger, om end modvilligt. Omvendt skal fogedretten efter den indledende sandhedsformaning naturligvis arbejde ud fra et udgangspunkt om, at debitor nu er bekendt med både pligten til at tale sandt og konsekvenserne af ikke at gøre det, og derfor taler sandt. En grad af sund skepsis ved visse debitorer er dog i reglen stadig en god idé, netop fordi debtors oplysninger efterfølgende i reglen lægges relativt uprøvet til grund for sagens afgørelse.

4.3.2.2) Særligt om fogedsager for kontorfogeder

Efter retsplejelovens § 19, stk. 3, kan der ved byretten bemyndiges andre personer end dommere til at behandle fogedsager, hvori der ikke skal ”*træffes afgørelse om tvistigheder*” jf. bestemmelsens ordlyd. En sådan kontorfoged kan ikke tage imod vidneforklaring²⁰² –

²⁰¹ Andersen, FM 1973.170.

²⁰² Straffelovens § 158, stk. 1.

men alene mod pligtmæssige oplysninger²⁰³ - under strafansvar. Praktikaliteten heri giver somme tider visse udfordringer:

I U 1973.582/2 V behandlede landsretten en sag om falsk forklaring for en kontorfoged, bemyndiget efter den daværende retsplejelovs § 17 a, stk. 2. Kontorfogeden oplyste for landsretten at hun havde indskærpet over for debitor at hun havde pligt til at tale sandt, og at hun udtalte sig under strafansvar. Debitor forklarede derefter, i strid med sandheden, at hun ikke havde underskrevet det frivillige forlig som fogedforretningen blev foretaget på grundlag af. På trods af at debitor havde fået strafansvaret for falsk forklaring indskærpet, kunne hun ikke straffes for overtrædelse af straffelovens § 158, stk. 1, idet kontorfogeden ikke med hjemmel i daværende retsplejelovs § 17 a, stk. 2 kunne "træffe afgørelse om tvistigheden" eller i øvrigt behandle sagen efter tvisten var opstået. Debitor kunne ligeledes ikke straffes for overtrædelse af straffelovens § 162, idet der ikke var tale om et forhold som hun havde pligt til at afgive forklaring om. Debitor blev ligeledes frifundet for forsøg på overtrædelse af straffelovens § 158, stk. 1 jf. § 23, selv om den (ikke korrekte) "sandhedspligt" var blevet indskærpet for hende af kontorfogeden. Kontorfogedens hjemmel til at behandle sagen jf. dagældende retsplejelovs § 17 a, stk. 2 ophørte i det øjeblik det blev nødvendigt at "træffe afgørelse om tvistigheder" og kontorfogeden burde derfor have tilkaldt en juridisk dommer på det tidspunkt, som efter en gentagelse af sandhedsformaning, kunne have hørt debtors forklaring under strafansvar. Dette var dog ikke sket, og debitor blev derfor frifundet. Der kan med rette sættes spørgsmålstegn ved rigtigheden af frifindelsen for forsøg, da debitor rent faktisk troede hun på tidspunktet afgav en falsk forklaring, og dermed reelt opfyldte strafelementet i straffelovens § 21, men ikke for den direkte lovovertrædelse i sig selv.

En falsk forklaring for retten efter straffelovens § 158, stk. 1 kan dermed alene afgives overfor en juridisk dommer,²⁰⁴ og ikke overfor en kontorfoged, der behandler sagen efter retsplejelovens § 19, stk. 3.

Den samme begrænsning i strafansvaret gør sig ikke gældende for straffelovens § 162, idet denne bestemmelse omfatter erklæringer givet til "en offentlig myndighed" og ikke kun

²⁰³ Ibid. § 162.

²⁰⁴ Bl.a. Gomard, "Fogedret", s. 189.

forklaringer ”for retten”. Denne bestemmelse er dog omvendt begrænset alene til oplysninger, som debitor har pligt til at afgive, og debitor kan derfor ikke straffes efter denne bestemmelse, for at afgive bevidst falske oplysninger om et emne, som debitor ikke havde pligt til at afgive oplysninger om.

I U 1978.869/1 Ø mødte T som repræsentant for sin hustru (debitor) i fogedretten, og anviste en campingvogn som genstand for udlæg, selv om denne hverken var ejet af T eller debitor. Debitor blev frifundet for overtrædelse af straffelovens § 162, idet oplysningspligten i den daværende retsplejelovs § 520 (nu § 497) ikke omfattede T, og T dermed ikke kunne give urigtige pligtmæssige oplysninger som forudsat i straffelovens § 162. Idet debitor ligeledes ikke på tidspunktet afgav forklaring for retten, og idet retten i øvrigt blev bestrejet af en kontorfoged, var straffelovens § 158, stk. 1 ligeledes ikke relevant, og debitor blev derfor frifundet.

Der er dog et vist holdepunkt i retspraksis for at en kontorfoged kan fortsætte et fogedmøde efter en indsigelse, hvis indsigelsen umiddelbart kan afvises som ubegrundet.

I TfK 2003.569 V.L.D. af 7. maj 2003 blev fogedretten beklædt af en kontorfoged jf. den daværende retsplejelovs § 17 a, stk. 2. Debitor blev sandhedsformanet og gjorde indsigelser imod den dom der dannede grundlag for fogedforretningen. Herefter afgav debitor en urigtig erklæring om ikke at være ejer af en konkret ejendom. For landsretten gjorde debitor gældende, at idet han havde gjort indsigelser mod grundlaget for fogedforretningen, var der herefter tale om en tvist, der ikke kunne afgøres af en kontorfoged jf. den daværende § 17 a, stk. 2, og at kontorfogeden derfor ikke havde kunne kræve at debitor afgav de af § 497 omfattede pligtmæssige oplysninger. Landsretten afviste dog dette synspunkt, og fastslog at kontorfogeden var berettiget til at fortsætte fogedmødet. Debitor blev derfor idømt 20 dages fængsel for overtrædelse af straffelovens § 162.

Selv om landsretten i ovenstående sag ikke italesatte de hensyn, der lå til grund for afvisningen af debtors indsigelse, synes det ud fra omstændighederne i øvrigt relativt klart. En kontorfoged der afleder sin ret til at afholde fogedmøder fra retsplejelovens § 19, stk. 3, kan ikke behandle sager hvori der skal ”træffes afgørelse om tvistigheder”, men ikke alle indsigelser fra debitor kan automatisk anses som en ”tvistighed”. I denne sag, hvor debitor gjorde indsigelse mod en endelig dom, var der ikke grundlag for at betragte det som en tvistighed der skulle træffes afgørelse om, og kontorfogeden var dermed berettiget til at fortsætte fogedmødet som sket. Der var her ikke tale om at træffe afgørelse om en tvistighed,

men alene objektivt at konstatere, at dommen var bindende for debitor jf. dommens ordlyd, og at der dermed ikke forelå en tvist der skulle tages stilling til.²⁰⁵

Det er kun straffelovens § 162 der potentielt er relevant hvis fogedretten bestrides af en kontorfoged. Men selv om man altid kan udelukke straf for overtrædelse af § 159, stk. 1 hvis fogedretten bestrides af en kontorfoged, kan man omvendt ikke automatisk henføre en hver falsk oplysning afgivet til en juridisk dommer til § 159, stk. 1. Der er dermed ikke tale om en afgrænsning hvor § 162 ”hører til” kontorfogeder og § 159, stk. 1 ”hører til” juridiske fogeder, idet også pligtmæssige oplysninger, omfattet af retsplejelovens § 497, stk. 1 (og dermed også af straffelovens § 162), ligeledes kan afgives over for en juridisk dommer, uden at der bliver tale om falsk forklaring for retten i § 159, stk. 1’s forstand:

I U 2001.1372 V skulle T med fogedrettens hjælp indsættes som ejer af en bil, som T havde købt på kredit. Under indsættelsesforretningen opstod der en tvist om, hvorvidt T havde udvist forsømmelighed med hensyn til bilen, ved at have fjernet en hækspoiler fra bilen, og derved forringet det solgtes værdi jf. kreditaftalelovens § 41. Kontorfogeden tilkaldte en dommerfuldmægtig, over for hvem T forklarede, at hækspoileren var blevet stjålet fra bilen, efter at bilens nøgler var blevet afleveret i fogedretten. Byretten dømte T for falsk forklaring for retten jf. straffelovens § 158, stk. 1. Landsretten henførte i stedet den falske forklaring under straffelovens § 162, med den bemærkning, at selv om fogedretten blev bestridt af en dommerfuldmægtig, var der fortsat tale om en afgivelse af pligtmæssige oplysninger fra Ts side, omfattet af retsplejelovens § 497, stk. 1. Landsretten

²⁰⁵ Et forlig indgået for en kontorfoged får ligeledes ikke status af ”retsforlig” trods det faktum, at det er indgået i fogedretten, idet forliget netop ikke er indgået foran en juridisk dommer, jf. bl.a. U 1985.242 V, hvor landsretten udtalte at: ”De beføjelser, der i retsplejelovens § 17 a, stk. 2, er tillagt kontorfunktionærer, findes ikke efter bestemmelsens indhold - herunder at de pågældende med de i bestemmelsen angivne undtagelser ikke kan træffe afgørelse i tvistigheder - at hjemle disse adgang til at lade parterne indgå forlig, som er omfattet af retsplejelovens § 478, stk. 1, nr. 2. Da der herefter ikke findes at have været fornødent lovgrundlag for tvangsfuldbyrdelse, ophæver landsretten det stedfundne udlæg”.

vurderede, særligt med vægt på dommerfuldmægtigens forklaring og det faktum at den dommerfuldmægtige ikke havde kommet med en ny sandhedsformaning, at fogedsagen ikke havde taget karakter af behandling af en egentlig tvist, hvorfor forklaringen ikke skulle henføres under § 158, stk. 1.

4.3.2.3) Selvinkriminering

En række forhold kan bevirke, at debitor ikke er omfattet af oplysningspligten. Det kan særligt være relevant i situationer, hvor debitor er sigtet for et strafbart forhold, eller der potentielt er grundlag for at rejse sigtelse mod debitor, hvis denne besvarer fogedrettens spørgsmål. I en sådan situation er debitor fritaget for oplysningspligten som følge af forbuddet mod selvinkriminering i straffelovens § 159, stk. 1 og EMRK's artikel 6. Der kan dermed være en ganske hårfin grænse mellem hvornår en udtalelse anses som i strid med straffelovens § 158, stk. 1 eller § 162, eller hvornår en falsk udtalelse er straffri jf. § 159, stk. 1:

I U 2000.479 Ø anviste debitor under afholdelsen af et fogedmøde, et tv som genstand for udlæg. Debitor havde dog på tidspunktet allerede solgt tv'et til tredjemand, hvilket han ikke oplyste fogedretten. I byretten blev debitor idømt 3 måneders fængsel for overtrædelse af straffelovens §§ 162 (falsk erklæring for fogedretten), 158, stk. 1 (falsk forklaring for retten) og 283, stk. 1, nr. 1 jf. § 285 (skyldnersvig). Under sagens behandling for fogedretten, var der dels blevet diskuteret grundlaget for fuldbyrdelsen jf. retsplejelovens § 501 og derefter dels hvilke aktiver der kunne tages udlæg i. En diskussion efter retsplejelovens § 501 om grundlaget for tvangsfuldbyrdelsen, er en diskussion hvorunder der for fogedretten sker en vis bevisførelse, og en falsk forklaring under denne del af fogedsagen, vil derfor som gennemgået ovenfor, være omfattet af straffelovens § 158, stk. 1, hvis forklaringen blev givet for en juridisk dommer og ikke en kontorfoged. I denne sag, blev den falske forklaring om tv'et dog afgivet mens der blev diskuteret hvilke aktiver der kunne tages udlæg i og faldt dermed på tidspunktet, hvor der ingen bevisførelse for fogedretten skete, hvorfor forholdet faldt uden for straffelovens § 158, stk. 1. Landsretten fandt at idet debtors forklaring for fogedretten ikke skete som et led i rettens bevisførelse, kunne debitor ikke straffes for overtrædelse af § 158, stk. 1 om falsk forklaring for retten. Landsretten bemærkede yderligere, at hvis debitor havde talt sandt i fogedretten, og her oplyst at have solgt tv'et som sket, ville debitor potentielt kunne være straffet for overtrædelse af straffelovens § 283, stk. 1, nr. 1 om skyldnersvig og forbuddet mod selvinkriminering ville derfor medføre, at debitor ej heller var omfattet af pligten til at tale sandt i hverken straffelovens § 158, stk. 1 eller § 162 jf. § 159, stk. 1.

Ovenstående sag er relevant til belysning af to problemstillinger: Dels er det selv for retten vanskeligt at afgøre hvilken strafbestemmelse der er relevant for en given del af fogedmødet (særligt hvis diskussionerne bølger frem og tilbage mellem forskellige emner)

og dels må man uanset debtors oplysningspligt og sandhedsformaning naturligvis acceptere, at der fortsat er oplysninger, som debitor ikke har pligt til at fremkomme med. Det betyder dog ikke, at oplysningerne i sig selv hverken er irrelevante eller udelukkede fra at blive fremlagt i fogedretten - forbuddet betyder alene, at debitor ikke er tvunget til selv at komme med dem. Hvis kreditor i ovenstående sag selv havde kunne dokumentere at tv'et var blevet solgt, ville fogedretten naturligvis kunne tage den oplysning med i sin afgørelse. Spørgsmålet om selvinkriminering er dermed alene relevant så længe de omhandlende oplysninger kommer fra debitor, og ville blive væsentligt mindre relevant, hvis fogedsagen blev oplyst primært via automatisk dataindsamling.

4.3.3) Debitor nægter at give oplysninger

At debitor nægter at give en oplysning, som denne har pligt til at give, kan ikke straffes efter straffelovens § 162, da bestemmelsen alene hjemler straf for en urigtig erklæring, og ikke selve det forhold at ingen erklæring afgives. Der findes andre situationer hvor manglende afgivelse af en pligtmæssig erklæring er strafbelagt,²⁰⁶ men noget sådant er ikke tilfældet ved tvangsinddrivelsesager i fogedretten, og det er derfor ligeledes formelt straffrit at nægte at fremkomme med oplysninger i fogedretten. Fogedretten har dog en række andre midler til at fremskaffe nødvendige oplysninger til behandling af fogedsagen, hvor debitor ikke frivillige selv vil fremkomme med dem, uanset at disse ikke rent formelt er en straf.

4.3.3.1) Forvaring

Hvis debitor nægter at opfylde sin oplysningspligt i retsplejelovens § 497, stk. 1, kan denne jf. stk. 2, ved fogedrettens kendelse og med politiets foranstaltning, tages i forvaring,

²⁰⁶ F.eks. efter færdselslovens § 65, stk. 1, jf. § 118, stk. 1, nr. 1.

indtil debitor giver de nødvendige oplysninger. Forvaringen er ikke en straf, og er begrænset til maksimalt at kunne vare i seks måneder.²⁰⁷ I realiteten er det dog sjældent, at debitor fortsat nægter at give fogedretten de efterspurgte oplysninger, selv efter en betjent er ankommet til fogedretten, for at tage debitor i forvaring.

Kendelsen om forvaring bortfalder i det øjeblik debitor kommer med oplysningerne, og bestemmelsens formål er alene at motivere debitor til at give oplysningerne, ikke at straffe debitor. Det er overgivet til fogedrettens skøn hvornår bestemmelsen kan og skal anvendes, men er kreditor repræsenteret under fogedforretningen, bør bestemmelsen kun blive anvendt efter kreditors påstand herom. Fogedretten skal altid udøve et konkret skøn, idet der også skal være et rimeligt forhold mellem oplysningernes nødvendighed for at kunne gennemføre fogedforretningen, herunder til kreditors interesse i en tvangsfuldbyrdelse, over for den store indgriben, det naturligvis er, for debitor, at blive taget i forvaring.

I U 1977.884 V behandlede landsretten en fogedsag om et samlet krav på kr. 4.400, hvor debitor oplyste selv at have 2 udestående fordringer, men nægtede at oplyse debitorerne herpå, idet debitor mente at det kunne skade hans forretning. Under fogedmødet tilbød debitor en afdragsordning for beløbet, samt at stille sikkerhed for betalingen i en truck. Kreditor anmodede om ligeledes at få sikkerhed i de to udestående fordringer, hvilket debitor protesterede imod. Debitor fastholdt igen sin benægtelse af at oplyse hvem der var debitorer på fordringerne. Kreditor anmodede herefter om at få debitor hensat i hæfte jf. retsplejelovens § 497, stk. 2, indtil han ville oplyse navnene på de to debitorer.

²⁰⁷ Forvaringen kan ikke udstrækkes længere end hvad anses for proportionelt, jf. bl.a. U 2018.2475 V, hvor der efter 4 dage blev anset for uproportionalt at opretholde forvaringen. Se dog modsat U 1979.1077 V, hvori landsretten anførte, at debitor skulle hensættes i hæfte ”indtil han indvilligede i at opfylde sin oplysningspligt”. Den tidsmæssige udstrækning af dette hæfte fremgår dog ikke af afgørelsen. Afgørelsen er ligeledes kritisabel, idet debitor under strafansvar havde forklaret, at han ikke kunne huske, hvor de omhandlede effekter var blevet af, og dermed ikke kan siges ikke at være fremkommet med oplysninger.

Fogedretten gav kreditor medhold i, at der var tale om oplysninger, som debitor var forpligtet til at give jf. retsplejelovens § 497, stk. 1, hvorfor sanktionen i stk. 2 i princippet kunne finde anvendelse. Fogedretten afviste dog alligevel anmodningen med henvisning til fogedrettens skøn, at kreditor ikke havde godtgjort at den tilbudte sikkerhed var utilstrækkelig og til den begrænsede størrelse på kreditors krav i øvrigt, hvilket landsretten tiltrådte.

Ovenstående afgørelse blev truffet på baggrund af en afvejning af flere elementer, hvoraf det mest tungtvejende logisk nok var at debitor, der har ret til at påvise hvilke aktiver der skal stilles til sikkerhed for gælden, allerede havde anvist en efter fogedrettens opfattelse tilstrækkelig sikkerhed for kravet. Selv om størrelsen på det samlede krav (kr. 4.400 i 1977) også indgik som en del af begrundelsen, er en ganske lille hovedstol dog ikke i sig selv nok til at udelukke brugen af § 497, stk. 2:

I FM 2004.64, i en fogedsag om et samlet krav på ca. kr. 3.000, nægtede debitor at oplyse, hvor en leaset lastbil befandt sig, hvilket forhindrede kreditor, der var leasingselskabet, i at tage lastbilen tilbage. Debitor havde alene betalt kr. 24.000 ud af et samlet krav på ca. kr. 27.000, og kreditor oplyste i fogedretten, at man ville tilbagekalde sagen, hvis det resterende beløb blev betalt. Kreditor ville dog alligevel tilbagetage lastbilen som sikkerhed, og tilbagelevere den til debitor, når den resterende betaling var modtaget. Debitor tilkendegav at han ville betale differencen, men nægtede fortsat at oplyse hvor lastbilen befandt sig. Fogedretten bemærkede at oplysninger om hvor lastbilen befandt sig, måtte anses for at være af afgørende betydning for at gennemføre fogedsagen, men idet debitor havde tilkendegivet at ville betale beløbet jf. retsplejelovens § 496, stk. 2 og idet kreditor havde accepteret at lade leasingforholdet fortsætte efter at have modtaget betaling, fandt fogedretten at forvaring ikke ville stå i et rimeligt forhold til kreditors interesse i at få fogedforretningen gennemført. Fogedretten lagde endvidere vægt på, at kreditor som et væsentligt mindre indgribende skridt, kunne lade lastbilen efterlyse af politiet. Landsretten ændrede dog fogedrettens afgørelse med den mere stringente begrundelse, at lastbilens placering var en oplysning, som debitor havde pligt til at komme med jf. retsplejelovens § 497, stk. 1, og at manglende efterlevelse af den pligt kunne medføre forvaring jf. stk. 2. Landsretten bemærkede videre at "Under de foreliggende omstændigheder er betingelserne - uanset restancens størrelse - for at tage [skyldner], som har oplyst, at han ved, hvor effekterne befinder sig, i forvaring, opfyldt".

I ovenstående sag er fogedrettens afgørelse mere inden for rammerne af bestemmelsens formål end landsrettens, idet landsretten helt tilsidesætter skønnet af proportionaliteten i indgrebet. Debitor havde tilkendegivet at ville betale det i forvejen ganske beskedne beløb, og det virker derfor ikke i overensstemmelse med bestemmelsens formål at tage debitor i forvaring. Selv om landsrettens tolkning er inden for rammerne af lovteksten, er den mere

firkantet end bestemmelsens formål lægger op til, ved netop at tillægge fogedretten et skøn, der her blev tilsidesat.

Muligheden for at tage debitor i forvaring kan kun anvendes, hvis fogedretten med føje vurderer, at forvaring vil få debitor til at give de nødvendige oplysninger.²⁰⁸ Med en hårdet debitor, bliver det derfor i visse tilfælde til en juridisk stirrekonkurrence, hvor den der blinker først, taber:

I U 2006.29 V blev debitor taget under konkursbehandling. Han nægtede under bobehandlingen i skifteretten at oplyse hvor ca. kr. 1,8 mio. i kontanter var forsvundet hen, men oplyste alene at de ikke længere var i hans besiddelse. Sagen mod debitor havde allerede været behandlet af Højesteret i U 2003.2341 H af 18. august 2003 for så vidt angår spørgsmålet om debtors pligt til at afgive forklaring jf. konkurslovens § 100. Højesteret fandt her at idet debitor var sigtet for skyldnersvig, havde han ikke pligt til at afgive forklaring i skifteretten jf. konkurslovens § 100. Den 17. september 2003 blev debitor dog idømt 1 år og 3 måneders fængsel for skyldnersvig, og denne dom blev stadfæstet af landsretten den 22. februar 2005. Den for Højesteret værende begrundelse for, at debitor ikke havde pligt til at udtale sig, idet han var sigtet for en forbrydelse, var herefter bortfaldet som følge af, at debitor var blevet dømt for forbrydelsen. I august 2005 blev sagen mod debitor derfor igen behandlet i skifteretten, og debitor nægtede igen at give oplysninger om hvor kontantbeløbet var blevet af. Konkursrekvirenten begærede derefter debitor taget i forvaring jf. konkurslovens § 103, jf. retsplejelovens § 178, indtil han gav de ønskede oplysninger. Det afviste skifteretten med henvisning til, at det ikke kunne antages at tjene noget formål at tage debitor i forvaring. Landsretten tiltrådte skifterettens vurdering og afgørelse med den yderligere bemærkning, at det i strafudmålingen mod debitor i straffesagen var tillagt vægt, at debitor fortsat havde unddraget kreditor de omhandlede midler, men på trods heraf havde debitor ikke kommet med oplysningerne. Henset til debtors tidligere holdning måtte det antages, at forvaring ikke var et egnet retsmiddel til at få debitor til at afgive de nødvendige oplysninger, og forvaring ville derfor i realiteten blot blive en ekstra straf for debitor, uden den ønskede virkning. Skifterettens afvisning af at tage debitor i forvaring blev derfor stadfæstet.

²⁰⁸ Om denne berettigede forventning, se U 2002.1362 Ø. Det samme princip gør sig gældende ved anmodning om forvaring i skifteretten jf. konkurslovens § 103, jf. retsplejelovens § 178, stk. 1, nr. 5.

Straffelovens § 162 var ikke relevant her, idet bestemmelsen alene regulerer det forhold hvor debitor afgiver en urigtig erklæring for retten, og at debitor nægter at afgive erklæringen, er dermed ikke i strid med bestemmelsen.²⁰⁹ Selv om det selvfølgelig ikke er hensigtsmæssigt, at en debitor ved ren og skær stædighed kan male sit standpunkt så klart op, så fogedretten mister sit eneste middel til at fremtvinge de nødvendige oplysninger, synes det dog alligevel at give god mening, at man ikke kan ikende debitor forvaring, hvis det som anført af landsretten ovenfor, blot vil have karakter af en ekstra straf, og ikke forventeligt vil tjene bestemmelsens egentlige formål om at få debitor til at give de nødvendige oplysninger.

Forvaring kan som udgangspunkt ligeledes ikke anvendes til at få debitor til at skifte forklaring, hvis debtors første forklaring virker utroværdig:

I U 1994.481 V havde debitor forklaret, at han havde tabt 185.000 kr. i spil, hvilket fogedretten antog som usandt. Debitor havde forklaret at han "traf nogen gutter" som han ikke kendte, at de sammen var taget hen til en gård "på Herningegnen" hvor de spillede kort sammen med "3-4 andre". Debitor kunne dog hverken udpege stedet eller nogen af de personer han spillede kort med. Debitor gentog dog denne forklaring får såvel fogedretten som landsretten, og gjorde samtidig gældende at han ikke nægtede at komme med oplysningerne omfattet af retsplejelovens § 497, stk. 1, hvorfor betingelserne for brugen af stk. 2 ikke var opfyldt. Landsretten ophævede fogedrettens kendelse om forvaring efter § 497, stk. 2 med begrundelsen at "Kærende har under tre møder i fogedretten og under sagens behandling for landsretten til stadighed forklaret, at han har været i besiddelse af ca. 185.000 kr. Han har stedse fastholdt, at pengene er spillet væk på en gård på Herningegnen den 4. september 1993, og at han ikke kan udpege stedet eller oplyse nærmere om de personer, han spillede med. Kærende har således ikke undladt at fremkomme med oplysninger om de 185.000 kr., hvorfor betingelserne for anvendelse af forvaring i retsplejelovens § 497, stk. 2, ikke er til stede".

Selv om man vel må være enig med fogedretten i ovenstående sag om at debtors forklaring virker noget utroværdig, er landsrettens ophævelse af kendelsen om forvaring

²⁰⁹ Elholm m.fl., "Kommenteret straffelov", s. 245.

alligevel logisk nok det rigtige resultat i en situation, hvor debitor faktisk *har* givet en forklaring. Retsplejelovens § 497, stk. 2 henviser specifikt til at ”undlader skyldneren at give de krævede oplysninger” hvilket der, utroværdigt eller ej, ikke var tale om her. Det kan ligeledes ikke definitivt udelukkes, at hændelsesforløbet var præcist som beskrevet af debitor, og man ville da ikke opnå andet med forvaringen end at påføre debitor en uhjemlet straf.

Der er dog også eksempler fra retspraksis på det modsatte udgangspunkt, hvor en forklaring, som retten opfattede som utroværdig, medførte at debitor blev ikendt forvaring, trods det faktum, at debitor faktisk havde givet de krævede oplysninger:

I U 1979.1077 V havde debitor på vegne af en nu konkurs tømrervirksomhed, afhentet en række spær på kreditors byggeplads. Debitor forklarede, efter en behørig sandhedsformaning, at de pågældende spær var blevet leveret til en byggeplads i Odder ved en fejl, og at han havde været med til at køre spærne tilbage til pladsen ved Horsens Pakkestræ hvorfra de kom. Spærne stod ikke længere på pladsen, men debitor oplyste, at han ikke vidste hvor de efterfølgende var blevet flyttet hen, lige som han ikke vidste hvad der var blevet af resten af spærne. Han fortalte yderligere at han var ret omtåget da det hele skete, og også derfor ikke kunne huske noget. Debitor blev ”på det kraftigste foreholdt strafansvaret for falsk forklaring” men fastholdt til trods herfor alligevel sin forklaring. Et vidne forklarede efterfølgende, at han i hvert fald ikke havde været med til at køre spærne væk fra byggepladsen, og at han ikke havde set, at spærne skulle være kommet tilbage til Horsens Pakkestræ. Fogedretten i Horsens afviste at hensætte debitor i forvaring, med henvisning til, at debitor rent faktisk var fremkommet med en forklaring, og at ”[Debitor] foreholdt strafansvaret for falsk forklaring for fogedretten har forklaret, at han ikke ved, hvad der er blevet af de pågældende spær, ses der ikke at være grundlag for anvendelse af det i rpl. § 497, stk. 2, hjemlede tvangsmiddel”. Kreditor kærede denne beslutning, og landsretten omgjorde fogedrettens beslutning med henvisning til at ”Efter det foreliggende, herunder at indkærede efter sin egen forklaring har deltaget i afhentningen af i al fald 48 spær og kørt disse til det firma, han er medindehaver af, og når henses til det om spærnes størrelse og værdi oplyste, må indkærede antages at kunne give oplysninger om, hvad der efter afhentelsen er passeret med spærne. Da det under disse omstændigheder findes rimeligt, at indkærede i medfør af retsplejelovens § 497, stk. 2, indtil videre ved politiets foranstaltning tages i forvaring, indtil han indvilliger i at opfylde sin oplysningspligt”.

Uanset at landsretten antageligvis havde ret i, at debitor vidste, hvor de omhandlende spær var blevet af, synes ovenstående afgørelse alligevel at være i strid med formålet bag § 497, stk. 2, netop fordi debitor rent faktisk var kommet med en forklaring, og at forvaring

her helt tydeligvis blev anvendt til det ene formål at få debitor til at ændre denne forklaring.²¹⁰

Retsplejelovens § 497, stk. 2 påberåbes flittigt af kreditorer i fogedretten så snart debitor nægter at fremkomme med en oplysning. Fogedretten er dog mere tilbageholdende med at benytte sig af bestemmelsen og vil, som i FM 2012.184 hvor debitor nægtede at oplyse sin kærestes privatadresse, afvise ubegrundede og unødvendige anmodninger om forvaring.²¹¹

Det er vanskeligt at forestille sig et fungerende fogedsystem, hvor fogedretten ikke i sidste ende havde mulighed for at fremtvinge nødvendige oplysninger, særligt så længe debitor er eneste kilde til sagens oplysning. Som systemet er indrettet i dag, vil en debitor dog kunne blive ikendt forvaring for at nægte at fremkomme med en oplysning i fogedretten, som findes i de offentlige systemer, og som fogedretten derfor med en ændring af retsgrundlaget, ville kunne fremskaffe ganske enkelt. En debitor der nægter at oplyse registreringsnummer eller stelnummeret på sin bil, vil kunne blive ikendt forvaring, selv om denne oplysning ville have fremgået af både motorregistret og SKATs R75. Der er utvivlsomt behov for et tvangsmiddel som forvaring, da der altid vil være nødvendige oplysninger, som ikke fremgår af de offentlige systemer. Men det synes alligevel kritisabelt at én del af det offentlige låser en borger inde på ubestemt tid, fordi denne borger ikke vil fremkomme med oplysninger, som en anden del af det offentlige også har.

I tilfælde af debtors konkurs, er der et vist sammenfald mellem oplysningspligterne i retsplejelovens § 497, stk. 1 og konkurslovens § 105, jf. § 100, hvorefter skifteretten kan

²¹⁰ Den samme mulighed for at benytte forvaring til at få debitor til at ændre sin forklaring ses også bl.a. i FM 1999.52/5 og U 1994.481 V som også gennemgået af Larsen i ”Praktisk fogedret”, s. 130.

²¹¹ Omkostningerne ved forvaringen afholdes i første omgang af det offentlige, med regres mod debitor jf. § 4 i lov nr. 93 af 11. april 1916 om udgifter i strafferetsplejen, ændret ved lov nr. 166 af 18. maj 1937 og nr. 744 af 11. juni 1986.

anvende samme tvangsmidler som overfor modvillige vidner, hvis oplysningerne ikke fremkommer frivilligt.²¹² Disse to regelsæt har et vist praktisk overlap:

I U 2006.1903 V havde D stiftet et anpartsselskab (A), hvortil hun havde lånt indskudskapitalen på kr. 105.000 af en privat långiver. Umiddelbart efter selskabet blev stiftet, tilbagebetalte D den lånte indskudskapital til långiver, hvorefter A gik konkurs. D blev dømt for overtrædelse af straffelovens § 296, stk. 1, nr. 2 for at give urigtige eller vildledende oplysninger om juridiske personers forhold, og blev samtidig dømt til at betale de kr. 105.000 i erstatning til konkursboet efter A. Da konkursboet søgte at inddrive erstatningskravet fra D i fogedretten, nægtede D at oplyse hvem hun havde lånt indskudskapitalen fra og tilbagebetalt den til. Fogedretten afsagde jf. retsplejelovens § 497, stk. 2 kendelse om, at D skulle tages i forvaring, hvilket D kærede. Landsretten anførte at "Den fremsatte begæring omfatter ikke oplysninger om skyldnerens og dennes husstands økonomiske forhold eller i øvrigt forhold, som er nødvendige for at gennemføre tvangsfuldbyrdelsen mod hende. Den angår i realiteten hendes dispositioner for et anpartsselskab, i forbindelse med at hun anvendte selskabets midler, til private formål. Oplysninger om, hvem der modtog selskabets midler, skal tilvejebringes gennem skifteretten, jf. konkurslovens § 105, jf. § 100, jf. § 103. Fogedrettens afgørelse, der savner hjemmel, ophæves derfor".

4.3.3.2) Edition

Münther skriver at "Det er uklart, om der er hjemmel til generelt at pålægge skyldneren at fremlægge lønsedler, selvangivelse, bankoplysninger m.v. Fogedretten kan, hvis det i den konkrete sag findes rimeligt, pålægge skyldneren at komme med disse dokumenter efter de almindelige editionsregler, jf. retsplejelovens § 298".²¹³

Dette ville naturligvis forbedre kreditors adgang til oplysninger om debtors økonomiske forhold betragteligt, men vil samtidig være en processuelt tung måde at få adgang til oplysningerne på. Larsen anfører også modsat, at der efter hendes opfattelse ikke er hjemmel

²¹² Konkurslovens § 103.

²¹³ Münther, "Fogedret", s. 191.

til generelt at pålægge debitor at fremlægge lønsedler, selvangivelser, bankoplysninger eller lignende, om end fogedretten i konkrete sager kan finde det rimeligt at pålægge debitor at fremkomme med disse oplysninger efter de almindelige editionsregler.²¹⁴

Münthers citat til trods, har Larsen ret i, at fogedretten antageligvis ville modsætte sig en sådan anmodning, hvis den blev fremsat ”generelt”, uden en konkret til sagen knyttet argumentation, og uden en god begrundelse. Retsplejelovens § 300 indeholder reglerne for fremgangsmåden ved edition efter § 298, og anfører, at *”en part, der fremsætter begæring om fremlæggelse af dokumenter i henhold til §§ 298 og 299, må angive de kendsgerninger, der skal bevises ved dokumenterne, samt de grunde, hvorpå han støtter, at modparten eller den opgivne tredjemand er i besiddelse af dokumenterne”*. Hvis kreditor anmoder retten om at pålægge debitor at fremlægge lønsedler, selvangivelse, bankoplysninger eller lignende, vil kreditor løbe ind i det problem, at editionsreglerne alene har til formål at hjælpe en part med at fremskaffe dokumentation for noget, som denne ikke kan oplyse på anden vis. Anmodninger om edition nægtes ofte, hvis parten burde forsøge at føre beviset på en anden måde, der umiddelbart måtte forekomme lettere, sikrere eller mere hensynsfuld over for modparten eller tredjemand.²¹⁵ Debitor kan ikke påstå, at det er sikrere at oplyse sagen ved debtors almindelige oplysningspligt, men debitor kan med rette anføre, at oplysningspligten i § 497, stk. 1 er indført for at definere hvordan debtors økonomiske forhold skal oplyses i fogedretten, og at anmodningen om edition helt grundlæggende ville stride mod det princip. Derfor vil debitor have et rimeligt krav på at undgå at skulle udlevere disse dokumenter, hvis debitor end ikke har haft mulighed for at afgive forklaring om forholdet i fogedretten. Det synspunkt ville dog igen medføre at anmodningen om edition reelt først kunne fremsættes

²¹⁴ Larsen, ”Praktisk fogedret”, s. 127.

²¹⁵ Se bl.a. Karnovs note nr. 1552 til bestemmelsen.

på selve fogedmødet, *efter* at debitor har afgivet forklaring om sine økonomiske forhold under strafansvar, og må derfor nødvendigvis også forudsætte, at denne forklaring har været utroværdig i en sådan grad, at fogedretten finder det berettiget efterfølgende at søge at be- eller afkræfte forklaringen ved omberømmelse af fogedmødet og et editionspålæg.

Det er endvidere relevant for fogedretten at forholde sig til, om der i det hele taget er tale om oplysninger, som debitor er i stand til at fremskaffe, samt hvad den eventuelle følgevirkning af ikke at fremkomme med oplysningerne da vil være.²¹⁶ Vil man, i fald debitor ikke fremlægger sin lønseddel, da tage debitor i forvaring? (og ville dette ikke netop fratage debitor muligheden for at fremlægge dokumentet mens denne nu sad i forvaring), eller vil man tillægge det en form for processuel skadevirkning med en ganske uklar retsfølge? Det synes ikke proportionelt at sætte debitor i forvaring for ikke at fremkomme med en lønseddel, og det er ligeledes vanskeligt at forestille sig, at det skulle have nogen reel virkning i stedet at tillægge den manglende fremlæggelse processuel skadevirkning, da man ikke derved ville nå en løsning nærmere.

Der er dermed ikke grundlag for at antage, at reglerne om edition vil kunne spille nogen reel rolle i langt de fleste fogedsager, hvilket også forklarer den meget begrænsede praksis på området.

Spørgsmålet om edition er kun af meget ringe relevans ved den svenske Kronofogden. Selv om *utsökningsbalken* hjemler både en oplysningspligt for debitor²¹⁷ og for tredjemand,²¹⁸ fremskaffes langt de fleste oplysninger om debtors aktiver automatisk, og oplysningspligtens egentlige fokusområde er alene på oplysninger, der ikke måtte fremgå af

²¹⁶ Larsen, ”Praktisk fogedret”, s. 128.

²¹⁷ *utsökningsbalkens* 4 kap. § 14.

²¹⁸ *Ibid.* § 15.

de offentlige registre. Disse oplysninger er dog, særligt henset til udbredelsen af lønindeholdelse i Sverige, sjældent relevante.

I Norge har Namsmannen hjemmel til at pålægge debitor at lave en skriftlig redegørelse for sin økonomi og sine aktiver, hvilket debitor altid bliver opfordret (men ikke pålagt) til ved opstarten er hver inddrivelsessag. I praksis svarer de færreste debitorer på denne henvendelse, og det får normalt ingen konsekvens for debitor, da inddrivelsessagerne i Norge ligeledes oplyses via de offentlige registre, og debtors oplysninger alene er et ofte unødvendigt supplement hertil. De debitorer der besvarer Namsmannens henvendelse, benytter mest anmodningen som en mulighed for at redegøre for udgifter snarere end for aktiver. Det er dog i realiteten en fordel for processen, idet Namsmannen, ganske som i Sverige, sjældent har brug for debtors hjælp til at identificere aktiver og gennemfører de fleste inddrivelser ved lønindeholdelse. Namsmannen har derfor netop brug for oplysninger om debtors udgifter til at beregne den korrekte indeholdelsesprocent i lønindeholdelsen. Den egentlige oplysning af debtors økonomi sker via træk i offentlige databaser, hvorigennem der fremskaffes et relativt komplet billede af debtors økonomiske situation, herunder om debitor ejer fast ejendom, bil, aktier, har bankindestående eller lignende. Debtors egen oplysning om aktiver er kun relevant i fald debitor måtte eje aktiver eller have indtægter, der ikke fremgår af de offentlige registre. Det ville f.eks. være tilfældet ved visse lejeindtægter eller ved visse former for kryptovaluta. Namsmannen har ligeledes hjemmel til at *pålægge* debitor at fremkomme med oplysninger,²¹⁹ men denne benyttes kun når der er indikationer om noget sådant. I fald debitor pålægges at fremkomme med oplysninger, sker

²¹⁹ Den norske tvangsfuldbyrdslovs § 5-9.

dette under strafansvar,²²⁰ og Namsmannen kan da anmode tingsretten om at vurdere hvorvidt manglende opfyldelses skal medføre straf.

Selv om Namsmannen har hjemmel til at pålægge debitor at fremkomme med oplysninger, bliver den hjemmel sjældent benyttet i praksis, og debtors frivillige oplysning om aktiver (eller udgifter) bruges i reglen mest til at fastsætte debtors transgbeneficie og trækprocent ved lønindeholdelse, eller i situationer hvor udlæg rent faktisk bør nægtes. Det vil f.eks. være i situationer, hvor et aktiv er undtaget fra udlæg.²²¹ En del af de efterspurgte oplysninger, bl.a. oplysninger om debtors skattefradrag²²² eller private udlægsforbud,²²³ vil også fremgå af de offentlige registre, og dermed også alligevel være Namsmannen bekendt.

Danmark er det eneste skandinaviske land uden en egentlig hjemmel til at pålægge debitor at fremkomme med bestemte økonomiske oplysninger, ud over den mundtlige oplysningspligt og reglerne om edition, på trods af at vi også er det eneste land uden nogen reel form for egen-fremskaffelse af disse oplysninger.

Debtors oplysningspligt i retsplejelovens § 497, stk. 1 kan ikke antages at kunne udstrækkes på en sådan måde, så den kan sidestilles med debtors pligt til at give specifikke oplysninger til inddrivelsessagen under norsk eller svensk ret. § 497²²⁴ fik sin nuværende ordlyd ved revideringen af retsplejeloven i 1976. Det fremgår af forarbejderne at der ved revisionen ikke var tiltænkt nogen realitetsændring fra den dagældende § 520, stk. 1, 1. pkt., som bestemmelsen erstattede.²²⁵ Af den gamle § 520, stk. 1, 1. pkt. fra retsplejeloven af 1916

²²⁰ Den norske domstolslovs § 210.

²²¹ Den norske dekningslovs §§ 2-3 til 2-10 og kapitel 3.

²²² Ibid. § 2-7, 1. led.

²²³ Ibid. Kapitel 3.

²²⁴ Tidligere § 496.

²²⁵ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning s. 55.

fremgik det at *”Skyldneren er pligtig under Eksekutionsforretningen paa Forlangende at opgive redelig og overensstemmende med Sandheden, hvad han ejer til Fyldestgørelse af Fordringen, samt i øvrigt at meddele alle i saa Henseende fornødne Oplysninger”*. Henvisningen til *”under Eksekutionsforretningen”* må forstås som under fogedmødet, og altså ikke – som i Norge eller Sverige – under sagens forberedelse.

I fald fogedretten benyttede reglerne om edition til fremskaffelse af bestemte oplysninger over en bredere kam, ville det både være at strække editionsreglerne ganske langt, og praktisk umuligt som fogedsager behandles i dag.

4.3.3.3) Vidneafhøring

Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpankning fastslår at ”såfremt tredjemand sidder inde med oplysninger om skyldnerens økonomiske forhold, som er af afgørende betydning for forretningens gennemførelse, vil der efter omstændighederne kunne blive tale om vidneførsel”.²²⁶ Selv om denne vidneførsel sjældent anvendes i praksis, er det et værktøj til at få nødvendige oplysninger om debtors økonomiske forhold frem, enten hvis debitor ikke kan eller ikke vil give oplysningerne selv. Det er dog forståeligt, at praksis på området er relativt sparsom. Vidneførsel kan være en effektiv metode til at få fremhævet vigtige oplysninger i en sag, men lige som med editionspligten, passer det ofte dårligt ind i fogedrettens generelle struktur og bliver kun relevant i ganske få tilfælde. Vidneførsel i fogedretten til oplysning af debtors økonomiske forhold sker dog i særlige tilfælde:

I U 1979.216/2 V var en dansk statsborger bosat i Spanien indkaldt til at møde i fogedretten. Debitor mødte ikke, og kreditor anmodede om at fogedforretningen fortsatte ved at en medarbejder hos debtors bank blev pålagt at afgive vidneforklaring om hvad debitor havde af aktiver i banken. Banken protesterede herimod med henvisning til

²²⁶ Ibid.

bankens forretningsorden og bankens tavshedspligt som følge af reglerne om bankhemmelighed. Debtors advokat blev underrettet om vidnebegæringen, men valgte ikke at give møde og udtale sig i den forbindelse. Med henvisning til netop det ovenfor anførte citat fra betænkningen, sammenholdt med at debtors oplysningspligt ikke kunne opfyldes da debitor befandt sig i udlandet og havde undladt at give møde i fogedretten, pålagde fogedretten bankmedarbejderen at afgive forklaring. Fogedretten fandt at hemmeligholdelsen af debtors økonomiske forhold over for kreditor ikke var en relevant indsigelse i denne situation, hvor debitor selv havde haft pligt til at afgive forklaring hvis han faktisk var mødt. Fogedretten fandt samtidig at banken måtte antages at have den nødvendige viden om debtors økonomiske forhold. Landsretten tiltrådte fogedrettens afgørelse med samme begrundelse.

Kontorfogeder, der er bemyndiget til at behandle fogedsager efter retsplejelovens § 19, stk. 3, kan ikke høre vidner under strafansvar, og en vidneafhøring under strafansvar vil derfor nødvendiggøre tilkaldelsen af en juridisk dommer.²²⁷

Vidneførsel i fogedretten er sjælden i tvangsinddrivelsessager, og forudsætter en god begrundelse fra kreditors side, idet udgangspunktet for sandhedspligten i retsplejelovens § 497 i første række falder på debitor selv, ligesom bestemmelsens stk. 2 indeholder muligheden for at tage debitor i forvaring, hvis denne nægter at svare på kreditors spørgsmål. Her kan afhøringen af et vidne potentielt være den mindre indgribende løsning i særlige tilfælde, men vil altid være en klar fravigelse fra udgangspunktet.

4.3.4) Øvrige forhold uden for oplysningspligten

Selv om debitor har pligt til at give fogedretten de oplysninger der er nødvendige for at gennemføre fogedsagen, er der en række forhold, der enten falder uden for oplysningspligten, eller helt tilsidesætter den. Det gælder ikke udelukkende i tilfælde hvor

²²⁷ Bl.a. Gomard, ”Fogedret”, s. 189.

selvinkrimineringsforbuddet bliver relevant. Debitor har alene pligt til at give økonomiske oplysninger om sig selv og sin husstand, men selv denne pligt er ikke uden begrænsninger:

I TFA 2003.140 V.L.K. af 16. december 2002 havde debtors hustru H købt en fast ejendom kontant af debtors forældre. Debitor forklarede at H, der var social- og sundhedshjælper med 2 års arbejds erfaring, havde købt hans forældres ejendom selv, uden at debitor havde bidraget økonomisk til hverken købet eller de løbende udgifter til ejendommen. Debitor og H havde fælles budgetkonto, men hver deres lønkonto. H var ligeledes ejer af to ubehæftede biler, som debitor ifølge ham selv ligeledes ikke økonomisk havde bidraget til købet af. Debitor oplyste at han havde drøftet fogedsagen med H, og at H protesterede mod at udlevere oplysninger om hendes økonomiske forhold til brug for fogedsagen. Kreditor anmodede fogedretten om at pålægge debitor at fremlægge dels egne årsopgørelser, dels Hs årsopgørelser, en kopi af deres ægtepagt, budget for dem begge, samt registreringsattest på og specifikke oplysninger om hvornår og hvordan de to biler var erhvervet af H. Anmodningen henviste til retsplejelovens § 497, stk. 1, idet disse oplysninger var nødvendige for at undersøge, om der reelt er tale om sameje vedrørende ejendommen og de to biler, eller om et proforma ejerskab. Fogedretten anførte i sin kendelse at rekvirenten, henset til debtors forklaring og forholdet om særligt den faste ejendom, havde en berettiget interesse i, at det nærmere blev undersøgt, hvordan Hs økonomiske situation var, herunder i hvilket omfang debitor havde bidraget til hendes økonomi via deres fælles budgetkonto. Som følge heraf blev debitor pålagt at fremlægge egne årsopgørelser samt dokumentere hvilke beløb debitor havde overført til deres fælles budgetkonto måned for måned. Debitor havde forklaret at der ham bekendt ikke var noget budget for familien, og fogedretten anførte derfor, at der ikke var hjemmel til at pålægge ham at udfærdige et. Fogedretten anførte ligeledes at efter debitor under strafansvar havde forklaret dels at der ikke længere var en ægtepagt parterne imellem og dels om Hs beskæftigelse og økonomiske forhold som han kendte til dem, kunne debitor ikke med hjemmel i retsplejelovens § 497, stk. 1 pålægges at fremskaffe økonomiske oplysninger om H. Rekvirentens anmodning om at få Hs årsopgørelser samt registreringsattesterne på de to biler fremlagt, blev derfor ikke taget til følge. Landsretten stadfæstede kendelsen med en tilsvarende begrundelse.

Som objektiv læser synes situationen i ovenstående sag at være relativt let at læse mellem linjerne. Debitor har (antageligvis) hjulpet sin hustru økonomisk til at købe forældrenes ejendom, ligesom det vel virker mere sandsynligt, at i hvert fald den ene af parrets to biler, i virkeligheden ”tilhørte” debitor og ikke debtors hustru. Det må ligeledes høre til sjældenheden, at en social- og sundhedshjælper med 2 års erhvervs erfaring køber en fast ejendom og to biler kontant, uden en eller anden udefrakommende finansiering. Det kan derfor virke kritisabelt at såvel fogedretten som landsretten tilsyneladende lader debitor slippe afsted med denne ”konefinte” som sket.

Hvis debitor i ovenstående sag havde finansieret hustruens køb af ejendommen og bilerne enten direkte eller indirekte ved overførsler til deres fælles budgetkonto, ville det fremgå af de oplysninger, som debitor blev pålagt at fremlægge. Har debitor modsat været en smule mere kreativ i sin finansiering af hustruens køb, vil det være tilsvarende mere vanskeligt at bevise, uden et indblik i (og dokumentation af) også hustruens økonomiske forhold.

Hvis rekvirenten havde ønsket at forfølge forholdet yderligere, kunne man efterfølgende have indkaldt hustruen til at afgive vidneforklaring for fogedretten, for derigennem i hvert fald at få en forklaring under strafansvar på *om* og *hvordan* debitor havde medvirket til finansieringen, hvilket alt taget i betragtning i ovenstående sag, må forventes at have været blevet tilladt af fogedretten. Oplysningspligten i § 162 er ikke begrænset af de almindelige vidnefritagelsesregler, herunder heller ikke af risikoen for at inkriminere sine nærmeste,²²⁸ og hustruen ville derfor kunne have været afhørt som vidne.

4.3.5) Kort om visse problematikker vedrørende debtors oplysningspligt

Hele problemstillingen med debtors oplysningspligt, herunder alle de ubehageligheder som den medfører i fogedrettens daglige virke,²²⁹ er forårsaget af den principielle

²²⁸ Elholm m.fl., "Kommenteret straffelov Speciel del", s. 245.

²²⁹ Cf. dog Larsen, "Praktisk fogedrets", s. 127 hvoraf fremgår at: "*I hovedparten af sagerne giver oplysningspligten ikke anledning til problemer, og der er ikke tvist mellem parterne om omfanget heraf*", hvilket dog står i kontrast til bl.a. Rothe, "I fogedretten", s. 80. der skriver at: "*Uanset strafansvaret for urigtige forklaringer, er der næppe nogen tvivl om, at der lyves overordentligt energisk i fogedretten. Det viser sig gang på gang at der kan foretages udlæg, når en insolvenserklæring, afgivet*

lovgivningsmæssige beslutning, at debitor selv er ansvarlig for at oplyse fogedretten om sine økonomiske forhold, og at fogedretten ikke bistår debitor med denne oplysning. Det princip har altid været grundlaget for behandlingen af fogedsager i moderne tid, men det er samtidig historisk også et princip, der har eksisteret i en verden, hvor der ikke var et bedre alternativ. Reglerne blev udformet i en verden uden reelle alternativer, og hvor eneste mulighed for at kræve dokumentation for de tilgrundliggende økonomiske oplysninger, ville have medført en for fogedretten uoverstigelig arbejdsbyrde.

Det er nærliggende at anføre, at debitor bedst selv kender sin egen økonomiske situation, men den antagelse er farlig at lægge uprøvet til grund. Dermed antages det også, at debitor har overblik over sin egen økonomi, hvilket langt fra altid er tilfældet. Sidste gang der for alvor skete en revision af fogedrettens retsgrundlag, kunne man med rimelighed anføre, at debitor dog var den der havde bedst forudsætninger for at vide hvad der stod på dennes bankkonto,²³⁰ og at det ville være praktisk umuligt at spørge debtors bank hver gang, ligesom det ville gøre processen uoverstigeligt tung at bede debitor medbringe kopi af sin bankbog (og alle andre oplysninger for hvilken samme argumentationskæde kan gøres gældende).

på fogedkontoret, efterprøves ved besøg på skyldners bopæl". Selv om Larsens pointe uden tvivl er korrekt i en lang række fogedsager, er problemet dog nok større end citatet umiddelbart anerkender, idet særligt kvaliteten af de oplysninger som mange debitorer fremkommer med, kan være u hensigtsmæssigt misvisende.

²³⁰ Dette er utvivlsomt en oplysning, som fogedretten har krav på under § 497, jf. bl.a. U 2023.4701 Ø, hvori debitor blev pålagt at afgive forklaring om en bankkonto, da der ikke forelå oplysninger om grundlag for at rejse sigtelse mod debitor. Dommen omhandler ligeledes afgrænsningen til selvinkriminering.

Men sådan er situationen ikke i dag. Debitor er selvfølgelig stadig den af de i sagen involverede, der har de bedste forudsætninger for at vide, hvad der står på debtors bankkonto på tidspunktet for fogedmødet. Men i modsætning til sidste gang reglerne blev opdateret, har vi nu alternativt muligheden for faktisk at få det objektivt rigtige svar - elektronisk og uden nogen øget arbejdsbyrde for fogedretten eller parterne. Det er ikke nødvendigt at spørge debitor hvad der står på dennes bankkonto, hvis fogedrettens system blot havde adgang til de oplysninger direkte via en af de bankintegrationer der allerede findes, og som kunne indarbejdes i fogedrettens system.

Hele regelsættet om debtors oplysningspligt, strafansvaret for urigtige oplysninger og forvaring af debitorer der nægter at give fogedretten de nødvendige oplysninger, kan ikke længere ansues ud fra den kontekst, at det er den eneste mulighed. Processen kunne forbedres væsentligt, både inden for regi af fogedretten, og i endnu højere grad, hvis selve placeringen af inddrivelsesopgaven blev gentænkt mere grundlæggende.

De nuværende regler bygger jf. hele *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning* på et gennemgående ønske om at lave en fogedret, der er i stand til at skelne mellem de debitorer, der *kan* og *ikke kan* betale, lave en effektiv og retvisende inddrivelse over for de debitorer der *kan* betale, og med så lidt gene som muligt over for de debitorer der *ikke kan*. Men uanset motiverne bag reglerne, er det netop de principper der blev indført for at skabe den i 70'erne "nye fogedret", der i dag står i vejen for den.

Det kommer særligt til udtryk på tre områder; hvordan oplysningerne om debtors økonomiske forhold fremskaffes, tidspunktet i sagsbehandlingen dataen fremskaffes på, og den måde hvorpå dataen (ikke) anvendes. Alle tre dele er med til at forstærke det overordnede problem væsentligt, og skal løses for at skabe en fogedret, der nu er i overensstemmelse med dens formål og den vision, der lå bag udvalgets arbejde og betænkningen. De skal løses for at fogedretten faktisk kan siges at leve op til kravet om "*Kvalitet og effektivitet*" i "Strategi for Danmarks Domstole 2023-2027".

4.3.6) Oplysning af inddrivelsessager i Norge

Efter norsk ret er parterne også formelt ansvarlige for sagens oplysning,²³¹ og lige som i Danmark har debitor en strafbelagt oplysningspligt.²³² Parterne har ligeledes ret til at være til stede under gennemførelsen af udlægsforretningen,²³³ og kan i visse tilfælde pålægges at møde op,²³⁴ i fald Namsmannen har brug for yderligere oplysninger. Ved indleveringen af en inddrivelsessag, bliver debitor opfordret til at fremkomme med oplysninger om sine økonomiske forhold, på samme måde som debitor gør i fogedretten – men i Norge sker opfordringen ved indledningen af sagen, således så de fremkomne oplysninger kan bruges til at identificere den mest hensigtsmæssige måde at behandle den enkelte sag på. Selv om opfordringen oprindeligt var tiltænkt oplysninger om udlægseggede aktiver, benyttes den i reglen oftere af debitor til at oplyse om gæld og udgifter. De fleste debitorer svarer dog ikke på henvendelsen.

Uanset indholdet eller omfanget af de oplysninger som debitor giver ved sagens indledning, sker størstedelen af oplysningen af debtors økonomiske forhold ved Namsmannens automatiske indhentning af oplysninger. Der foretages således automatisk indhentning af følgende oplysninger om debitor:

1. fast ejendom og andele i boligforeninger fra *Grundboken*.
2. motorkøretøjer fra motorregisteret.
3. bankkonti fra Skattestyrelsens register over skatteoplysninger.
4. ydelser fra NAV (*Arbeids- og velferdsetaten*).

²³¹ Den norske tvangsfuldbyrdslovs § 5-3.

²³² Ibid. § 5-9 jf. den norske domstolslovs § 210.

²³³ Ibid. § 7-9, 1. led.

²³⁴ Ibid. 2. led.

5. aktive ansættelsesforhold fra *Arbejdsgiver- og arbejdstagerregisteret*.
6. udbetalt løn, udbetalte ydelser og trukket skat for de seneste seks måneder fra A-ordningen (Skattestyrelsens ordning for indberetning fra arbejdsgivere og ydelsesudbetalere til brug i skattefastsættelsen og skatteinddrivelsen).
7. skibe fra Skibsregisteret.
8. vederlag for offentlig afspilning af musik fra *TONO*²³⁵ og *GRAMO*.²³⁶
9. *VPS-konti*²³⁷ fra Skattestyrelsens register over skatteoplysninger.

Ud over de oplysninger, foretager Namsmannen rutinemæssigt en række manuelle undersøgelser, bl.a. af om debitor ejer unoterede aktier, og indhenter oplysninger om det nuværende indestående på debtors bankkonto ved et pålæg til banken.²³⁸ Hvis Namsmannen finder det relevant, kan der derudover indhentes oplysninger fra andre kilder, som f.eks. kryptobørser eller, hvis debitor er en virksomhed, fra virksomhedens kunder om eventuelle udeståender m.v. Disse muligheder benyttes dog sjældent i praksis, da behovet herfor er ganske begrænset, grundet den i forvejen omfattende oplysning af sagen.

4.3.7) Oplysning af inddrivelsessager i Sverige

Kronofogden indhenter tilsvarende en række oplysninger automatisk. Ved oprettelsen af en inddrivelsessag ved Kronofogden, indhentes således følgende oplysninger:

²³⁵ Det nordiske kollektive administrationsselskab for sangskrivere, komponister, tekstforfattere og musikforlag.

²³⁶ Interesseorganisation for musikere.

²³⁷ En konto hos den norske Verdipapirsentral der registrerer ejerskab af værdipapirer.

²³⁸ Den norske tvangsfuldbyrdslovs § 7-12.

1. Oplysninger om folkeregisteradresse, civilstatus, børn under 18 år, skatte- og kontroloplysninger, månedlig indkomst, hvilke arbejdsgiver(e) indkomsten kommer fra, samt historisk indkomst, fra *Skatteverket*.
2. Oplysninger om alle køretøjer som er registreret til debitor, fra *Transportstyrelsen*.
3. Fast ejendom hvortil debitor er tinglyst ejer, fra *Lantmäteriet*.
4. Udbetalinger fra velfærdssystemet, herunder børnebidrag, sygedagpenge, aktivitetsgodtgørelse og forældrepenge fra *Försäkringskassan* og udbetalinger fra pensioner via *Pensionsmyndigheten*. I begge tilfælde kan betalingerne ses til og med indeværende måned. Der indhentes ligeledes pensionsoplysninger fra debtors pensionskasse enten direkte eller via *Skatteverket*.
5. Indestående på debtors konti via debtors bank. For de få banker der endnu ikke er tilsluttet det automatiske rapporteringssystem, fremsender Kronofogden manuel saldoforespørgsel til banken.

Kronofogdens oplysninger opdateres ikke automatisk, men kræver en manuel ”opdatering”, der dog alene betyder, at den behandlende medarbejder genanmoder om dataen i systemet, hvilket sker i alle tilfælde, hvor der er grund til at antage, at forholdene har ændret sig. Alle sager ved Kronofogden behandles dermed på et fuldt oplyst og opdateret grundlag, på samme vis som ved Namsmannen i Norge.

4.4) Oplysninger fra fogedretten ex officio

Fogedretten spiller kun på særlige områder en aktiv rolle i fremskaffelse af oplysninger til brug for sagens behandling. Vestre Landsret har tidligere hjemvist en udlægsforretning, fordi fogedretten ikke ex officio havde rejst spørgsmålet om overholdelse af

kreditaftaleloven i den for udlægsforretningen tilgrundliggende aftale.²³⁹ Kendelsen er særligt interessant, idet debitor ved udlægsforretningen var repræsenteret af advokat, der ikke havde rejst spørgsmålet for fogedretten.²⁴⁰ Fogedretten gik her væsentligt længere end hvad man normalt kan forvente, i situationer hvor debitor er repræsenteret ved advokat, og hvor det således bør påhvile advokaten at påberåbe sig sin klients retsstilling, så længe der – som her – ikke er tale om noget indispositivt.

Validering af debtors adresse ud fra folkeregistret har ligeledes alene påhvilede kreditor, om end omkostningerne herfor i de fleste tilfælde landede på debitor.²⁴¹ Der er dog sket en ganske lille opblødning af det princip, og dermed også en lille, men dog potentielt relevant, opblødning af forhandlingsmaksimen i de senere år.

I dag køres fogedrettens sagssystem automatisk sammen med folkeregistret, og hvis debtors CPR-nummer fremgår af fogedbegæringen, bliver debtors adresse valideret af fogedretten via folkeregistret. Men hvad vigtigere er, så foretager fogedretten ex officio også i dag i visse tilfælde mindre rettelser af debtors oplysninger ud fra folkeregistret, hvis disse fremgår forkert af fogedrekvisitionen. Hvis debtors CPR-nummer ikke fremgår, foretager fogedretten en søgning på debtors navn og adresse i registret, for den vej rundt at bekræfte at oplysningerne er korrekte, og også her rette eventuelle mindre fejl eller mangler. Kun i den situation hvor debtors CPR-nummer ikke fremgår og fogedretten ej heller er i stand til

²³⁹ U 2000.461 V.

²⁴⁰ Kendelsen er nærmere gennemgået i Jochimsen, "Forhåndsafvisning i fogedretten ved anmodning om udlæg", U.2001B.125, hvori også gennemgås en række andre situationer, hvori fogedretten har pligt til at søge visse spørgsmål oplyst ex officio.

²⁴¹ Der beskrives af Nymark i "Banalt, men basalt" bl.a. de praktiske og omkostningsmæssige problemer, der opstod som følge af kredits validering af debtors adresse i folkeregistret, samt de heraf følgende omkostningsmæssige spørgsmål.

at finde debitor i folkeregistret ud fra dennes navn og adresse, bliver fogedsagen returneret til kreditor til berigtigelse. Fogedretten foretager dermed en vis grad af (minimal og særdeles fornuftig) dataindsamling, med henblik på korrekt gennemførelse af fogedsagen.

Der er alene tale om en mindre og særdeles praktisk orienteret praksis fra fogedretten, der helt forståeligt ikke ønsker at sende fogedsager frem og tilbage unødvendigt som følge af små og helt åbenbare skrivefejl eller småmangler i en fogedrekvisition, og som blot søger at undgå forgæves forsøg på forkyndelse hvor muligt. Om debitor bor i ”nr. 7, stuen” eller ”nr. 7, stuen t.v.” bringer kun i meget sjældne tilfælde tvivl om hvem rette debitor er, og hvis kreditor har angivet debitor med en ubetydelig fejl eller mangel, vil fogedretten ofte rette den og benytte de korrekte oplysninger.

Det er naturligvis ikke tænkt som en bevidst opblødning af forhandlingsmaksimen, og man kan ligeså anføre, at civilretten ville foretage en tilsvarende rettelse i en tilsvarende situation, men det understreger dog alligevel, at fogedretten under visse omstændigheder er villige til at indhente oplysninger om debitor i eksterne registre, med henblik på korrekt og retvisende gennemførelse af fogedsagen.

Kreditor har ikke pligt til at give møde i fogedretten, hvis den fremsatte anmodning om tvangsfuldbyrdelse af et pengekrav, ikke overstiger 2.500 kr. ekskl. renter og omkostninger.²⁴² Idet kreditor ikke behøver give møde, kan kreditor naturligvis ligeledes ikke påtage sig rollen som den, der udspørger debitor om dennes økonomiske forhold, og i disse sager påhviler den pligt til at få sagen oplyst da fogedretten. Fogedretten skal dermed allerede i disse mindre sager stå for oplysningen af debtors økonomiske forhold. Dette sker for nuværende ved udspørgen af debitor under strafansvar, på samme vis som kreditor ville have gjort det i en større sag. Men idet fogedretten her har fået tildelt opgaven med

²⁴² Retsplejelovens § 492, stk. 2.

oplysningen af sagen, synes der ikke formelt at være langt herfra og så til blot at indhente oplysningerne i stedet for alene at afhøre debitor. I begge situationer er det fogedretten der står for sagens oplysning, hvorfor det ligeledes er vanskeligt principielt at indvende, at oplysning af sagen går imod fogedrettens rolle som domstol. Det gør den måske, men retsplejeloven indeholder da allerede en hjemlet afvigelse fra det princip i sager om mindre beløb.

Det er ligeledes ikke kun via udspørgen af debitor, at domstolene i visse situationer hjælper med sagens oplysning. I forbindelse med behandlingen af en konkurssag, indhenter skifteretten en udskrift af fallentens R75 fra SKAT, men denne bliver udleveret til kurator og ikke direkte anvendt af skifteretten selv. Skifteretten foranlediger dermed alene at oplysningerne gives til kurator, hvilket dog igen er et eksempel på, at her skifteretten bistår med sagens nødvendige oplysning af relevante økonomiske forhold.

Der er derfor *både* hjemmel til at lade en domstol stå for oplysning af debtors/fallentens økonomiske forhold (i mindre sager) og hjemmel til at gøre dette ved indhentning af debtors/fallentens R75 (ved konkurs). Blot ikke den nødvendige kombination af disse to regler.

4.5) Skatteindberetningsloven og vejen til bedre data

Der er meget at lære fra andre retsområder, hvor data i mange år har været omdrejningspunktet, netop fordi man fra lovgivers side fandt det utilstrækkeligt at træffe afgørelser alene på grundlag af borgerens egne oplysninger. Et særligt tydeligt eksempel findes i skatteindberetningsloven og dens historie.

Skatter og afgifter betaler driften af samfundet, og det er dermed også i samfundets og i statens største interesse, at disse opkræves korrekt. I 1903 blev princippet om indkomst- og formueskat indført i statsskatteloven, og i samme forbindelse opstod behovet for, at den enkelte borger selv oplyste staten om både hvad de havde tjent og hvad de havde af formue.

Det var oprindeligt frivilligt om man ville give de oplysninger, og undlod man dette, fastsatte ligningsmyndighederne borgerens skattepligt ud fra et skøn.²⁴³

Under anden verdenskrig firdobledes antallet af pengesedler i omløb imidlertid, fra 400 mio. i årene før krigen og til ca. 1,6 mia. efter befrielsen. For at modvirke stor inflation, samt for at kunne konfiskere værnemagerprofitter og afsløre sortbørsgrossererne, samt for at annullere pengesedler som den tyske besættelsesmagt måtte have ført ud af landet, blev der den 23. juni 1945 påbegyndt en national pengeombytning, der omfattede alle fysiske pengesedler. Pengeombytningen viste, at knap 3 mia. kr., svarende til 20% af den ombyttede formue, var tjent uden at være oplyst til skattevæsenet,²⁴⁴ hvilket i 1946 førte til indførelsen af skattekontrolloven. Loven gav skatteforvaltningen adgang til oplysninger, der kunne bruges til at kontrollere borgernes oplysninger på selvangivelserne. Med samme lov blev frivilligheden ved at selvangive ændret til en pligt, og arbejdsgivere blev pålagt at oplyse skatteforvaltningen om al løn de udbetalte, ligesom flere andre dele af skattesystemet blev opdateret og moderniseret.²⁴⁵

Indberetning af selvangivelsen er opdateret flere gange siden, og der er løbende taget skridt i retning af både at gøre indberetningen lettere for borgeren og mere præcis for skatteforvaltningen. Op gennem 60'erne og 70'erne havde borgerne stadig bedre overblik over deres egen økonomi end skatteforvaltningen havde, men i takt med digitaliseringen og automatiseringen af indberetningen af skatteoplysninger fra bl.a. arbejdsgivere, banker og pensionskasser, nåede selvangivelsen på et tidspunkt i slutningen af 80'erne et tippepunkt,

²⁴³ ”Skatteberegningsreglerne gennem 100 år”, SR.2003.233.

²⁴⁴ ”Nationalbankens og pengenes historie”.

²⁴⁵ Olsen, ”Skatteindberetningsloven med kommentarer”, s. 41 ff.

hvor skatteforvaltningens viden om borgernes økonomiske forhold blev mere detaljeret og mere korrekt end den enkelte borgers egen viden om egen økonomi.

I 1987-1988 begyndte skatteforvaltningen derfor at overføre de oplysninger, som man tidligere alene havde modtaget med henblik på kontrol af borgernes selvangivne oplysninger, direkte ind på selve selvangivelsen. Herefter skulle borgerne alene rette i de af skatteforvaltningen noterede oplysninger på selvangivelsen, hvis disse var forkerte.

I 1994 åbnede skatteforvaltningens telefonservice ”TastSelv”, hvor borgerne kunne indtaste og rette i den fortrykte selvangivelse direkte via deres telefon, i 1996 blev det muligt at rette i selvangivelsen online og fra 1999 kunne borgerne se deres selvangivelser og forskudsopgørelser på SKATs hjemmeside. I 2008 blev selvangivelsen i fysisk printet form helt afskaffet og erstattet med den nuværende årsopgørelse, og med Retssikkerhedspakke III blev det slået fast, at borgerne ikke længere er ansvarlig for rigtigheden af de oplysninger, der er indhentet af skatteforvaltningen og fortrykt på selvangivelsen. Det er nu skatteforvaltningen der bærer ansvaret og risikoen for at de indhentede oplysninger er korrekte, og det ansvar kan skatteforvaltningen påtage sig, bl.a. fordi de oplysninger som i dag er indeholdt i selvangivelsen er korrekte i nært ved alle tilfælde, hvilket igen betyder at borgernes skattepligt i dag næsten altid vurderes på et fuld oplyst, sikkert og automatisk grundlag, og at borgerne oftest selv alene skal bidrage med de få oplysninger, som ikke automatisk kan indsamles.

Det er naturligvis en oversimplificering af kompleksiteten, idet der fortsat i dag er en lang række tvister, der udspringer af spørgsmålet om skattepligten, men de kan, til sammenligning med i fogedretten, løses på et langt bedre oplyst grundlag, som følge af denne automatisering.

Der kan høstes en række erfaringer fra udviklingen af skatteindberetningsloven, som også er relevante for fogedretten. I begge scenarier er der tale om, at der på baggrund af en række oplysninger om borgerens økonomiske forhold, skal træffes en eller flere beslutninger om, hvor meget borgeren skal (og for debtors vedkommende kan) betale. Det er også værd at bemærke, at de to systemer var ganske ens i 70’erne, hvor *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning* bragte fogedretten op på det nutidige niveau. Men fra omtrent det tidspunkt, er de to systemer vokset i hver sin retning, og det er derfor relevant at se på om

det skattesystem, der i dag automatisk indhenter den nødvendige data, er bedre til at komme frem til den objektivt rigtige konklusion end fogedretten, hvis data fortsat indhentes på nogenlunde samme måde, som skatteoplysningerne blev det i begyndelsen af 70'erne.

Det er dog vanskeligt at lave en egentlig videnskabelig sammenligning de to systemer i mellem, da det bl.a. ville forudsætte, at der var et klart billede af både hvor mange der giver fejlagtige oplysninger til SKAT og hvor mange der giver urigtige oplysninger i fogedretten, hvilket naturligvis ikke er tilfældet. Der er dog om ikke andet en række holdepunkter der kunne indikere, at problemet med urigtige oplysninger er væsentligt større i fogedretten end hos SKAT, og at det kan henføres direkte til, at oplysningerne i fogedretten indhentes via debitor, i stedet for direkte ved kilden. I relation til skatteindberetningsloven kan det bl.a. anføres, at borgerens pengeinstitut altid vil indberette debtors kontante indestående, så længe det overstiger 300 kr.,²⁴⁶ og at virksomheder der i en måned har ydet præmier eller gevinster til en borger på over 300 kr. ligeledes skal indberette disse.²⁴⁷ Sidstnævnte pligt gælder endda også indberetning ved gevinster på over 300 kr., selv hvis denne de facto gives i naturalier. I en sammenligning af datagrundlagene de to systemer imellem, bliver det da en sammenligning mellem på den ene side objektivt korrekte oplysninger indberettet af debtors bank, stillet over for debtors egen erindring om og udlægning af selv samme oplysninger. Den manglende statistik til trods, så bliver det i sidste ende en vurdering af, om debtors bank er mere tilbøjelig til at oplyse om debtors bankindestående (og oplyse dette korrekt), end debitor selv er, adspurgt i fogedretten, hvortil svaret naturligvis er ja.

Med undtagelse af indførelsen af betalingspåkravet og den forenklede inkassoproses der fulgte, har fogedrettens behandling af privatretlige pengekrav ikke gennemgået en væsentlig

²⁴⁶ Skatteindberetningslovens § 12, stk. 4.

²⁴⁷ Ibid. § 46, stk. 1, jf. stk. 2.

opdatering siden *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning*, der havde til formål at bringe nogen stærkt forældede regler op på et daværende tidssvarende niveau. Den betænkning kom i samme år som man indførte indberetningspligt vedrørende alle typer A-indkomst samt visse B-indkomster²⁴⁸ i skatteretten. Men hvor man ved skatteopkrævning for længst har bevæget sig væk fra at indhente alle oplysninger fra borgeren selv, fordi det system er både upræcist, utidssvarende, langsomt og fyldt med indbyggede fejl og faldgruber, har man ved behandling af fogedsager holdt fast i en fuldkommen tilsvarende metodik. De oplysninger, der for skatteforvaltningen var for misvisende og hvor borgernes forkerte oplysninger gav for store tab, er fortsat grundlaget for gennemførelsen af fogedsager.

Der kan anføres mange tungtvejende argumenter for hvorfor opkrævning af skat ikke er direkte sammenligneligt med inddrivelse af private pengekrav i fogedretten. For det første gælder forhandlingsmaksimen i fogedretten mens officialmaksimen gælder for SKAT, og det er dermed SKATs pligt at sikre et tilstrækkeligt oplyst grundlag at træffe beslutninger ud fra. Modsat er fogedretten bundet af princippet i retsplejelovens § 338, hvorefter retten kun kan tage hensyn til anbringender, som en part faktisk har gjort gældende, eller som ikke kan frafaldes. For det andet kan anføres at i modsætning til beregning af skat, hvor de præcise tal for borgerens økonomiske forhold er relevante, er det ikke på samme måde nødvendigt at være lige så præcis ved gennemførelsen af en fogedsag. Hvorvidt debitor kan tilbyde en afdragsordning eller der kan foretages udlæg i et aktiv, males normalt med en bredere pensel end beregning af skat. Konsekvenserne for samfundet som et hele, er ligeledes ikke nært så stort ved et ineffektivt og fejlbehæftet fogedsystem som med et tilsvarende skattesystem, og

²⁴⁸ LBK 1970-12-17 nr. 539.

hvor den ineffektivitet kun går ud over én kreditor (ad gangen) i fogedretten, går det ud over samfundet som helhed i skatteretten.

Men trods de modargumenter, er det alligevel bemærkelsesværdigt hvordan borgerens selvangivelsespligt og debtors oplysningspligt i fogedretten var så meget på linje i 70'erne contra den forskel der er på dem i dag. Hvor den ene tydeligvis har fulgt med både tiden og den teknologiske udvikling, har den anden stået stille. Og hvor den ene i dag er effektiv og retvisende, er den anden stadig fyldt med de samme fejl og mangler, som ledte skatteforvaltningen til at opgive borgernes selvangivelsespligt som kilden til oplysninger i slutningen af 80'erne.

4.6) Er datagrundlaget i fogedretten tilstrækkeligt?

Efter en gennemgang af det datagrundlag, som fogedsager generelt gennemføres på, samt tidspunktet og fremskaffelsen af den data, er der særligt tre problemstillinger der skiller sig ud, og som kræver nærmere analyse:

1. Er datagrundlaget *tilstrækkeligt*? Og er "*tilstrækkeligt*" godt nok?

Den problemstilling er særligt relevant, fordi dataen danner grundlaget for fogedsagens afgørelse og fogedrettens beslutninger, og både bevidste og ubevidste fejl og mangler i dataen, kan og vil føre til forkerte afgørelser. Væsentligheden af det problem underbygges yderligere af, at de fejl der måtte opstå, ofte ikke vil blive opdaget på et senere tidspunkt, hvorfor de forkerte afgørelser i reglen ender med at stå til troende.

2. Er *måden* hvorpå dataen fremskaffes tidssvarende?

At alle oplysninger om debtors økonomiske forhold indhentes direkte hos debitor, giver ikke kun en risiko for både bevidste og ubevidste fejl og mangler i oplysningerne. Det medfører også at lovgivningen, som en naturlig følge af oplysningspligten, er indrettet med en række foranstaltninger, med det ene formål at søge at tvinge oplysninger ud af debitor, som debitor ikke frivilligt fremkommer med. Det rejser spørgsmålet om hensigtsmæssigheden bag selve den måde hvorpå dataen fremskaffes, samt spørgsmålet om hvorvidt denne fremgangsmåde er tidssvarende.

3. Er tidspunktet hvorpå dataen fremskaffes og behandles problematisk?

Man kan med rette stille spørgsmålstegn ved, om det er fornuftig brug af domstolenes resurser, fysisk at indkalde en hver debitor, der ikke har afgivet insolvenserklæring inden for de sidste tolv måneder, til at møde i fogedretten, for først på det tidspunkt at undersøge, om debitor stadig er insolvent, eller om det havde været både mere skånsomt overfor parterne, og en bedre brug af domstolenes resurser, at oplysningerne om debtors økonomiske forhold blev indhentet og analyseret automatisk, *inden* der blev truffet afgørelse om berømmelse af et fogedmøde, således så der alene blev ført fogedproces mod de debitorer, hvor en sådan proces potentielt vil medføre enten en betaling eller en sikkerhed for gælden.

Formålet med nedenstående er at se på hver af de rejste problemstillinger for sig.

4.6.1) Ad 1) Er datagrundlaget tilstrækkeligt? Og er ”tilstrækkeligt” godt nok?

Det må kunne lægges til grund, at lovgivers intention både er og har været, at fogedsager gennemføres på et korrekt oplyst grundlag. Det følger af såvel almindelig logik som det faktum, at oplysninger om debtors økonomiske forhold gives under strafansvar, hvilket ikke havde været nødvendigt, hvis rigtigheden af oplysningerne var uden betydning.

At datagrundlaget ved fastsættelse af en borgers skattepligt er væsentligt bedre end datagrundlaget i fogedretten er ganske tydeligt, men det betyder ikke automatisk, at datagrundlaget i fogedretten da i sig selv er utilstrækkeligt. Blot fordi en offentlig myndighed har adgang til bedre data end fogedretten, betyder det ikke automatisk at fogedretten da har *for* dårlige data, til at løse sin opgave tilfredsstillende.

Et ganske væsentligt antal fogedsager gennemføres også helt ukompliceret. De fogedsager skaber hverken praktiske eller teoretiske problemer, og gennemføres med minimale gnidninger på et minimalt oplysningsgrundlag. Der indgås en afdragsordning der medfører at gælden er tilbagebetalt inden for en relativt kort periode, og der etableres måske et udlæg til sikkerhed for afdragsordningen. Fogedrettens formål er i sin essens at finde en løsning på en konflikt som parterne ikke selv har formået at løse, og i ovenstående situation, kan fogedretten utvivlsomt løse sin opgave helt tilfredsstillende på det nuværende datagrundlag.

Selv de mest komplicerede fogedsager gennemføres selvfølgelig allerede i dag, og spørgsmålet om hvorvidt datagrundlaget som de gennemføres på, er ”tilstrækkeligt”, afhænger derfor i væsentlig grad af, hvor højt man ønsker at sætte barren for hvornår noget er godt nok. Hvis man inden for strafferetten alene tillod bevisførelse indhentet fra sagens parter via forklaringer, så ville alle straffesager fortsat strengt teknisk godt kunne gennemføres. Nogen ville blive dømt og andre ikke. Men dette ville naturligvis på ingen måde være ”tilstrækkeligt” af den klare grund, at det strafferetligt handler om kun at dømme dem, der er bevist skyldige over en rimelig tvivl.

Man kan lige så karikeret anføre, at indhentelsen af skatteoplysninger via borgerne er ”tilstrækkeligt” til at sikre skattebetaling, fordi borgerne over en bred kam da fortsat vil betale skat. Men det ville heller ikke være godt nok, da det ikke kun handler om at borgerne skal betale noget skat, men at borgerne skal betale den *rigtige* skat.

På samme måde kan anføres, at selv om datagrundlaget i fogedretten i dag vel er ”tilstrækkeligt” til at gennemføre sagerne, så kan der sættes spørgsmålstejn ved, om det så også er godt nok. I det strafferetlige eksempel, ville partsforklaringer som eneste bevis være ”godt nok” i alle sager, hvor man frikendte den objektivt uskyldige og dømte den objektivt skyldige, og lige så ville det skatteretlige eksempel være ”godt nok” for alle borgere, der alligevel endte med at betale deres objektivt set korrekte skat. Men langt de fleste love er indført enten for at være adfærdsregulerende, eller fordi der netop ikke er en objektiv facitliste at konsultere, for at se hvem der er skyldige eller uskyldige, hvem der skal betale hvad i skat og hvem der kan og ikke kan betale deres gæld i fogedretten.

Selv om datagrundlaget i fogedretten er tilstrækkeligt til at gennemføre de fleste fogedsager (og antageligvis til at gennemføre en relativt stor del af disse sådan ca. korrekt), giver manglende eller urigtig data helt naturligt et ikke nærmere definerbart antal fogedsager, der kommer frem til en objektivt set forkert løsning. Problemet med det er, fra et forskningsmæssigt synspunkt, at de for størstedelens vedkommende vil gå ubemærket forbi, og problemets omfang bliver derfor særdeles svært at kvantificere.

Det er ikke muligt at finde frem til, hvor mange fogedsager der ville have fået et andet udfald, hvis alle oplysninger om debtors økonomi var blevet forelagt fogedretten, men det synes berettiget at antage, at det ville være tilfældet i ganske mange fogedsager.

Det er på den anden side vanskeligt at finde saglige argumenter *imod* at øge datakvaliteten i fogedretten, da dette både er teknisk muligt og ville have den helt naturlige følge, at flere sager ville blive afgjort mere korrekt og med væsentligt mindre behov for stridigheder mellem parterne om, hvad debitor har af aktiver og kan eller ikke kan betale. Det ville ligeledes være resursebesparende for domstolen, hvis fogedretten alene skulle behandle de sager hvor der på baggrund af objektivt data lignede der var mulighed for at komme frem til en løsning, lige som bedre data ville gøre det muligt at lade mange sager behandle i hvert fald delvist automatisk. Begge dele på samme måde som det ses ved Kronofogden og Namsmannen.

Det nuværende datagrundlag er fuld ud tilstrækkeligt efter den bar man satte ved reglernes indførelse i 70'erne, men ikke efter den bar man ud fra den teknologiske og samfundsmæssige udvikling siden, med rette kan sætte i dag. Det må på den baggrund konstateres, at datagrundlaget i fogedretten nok er tilstrækkeligt til at gennemføre fogedsager, men ikke er tilstrækkeligt til at sikre, at disse gennemføres objektivt korrekt.

4.6.2) Ad 2) Er måden hvorpå dataen fremskaffes tidssvarende?

Formålet med straffbestemmelser som dem, der er gældende i fogedretten, er at motivere til en bestemt handling: her at give korrekte oplysninger. Det er ikke samfundets opgave at straffe borgerne uden grund, og lovgivning bør i alle henseender indrettes på en sådan måde, så den opnår sit formål på den for borgerne mindst indgribende måde, således så den størst mulige grad af frihed – inden for lovens rammer – bibeholdes. Med det i mente, kan man med rette anføre, at straffbestemmelserne i fogedretten ville være en del mindre praktisk relevante end de er i dag, hvis man fra lovgivers side valgte at fjerne debitor som mellemmand til oplysningen af fogedsager, for så vidt angår oplysninger, som det offentlige system enten allerede er i besiddelse af eller ganske let kunne fremskaffe automatisk.

De tidligere nævnte remedier til ved tvang at søge at fremskaffe oplysninger, der er nødvendige til at gennemføre fogedsagen, når debitor ikke frivilligt vil fremkomme med dem, er kun nødvendige, fordi de oplysninger, som fogedretten har brug for og ret til, stadig fremskaffes med debitor som mere eller mindre ufrivillig mellemmand.

Fogedrettens rolle er at sikre den mest korrekte afgørelse af inddrivelsessager, baseret på en afvejning af debtors økonomiske forhold stillet over for kreditors krav på at blive fyldestgjort, med den vurdering der følger af retsplejeloven. Fogedretten skal finde frem til en løsning, der dels ikke tager noget fra debitor som denne vitterligt ikke kan undvære, dels sikre at debtors trangsbeneficie respekteres og dels sikre at kreditor, med respekt for de to første betingelser, stilles bedst muligt.

Men i stedet for at give fogedretten adgang til at se hvorfra debtors løn bliver betalt hver måned, træffes der afgørelser om, at debitor skal fortælle om det, mundtligt og under strafansvar.²⁴⁹ I stedet for at give fogedretten adgang til debtors indkomst- og skatteoplysninger, diskuteres det i teorien, om debitor mon kan pålægges at fremlægge lønsedler m.v. i fogedretten²⁵⁰ – en diskussion der synes at misse det mere væsentlige spørgsmål og de strukturelle problemer ved systemet i bredere forstand.

Det fremgår af ”Finanstilsynets og Forbrugerombudsmandens Vejledning om kreditværdighedsvurdering fra 2021”,²⁵¹ at det er i strid med god markedsføringsskik at yde selv et lille lån til en privatperson, uden at indhente dennes skatteoplysninger til brug for kreditvurderingen. Her anses det som absolut essentielt til vurderingen af hvad låntager kan og ikke kan påtage sig af økonomiske byrder og betaling. Det fremgår samtidig af retningslinjerne, at det ikke er tilstrækkeligt at indhente de oplysninger hos låntageren selv, idet risikoen for urigtige oplysninger anses for at være for stor. Det krav har bevirket, at alle

²⁴⁹ Bl.a. U 1957.435/1 Ø. I den pågældende sag blev debitor straffet med hæfte i 20 dage, for ikke at oplyse hvor denne var ansat. Der er tale om en gammel afgørelse, men princippet er stadig gældende i dag. Men hvor det ikke var muligt i 1956 at løse problemet bedre, kan det samme ikke siges i dag.

²⁵⁰ Münther, ”Fogedret”, s. 191.

²⁵¹ ”Finanstilsynet og Forbrugerombudsmandens vejledning om kreditværdighedsvurdering”. s 3, pkt. 6f.

banker og lånevirksomheder i Danmark i dag har adgang til et eSKAT-system, hvorigennem alle låntagers skatteoplysninger er tilgængelige fra en offentlig kilde øjeblikkeligt. Tilsvarende systemer findes til bl.a. at tilgå ansøgerens bankkonti, således så långiver ikke alene kan se saldi på disse konti, men ligeledes se til hvad og hvordan ansøger bruger sine penge, bl.a. med henblik på automatisk beregning af rådighedsbeløb og udarbejdelse af et budget. En tilsvarende praksis er ligeledes udgangspunktet ved skift fra én bank til en anden, eller ved beregninger i banken til brug for låneomlægning – alle beregninger der for størstedelens vedkommende foretages automatisk og på baggrund af automatisk indhentede oplysninger fra bl.a. SKATs R75, der først derefter suppleres af låntager/kunden selv.

Man kan selvfølgelig anføre, at hvor der med en låneansøger endnu ikke er tale om et egentligt gældsforhold mellem parterne, og kravet for at oprette et sådant da er højere end når ”skaden først er sket”. Men det synes nu alligevel mærkeligt, at det er forbudt for en virksomhed at låne en privatperson 1.000 kr. med tilbagebetaling i 10 rater á 100 kr., uden at have kontrolleret via eSKAT om debitor kan betale det, men helt i overensstemmelse med reglerne at sælge en genstand til den samme person for 1.000 kr., ikke få betalingen, og så i fogedretten lave en afdragsordning i 10 rater á 100 kr., uden den samme kontrol af debtors økonomi.

Der er naturligvis væsentlige forskelle på de to situationer, idet det bl.a. kan anføres, at konsekvensen for långiver ved ikke at kunne yde et lån er væsentligt mindre end konsekvenserne for en kreditor, der allerede har solgt sin ydelse og nu i fogedretten ville skulle sige nej til en ellers tilbudt afdragsordning. Der er ligeledes en høj grad af misbrugsforebyggelse medtænkt i Finanstilsynets og Forbrugerombudsmandens retningslinjer om god skik, der også på et mere generelt niveau søger at modificere långivers processer hen i retning af ikke at yde lån til debitorer der ikke kan betale det tilbage. Men den mest væsentlige pointe ligger heller ikke i at retningslinjerne stiller krav om at debtors skatteoplysninger indgår som en del af kreditvurderingsgrundlaget, men mere i at disse oplysninger ikke må indhentes fra debitor selv, fordi risikoen for forkerte eller manipulerede oplysninger er for høj.

Debtors interesse i at give bevidst forkerte oplysninger er tilsvarende for debitor der ønsker at optage et lån og debitor der ønsker ikke at tilbagebetale en gæld i fogedretten, blot

med omvendt fortegn. Hvor debitor kunne finde på at fremlægge bevidst forkerte, og mere positive indkomstoplysninger i håbet om at kvalificere sig til et lån, kan den debitor der ikke ønsker at tilbagebetale en gæld, fremkomme med bevidst forkerte, og mere negative oplysninger i fogedretten – særligt fordi disse ikke efterfølgende kontrolleres.

Selve risikoen for at debitor enten overspiller eller underspiller sin egen økonomiske situation er til stede i begge scenarier, og det er derfor bemærkelsesværdigt at Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden i retningslinjerne fastslår at dataen ikke er tilstrækkeligt pålidelig hvis den er indhentet via debitor, når dette netop er den eneste data fogedretten i sidste ende ville have at vurdere selvsamme debtors økonomi ud fra, for så vidt angår alle de ydede lån, hvor debitor de facto ikke tilbagebetalte. At dataen indhentet via debitor er for upålidelig, når lånet skal ydes, men ikke når det skal inddrives, virker utilbørligt, og det synes ligeledes evident, at det her er Finanstilsynets og Forbrugerombudsmandens retningslinjer – og ikke fogedrettens regelgrundlag – der er det tidssvarende.

4.6.3) Ad 3) Er tidspunktet hvorpå dataen fremskaffes og behandles problematisk?

Ikke alene kvaliteten af dataen, men også tidspunktet for hvornår dataen fremskaffes, påvirker behandlingen af fogedsagerne væsentligt.²⁵² Hvis dataen blev indhentet automatisk, som en del af fogedrettens indledende proces, ville det samtidig åbne op for, at en række af de mest åbenlyse fogedsager kunne behandles helt eller delvist automatisk, og i en række

²⁵² Af Jochimsen, "Forhåndsafvisning i fogedretten ved anmodning om udlæg", U.2001B.125, fremgår at: "*Fogedretten forsøger at gøre sagerne 'helt klare' inden fogedretsmødet. Dette sker af flere årsager bl.a. for at få afklaret, om sagen skal foretages for en jurist, for at undgå eventuelle senere udsættelser af sagen og for at sikre, at behandlingen på retsmødet bliver korrekt og overskuelig for skyldneren*".

tilfælde uden at indkalde parterne til fogedretten, samt i en proces der var mere målrettet den enkelte debtors økonomiske forhold.

Ved Kronofogden i Sverige sker der netop en sådan segmentering af sagerne, med henblik på at sikre en inddrivelse, der er målrettet og proportionel til den enkelte debitor. På baggrund af *utredningsrapporten* og de automatiske opslag i de tidligere gennemgåede registre,²⁵³ inddeles inddrivelsessager ved Kronofogden i tre spor:

1. Sager hvor debitor ikke ejer udlægsegne aktiver. Aktivundersøgelsen sluttet her straks som følge af *utredningsrapporten*, og debtors økonomi overvåges derefter løbende. Gælden noteres hos Kronofogden, og der foretages ikke yderligere i forhold til debitor før dennes økonomi forbedrer sig.
2. Sager hvor debitor har en indkomst eller et bankindestående/ejer børsnoterede og let omsættelige aktier. Hvis gælden kan dækkes fuldt eller næsten fuldt ved udlæg i et af disse to aktiver, gennemføres dette straks og sagen afsluttes. Hvis gælden ikke til fulde kan dækkes ved et udlæg i det bankindestående/aktier, eller ved én eller to måneders lønindeholdelse, afsluttes selve aktivundersøgelsen og *utredningsrapporten* færdiggøres. Sagen fortsættes først med udlæg i bankindeståendet/aktierne og derefter til lønindeholdelse, hvis debitor har fast løn.
3. Sager uden for spor 2, og hvor debitor ejer aktiver i form af løsøre, fast ejendom eller hvor debitor er erhvervsdrivende. Disse debitorer kræver i reglen yderligere undersøgelse, ofte gennem en besigtigelse af boligen/erhvervslokalerne, for at undersøge, om der findes udlægsegne aktiver, der ikke fremgår af de offentlige registre. Aktivundersøgelsen afsluttes da når de eventuelt udlagte aktiver er blevet

²⁵³ Se kapitel 4.3.7.

solgt, og provenuet udbetales til kreditor, eller når det konstateres, at debitor ikke ejer udlægsegne aktiver.

De fleste sager ved Kronofogden falder i sagens natur ind under spor 1 eller 2, og segmenteringen sikrer, at Kronofogdens resurser bruges effektivt og målrettet, og til så lidt gene for debitor som muligt. En tilsvarende segmentering ville være mulig i Danmark, hvis fogedretten fik adgang til SKATs R75, med de samme fordele som man ser i Sverige.

I Norge foretages aktivsøgningen også ved indleveringen af inddrivelsessagen, og igen løbende når det vurderes relevant. Søgningen er ganske grundig, og omfatter ud over de mest gængse udlægsegne aktiver,²⁵⁴ tillige en søgning på bl.a. ejerskab af unoterede aktier, hvilket man i reglen end ikke når at spørge om ved et fogedmøde i Danmark. Dette kan selvfølgelig primært tilskrives at det igen er de færreste debitorer der må antages at eje sådanne, men det er omvendt farligt at antage at det aldrig er tilfældet.

Hvis fundamentet i Danmark er en eksigibel dom eller et betalingspåkrav med 2. påtegning, lydende på betaling af 2.000 kr., og en automatisk dataindsamling viste, at debitor havde en opsparing på flere hundrede tusind kroner i banken, giver det ikke processuel mening at bruge tid, energi og resurser på at indkalde debitor og kreditor til fysisk at give møde i fogedretten. Med korrekt data ville en sådan sag kunne løses automatisk på samme vis som det sker i Sverige og Norge. Situationer som denne illustrativt karikerede opstår faktisk, f.eks. som følge af, at debitor måske har et meget vellønnet job, men ikke i lige så høj grad er god til at huske at tjekke sin e-Boks eller postkasse, og derfor med mellemrum overser regninger. Ud fra den nuværende metodik, sættes hele fogedapparatet i bevægelse, for en sag som et computerprogram kunne løse på baggrund af automatisk indhentet data. At indhente den nødvendige data automatisk og tidligt i processen, vil ligeledes kunne spille

²⁵⁴ For en fuld gennemgang, se kapitel 4.3.6.

en stor rolle for en debitor i den anden ende af det økonomiske spektrum, der grundet sin åbenlyse insolvens, ikke behøvede at blive indkaldt til fogedretten unødvendigt.

En hver form for automatisk behandling af selv de mest åbenlyse fogedsager, kræver i første omgang at den nødvendige data indhentes, indhentes uden om debitor og indhentes i begyndelsen af fogedprocessen, og ikke først ved afholdelsen af fogedmødet. Ud fra en betragtning om, at man på fogedmødet ønsker at have den nyeste data tilgængelig, ville det ligeledes være helt naturligt at opdatere oplysningerne umiddelbart inden afholdelsen af fogedmødet.

Hvis fogedretten ikke måtte ønske at indhente oplysningerne automatisk og på forhånd, er der ligeledes intet teknisk til hindring for at debitor i fogedretten blev bedt om at tilgå et eSKAT system med sit MitID, hvorefter fogedretten og kreditor straks ville have langt de fleste nødvendige oplysninger om debtors økonomiske forhold – alle omfattet af debtors oplysningspligt i retsplejelovens § 497, stk. 1, alle korrekte og alle givet af debitor, inden for rammerne af oplysningspligten.

De nuværende regler er bygget op om at debitor selv ”skal give de oplysninger, som fogedretten finder nødvendige til gennemførelse af tvangsfuldbyrdelsen”. Men selv hvis der fra lovgivers side ikke var villighed til at ændre det princip til, at fogedretten selv oplyser sagen fra en række kilder, og debtors oplysningspligt dermed alene skulle supplere den allerede indhentede data, kunne præcisionen i fogedretten alligevel blive øget væsentligt, hvis fogedretten som minimum *tilbød* debitor at benytte et eSKAT system, hvorigennem debitor kunne give fogedretten adgang til oplysninger fra såvel SKAT som banken med MitID, som et alternativ til mundtligt at forsøge at gengive dem fra hukommelsen. Det alternativ ville naturligvis vanskeliggøre ekstra tiltag som automatisk beregning af debtors rådighedsbeløb, der ville være muligt hvis dataen blev indhentet forlods. Men det ville dog alligevel øge både rigtigheden og effektiviteten af mange fogedsager ganske betragteligt.

Man kan ligeledes med rette sætte spørgsmålstegn ved, om den ganske korte tid hver sag har berammet i fogedretten, virkelig bruges mest effektivt på at oplyse sagen, i stedet for at søge at finde en løsning på gælden, på grundlag af tidligere fremskaffede økonomiske oplysninger. Dette må vel siges at være det eneste sted i retssystemet, hvor hver part kan møde op til retsmødet uden at have informeret hverken modparten eller dommeren om de

ting man vil drøfte. Når debitor fortæller om sin økonomiske situation i fogedretten, vil det næsten uden undtagelse altid være første gang både kreditor og fogeden får disse oplysninger, og muligheden for at overveje oplysningerne, efterprøve dem og eventuelt overveje uddybende spørgsmål eller bemærkninger, er ikke reelt til stede. Alt andet lige måtte det give væsentlig mere effektivitet i fogedretten, hvis debtors økonomiske forhold var afdækket på forhånd, således så fogedmødet kunne bruges til at afsøge muligheden for en fornuftig løsning på gælden, og ikke som nu primært på at udspørge debitor om eventuelle aktiver fra en ende af, i håbet om at ramme rigtigt.²⁵⁵

Det kan være vanskeligt at få øje på hvilke hensyn der måtte tale *imod* at give fogedretten adgang til debtors økonomiske oplysninger automatisk og på forhånd, hvis man ser bort fra det principielle om, at en dommer ikke bryder sig om at sidde inde med oplysninger som parterne ikke har, eller at stå for oplysningen af sagen. Sidstnævnte princip er dog allerede fraveget i visse fogedsager, idet retsplejelovens § 492, stk. 2, pålægger fogedretten at oplyse mindre fogedsager. Skifterettens indhentning af en fallents R75 til kurator i konkurssager åbner ligeledes døren for, at nødvendige økonomiske oplysninger kan fremskaffes på netop den måde.

Fogedretten vil med bedre og rettidige data, i langt højere grad kunne behandle fogedsager både hurtigere og mere effektivt, kreditor vil ikke have grund til at frygte at debitor giver usande oplysninger, og debitor slipper for den unægtelig gene der ligger i selv at skulle sidde i fogedretten og redegøre for sine økonomiske forhold i detaljer, overfor såvel kreditor som fogeden under strafansvar, samt under trussel om forvaring, hvis oplysninger

²⁵⁵ Af Nygaard, ”Inkassosager i praksis”, s. 130 fremgår, at man som kreditor blot må ”forsøge at udspørge skyldner om genstande som en typisk person har. Det kan fx være et anlæg, et fjernsyn, en computer, eventuel overskydende skat, osv.”.

tilbageholdes. Den oplevelse, der for mange kan føles både pinlig og nedværdigende, bliver kun forstærket af kreditors mistanke om, at det oplyste, kan være forkert eller mangelfuldt. Automatisk indhentede oplysninger kan naturligvis ikke stå alene, idet langt fra alle aktiver registreres i offentlige systemer, men man kan dog nå ganske langt.

Det må altid være i alles interesse, at en retsafgørelse træffes på et så veloplyst grundlag som muligt, med henblik på at sikre, at afgørelsen er så korrekt og retfærdig som muligt, inden for de i loven fastsatte parametre. Det kan ikke siges at være det resultat der altid opnås i fogedretten i dag. Datagrundlaget er utidssvarende og for mange sager for utilstrækkeligt til at man kan føle sig sikker på en objektivt korrekt afgørelse. Dette problem forstærkes kun af, at der hvor datagrundlaget er mest utilstrækkeligt, også i reglen er der hvor behovet for retvisende data er størst. Et mere datadrevet fogedsystem ville potentielt både kunne forhindre solvente debitorer i at omgå reglerne ved at give urigtige oplysninger, og samtidig kunne forhindre at helt åbenbart insolvente debitorer overhovedet indkaldes til at møde i fogedretten, uden at denne indkaldelse har noget som helst håb om at føre til andet end gene for debitor.

Det er fogedrettens opgave at sørge for at de folk der reelt kan betale, faktisk betaler, og ligeså at sørge for at dem der reelt ikke kan, bliver skånet mest muligt. Men for at afgøre hvilke debitorer der reelt kan og ikke kan betale, er der behov for både bedre data og bedre brug af den data der foreligger. Problemet ligger nemlig ikke alene i datakvaliteten, det tidspunkt og den måde dataen indhentes på, men også i selve brugen af dataen.

5.Brugen af data i fogedsager

5.1) Indledning og formål

Det foregående kapitel gennemgik hvordan og hvornår data om debitors økonomiske forhold fremskaffes i fogedretten i dag og de udfordringer som det medfører. Formålet med dette kapitel er at gennemgå den måde, hvorpå den i forrige kapitel definerede data, anvendes i fogedretten, og de juridiske konsekvenser som det kan medføre.

På trods af at rapporterne *"Effektiv edb i staten"* udkom i 1992 og *"På vej mod digital forvaltning"* i 1994, der begge omhandlede brug af EDB i den offentlige sektor, har domstolene historisk ikke fulgt med den teknologiske udvikling på flere områder. Det ses bl.a. ved at de danske domstole, på trods af statens ambitioner om digitalisering, i 1998 fortsat ikke engang havde *adgang* til internettet.²⁵⁶ Det er man naturligvis kommet efter siden, men eksemplet er dog fortsat ganske illustrativt for domstolens generelle tendens til at være langt bag udviklingen.

Selv om domstolene med www.minretssag.dk har taget et stort skridt i retning af digital sagsbehandling, er fogedretten fortsat bag udviklingen, særlig for så vidt angår selve oplysningen af fogedsager, som gennemgås i sidste kapitel. Retsassessor Olsen skrev i 1998 at *"Teknologien fører en masse med sig, på godt og ondt. En af fordelene (eller ulempe, alt efter, hvordan man ser det), er, at embederne kan få adgang til en mængde data udenfor huset"*.²⁵⁷ Hun fortsatte med at liste de oplysningskilder op, som efter hendes mening burde blive en naturlig del af domstolenes virke, i hvad man i 1998 betegnede som fremtiden. Her henviste Olsen bl.a. til *"Statens Centrale Regnskabssystem (SCR)"* og *"Told- og skattesystemer"* på listen over de mest oplagte datakilder at anvende. Om hvad disse oplysninger skulle bruges til i domstolssystemet skrev Olsen at *"Svaret bør ifølge min mening i stedet søges i den grundlæggende opgave som vi skal løse, nemlig at fungere som serviceindretning for borgerne og for retsvæsenets professionelle brugere. Det bør være deres behov og krav som afgør, hvilke oplysninger som retsvæsenet skal have adgang til"*.²⁵⁸

²⁵⁶ Olsen, "Fremtidens dommerkontor", FM 1998.2.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Ibid.

I 2008 offentliggjorde Domstolsstyrelsen ”IT ved Danmarks Domstole – Vision, målsætninger og fremtidsbilleder 2008-2012” hvoraf bl.a. fremgik at man ønskede ”[...] at bringe den teknologiske understøttelse af retternes arbejdsgange og eksterne kommunikation på niveau med det øvrige samfund og de bedste retter i Europa”. I 2010 og 2013 foretog domstolene selv en række undersøgelser der påviste, at såvel private som professionelle brugere af domstolssystemet efterspurgte mere IT-anvendelse og IT-forståelse hos domstolssystemet,²⁵⁹ men retssagsportalen og forkyndelse i e-Boks til trods, så mangler IT ambitionerne og ønsket om ”at bringe den teknologiske understøttelse af retternes arbejdsgange [...] på niveau med det øvrige samfund og de bedste retter i Europa” stadig at blive udstrakt til at omfatte egentlig datadreven og automatisk behandling er domstolenes ”samlebåndsopgaver”, herunder særligt tydeligt i inddrivelsessager ved fogedretten. Fogedretten er, ambitionen til trods, væsentligt bagefter Kronofogden og Namsmannen på netop det område.

Fogedretten er ellers, sammen med visse bødesager²⁶⁰ i strafferetten, særligt oplagt til delvis automatisk sagsbehandling, fordi det underliggende gældsforhold allerede er fastslået, og der derfor ikke er tale om at der skal tages stilling til en tvist mellem parter. Fogedrettens opgave er her alene at finde frem til hvordan et allerede eksigibelt fundament bedst tvangsrealiseres under det relevante hensyn til begge parter – en opgave der helt definatorisk er mere egnet til et computersystem end et menneskes manuelle behandling i mange tilfælde.

²⁵⁹ Danmarks Domstole, ‘Brugerundersøgelse 2013’, kapitel 3.

²⁶⁰ Domstolene indførte 2023 et nyt bødesagssystem, der digitaliserede byrettens behandling af størstedelen af de ca. 100.000 forenklede bødesager der gennemføres hvert år – et system som domstolene selv betegnede som ”første skridt mod en fuld digital understøttelse af straffeområdet” jf. Danmarks Domstole - Danmarks Domstole lancerer nyt bødesagssystem.

5.2) Kort om den almindelige databehandling i fogedretten

Alle fogedmøder begynder med, at fogeden opgør sagen, så der er enighed mellem parterne om, hvor meget der skyldes inklusiv renter og omkostninger. Derefter bliver debitor sandhedsformanet, hvorefter fogeden ofte spørger debitor, om denne kan betale gælden med det samme. Selvom det spørgsmål faktisk med mellemrum besvares af debitor med et ja, efterfulgt af en betaling, er det naturligvis undtagelsen og ikke hovedreglen. I langt de fleste tilfælde kan debitor ikke betale gælden med det samme, og selve fogedmødet kan derfor påbegyndes ved at fogeden overlader ordet til kreditor.

Kreditor har nu i reglen små fem minutter til at stille debitor spørgsmål til debtors økonomiske forhold, for at afdække om debitor kan betale, tilbyde en afdragsordning og/eller ejer udlægsegnede aktiver. Det er i det korte tidsrum at alle relevante oplysninger om debtors økonomiske forhold skal fremskaffes fra debitor, vurderes af fogeden og resultere i en afgørelse der kan noteres i fogedbogen. Det er ikke meget tid til at danne sig et reelt overblik over en persons økonomiske situation, og udspørgningen af debitor kan somme tider blive presset.²⁶¹

Når debtors økonomiske forhold er ”fuldt oplyst” (i.e. når kreditor er færdig med at stille spørgsmål), er tiden kommet til at træffe en afgørelse på grundlag af de fremkomne oplysninger. Hvis debitor ikke har medbragt kontanter til at betale gælden, kan det udfald groft sagt inddeles i to grupper: de sager hvori der foretages et udlæg og/eller indgås en afdragsordning og de sager hvori der ikke gør, og debitor derfor erklæres insolvent.

²⁶¹ Tidspresset kan potentielt gøre tonen i afhøringen af debitor unødvendigt hård, og det er da fogedrettens opgave i sidste ende at overtage afhøringen af debitor, jf. princippet i retsplejelovens § 183, stk. 2, idet afhøringen af debitor skal ske inden for rammerne af retsplejelovens kapitel 18, jf. bl.a. Larsen, ”Praktisk fogedret”, s. 125.

Hver af disse mulige udfald medfører sine egne potentielle udfordringer som gennemgås i det følgende.

5.3) Udlæg

Pengekrav fuldbyrdes ved udlæg i så stor en andel af debtors formue, som efter fogedrettens skøn er nødvendig til at sikre dækning af både kravet og de omkostninger, der er påløbet ved fogedretten, og vil forventes at påløbe ved en efterfølgende tvangsrealisation af udlægget.²⁶² Et udlæg er et retspant, der etableres ved at fogedretten noterer det i fogedbogen, og har i al væsentlighed samme retsvirkning som et almindeligt pant, der er stiftet ved en viljeserklæring.²⁶³

Der kan kun foretages udlæg i en genstand, hvis denne kan siges at være en del af ”skyldners formue” jf. ordlyden i retsplejelovens § 507, stk. 1. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår det at udvalget, da bestemmelsen blev indført, overvejede, om det var formålstjenligt med særlige formodningsregler til afgørelse af, hvad der skulle anses for at være en del af debtors formue.²⁶⁴ Den overvejelse, der var inspireret af den daværende norske *tvangsfuldbyrdslovs* § 65, endte med en anbefaling om ikke at lave en tilsvarende regel i Danmark.²⁶⁵ Udvalget begrundede dette med, at hvis en sådan regel ikke skulle føre til urigtige resultater, måtte den gøres så ubestemt, at den ikke reelt ville give nogen vejledning af betydning. Hvis reglerne blev for detaljerede, ville der i samme forbindelse

²⁶² Retsplejelovens § 507, stk. 1.

²⁶³ Werlauff og Lindencrone Petersen, ”Dansk retspleje”, s. 480.

²⁶⁴ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 68.

²⁶⁵ Der gælder dog både i Danmark, Norge og Sverige en generel formodningsregel for, at aktiver som debitor har i sin besiddelse også antages at tilhøre debitor, med mindre det modsatte kan dokumenteres eller sandsynliggøres.

blive åbnet op for en række potentielt tvivlsomme modsætningsslutninger, der kunne føre til uforudsete problemer og uønskelige situationer.²⁶⁶

Udvalget henviste samtidig til den tidligere kommissionsbetænkning af 1941, der havde indeholdt et udkast til en bestemmelse²⁶⁷ der fastslog, at hvis debitor havde modtaget penge fra tredjemand, men holdt disse adskilt fra sine egne midler, under nærmere angivne betingelser, tilhørte disse midler fortsat tredjemand, og var dermed skærmet fra debtors kreditorer. Den bestemmelse var særligt tiltænkt advokaters klientkonti.²⁶⁸ Konkurslovsudvalget anførte dog senere at *”En regel af det foreslåede indhold kunne endvidere i andre forhold, hvor en ordning som advokaternes ikke er praktisk mulig, måske føre til modsætningsslutninger, hvis berettigelse er tvivlsom”*.²⁶⁹ Udvalget henviste bl.a. til denne betragtning som begrundelse for ikke at definere *”skyldners formue”* nærmere i lovgivningen.

At en genstand kan anses for en del af debtors formue forudsætter, trods den manglende nærmere lovfæstede definition af begrebet, at genstanden har en økonomisk værdi, da den ellers rent definitorisk ikke kan indgå i en *”formue”*. Det er dog en sandhed med visse modifikationer, idet Højesteret f.eks. tidligere har tilladt udlæg i kommanditanparter, uanset at disse på tidspunktet havde en negativ værdi. Højesteret anførte her, at *”Uanset det må antages, at et anpartsbevis, der har en negativ værdi, ikke kan sættes på tvangsauktion, finder Højesteret under hensyn til anparternes særlige karakter og muligheden for, at*

²⁶⁶ Det samme potentielle problem blev fremhævet i konkurslovsudvalgets betænkning II 1971 nr. 606 om konkurs og tvangsakkord, s. 102 f.

²⁶⁷ § 79, stk. 2 i udkast til lov om gældsordninger.

²⁶⁸ Kommissionsbetænkningens af 1941, 186 f.

²⁶⁹ Betænkning II 1971 nr. 606 om konkurs og tvangsakkord, s. 103.

værdien senere bliver positiv, at en negativ værdi ikke udgør tilstrækkeligt grundlag for at nægte udlæg".²⁷⁰

Ud fra Højesterets formulering kan det udledes, at det ikke automatisk udelukker udlæg, at det udlagte aktiv ikke efterfølgende kan sættes på tvangsauktion. Højesterets rationale er logisk, idet værdien af et aktiv på tidspunktet for udlægsanmodningen ofte – men ikke altid – er repræsentativ for den fremtidige værdi.

I de mere almindelige fogedforretninger, som er afhandlingens primære fokus, tillades udlæg i "*eventuel overskydende skat*", selv om det på udlægstidspunktet ikke er sikkert, at der eksisterer noget sådant for debitor, og udlægget noteres derfor i et potentielt krav, blot under den betingelse, at det skatteår hvortil den overskydende skat knytter sig, er afsluttet på tidspunktet for fogedforretningen.²⁷¹

Formålet med udlæg er at give kreditor sikkerhed for sit krav, samt at give kreditor mulighed for at søge sig fyldestgjort ved at lade det udlagte sælge på auktion, i fald dette er muligt. Det må derfor forudsættes, at genstanden som minimum skal have (eller kunne få) en økonomisk værdi af et sådant omfang, at det i hvert fald med en vis grad af sandsynlighed vil kunne indbringe et beløb ved et tvangssalg, der efter omkostningerne til tvangssalget kan bruges til at betale en del af kreditors krav – enten nu eller i en ikke alt for fjern eller teoretisk

²⁷⁰ U 1997.775 H.

²⁷¹ Et pengekrav kan gøres til genstand for udlæg fra det tidspunkt hvor betalingspligten er opstået, uanset at kravet på tidspunktet endnu ikke er endeligt opgjort, og derfor er et udlæg i eventuel overskydende skat også naturligt åbent for udlæg fra afslutningen af det skatteår som kravet da ville vedrøre. En kreditor kan således tage udlæg i debtors eventuelt overskydende skat for indkomståret 2024 fra og med 1. januar 2025, hvor debtors eventuelle krav om betaling af overskydende skat er opstået, og frem til beløbet eventuelt er udbetalt af skat.

fremtid jf. Højesterets bemærkninger ovenfor, også selv om et eller flere af de forhold der er nødvendige herfor, endnu ikke har materialiseret sig.

Udviklingen i fogedretten bevæger sig (langsomt) væk fra at foretage udlæg i løsøre, bortset fra biler, smykker, kunst o.l., og i retningen af at fokusere på udlæg i bl.a. bankkonti og værdipapirer, da disse er lettere at omsætte.²⁷² I de lande hvor privat lønindeholdelse er mulig, går den udvikling naturligvis væsentligt hurtigere, idet der da er et reelt og effektivt alternativ, i modsætning til i de få lande, der som Danmark har fastholdt et forbud imod privat lønindeholdelse.

Baggrunden for denne bevægelse væk fra udlæg i mindre løsøre er dels begrundet med, at der ikke længere er et egentligt marked for tvangssolgt indbo,²⁷³ og dels at det ofte er uforholdsmæssigt tungt både processuelt og omkostningsmæssigt at gennemføre tvangssalg af mindre værdifulde aktiver som indbo. Det fremgår dog klart af retspraksis, at selv om danske kreditorer foretrækker udlæg i enten kontanter eller bankindestående, idet disse kan realiseres med det samme,²⁷⁴ foretages der fortsat mange løsøreudlæg, selv om disse overvejende kun tvangsfuldbyrdes, hvis udlægsgenstanden har en ganske høj værdi og et egentligt aftagermarked ved tvangssalg – primært smykker, kunst, biler og fast ejendom.

Reglens teoretiske og praktiske anvendelsesområder er dermed ikke længere så overlappende som de var, den gang hvor folk stadig var villig til at købe en brugt sofa eller et brugt TV på tvangsauktion. Der er dog fortsat mange debitorer, der enten ikke ejer

²⁷² Den samme udvikling kan ses på tværs af jurisdiktioner, idet denne udvikling var gennemgående for alle deltagere i UIHJ (International Union of Judicial Officers) allerede i slutningen af 90'erne jf. Larsen og Tinggaard, "Dommerfuldmægtigforeningen til international fogedkongres", FM 1998.89.

²⁷³ Larsen og Tinggaard, "Dommerfuldmægtigforeningen til international fogedkongres", FM 1998.89.

²⁷⁴ Se eksempelvis U 2009.2671 Ø og U 2023.5000 Ø.

udlægseggede aktiver – eller hvor de aktiver blot ikke bliver opdaget – og som derfor ender med at blive fredet fra yderligere fogedsager i en periode.

5.4) Udlægfredning

Som den anden side af mønten til udlæg findes udlægfredningen. Efter retsplejelovens § 490, stk. 1, kan en fordringshaver, der ikke har fået tilstrækkeligt udlæg i debtors aktiver, til dækning af sin fordring, ikke begære en ny fogedforretning mod den samme debitor i en tolv måneders fredningsperiode, beregnet fra den dag hvor debtors insolvens blev konstateret og noteret af fogedretten, med mindre denne kan påvise, at debitor ejer aktiver, der ikke kom frem under den tidligere fogedforretning. Bestemmelsen har til formål at beskytte debitor mod udlægsforretninger, der ikke med rimelighed kan forventes at tjene et egentligt anerkendelsesværdigt formål.²⁷⁵

Det fremgår af forarbejderne til den daværende § 504, stk. 2 at *”Fordringshaveren kan altså ikke med vilkårlige korte mellemrum lade skyldneren indkalde til møde i fogedretten”*,²⁷⁶ hvilket som pointeret af udvalget, både ville medføre uberettigede økonomiske og personlige omkostninger og gener for debitor.

Fredningen efter § 490, stk. 1 gælder ubetinget over for den kreditor hvis udlægsforretning ledte til konstateringen af debtors insolvens (*”En fordringshaver, der ikke får tilstrækkeligt udlæg [...]”*) mens fredningen kun efter en mere konkret vurdering også omfatter andre kreditorer (*”Fogedretten kan i øvrigt afvise [...]”*). Det følger af stk. 2, at fredningsperioden ligeledes ikke omfatter den situation, hvor der er rimelig grund til at

²⁷⁵ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 64.

²⁷⁶ Ibid. s. 27.

antage, at debitor ejer aktiver, hvori der kan foretages udlæg, eller hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som gør det rimeligt at gennemføre udlægsforretningen.

Hvis en ny kreditor indgiver en udlægsanmodning til fogedretten mod en konstateret insolvent debitor inden for dennes fredningsperiode, foretager fogedretten en prøvelse²⁷⁷ med henblik på at vurdere, om også den nye kreditor er udelukket fra at indkalde debitor til fogedretten i fredningsperioden, eller om fogedsagen kan og bør gennemføres. En sådan prøvelse er dog i reglen udfordret af, at fogedretten sjældent har yderligere oplysninger at forholde sig til, ud over hvad der var tilført fogedbogen i forbindelse med insolvenserklæringen, og er derfor afhængige af, at den nye kreditor har adgang til oplysninger, som den tidligere kreditor ikke havde. Der foretages heller ikke her nogen indhentning af data fra offentlige registre, på baggrund af hvilken der kunne foretages en mere reel vurdering af, om debtors økonomiske situation er forbedret eller uforandret, og det er derfor op til den nye kreditor at fremkomme med nye oplysninger om debtors økonomi, på trods af at kreditor i reglen ikke har adgang til disse. Den nye kreditor er her yderligere udfordret af det faktum, at denne end ikke har mulighed for at udspørge debitor på samme vis som den første kreditor havde det, medmindre den nye kreditor først formår at sandsynliggøre, at debitor (nu) har nye aktiver at fortælle om.

Fogedretten er forståeligt nok ganske restriktiv med at indkalde debitor til et fogedmøde før udløbet af fredningsperioden, idet men på baggrund af debtors nylige insolvenserklæring arbejder ud fra en generel antagelse om, at debtors økonomiske situation næppe er væsentligt ændret siden – medmindre der kan argumenteres for at det modsatte skulle være tilfældet. En række forhold kan dog tale for at gennemføre den nye kreditors udlægsanmodning trods debtors tidligere konstaterede insolvens. Dette kan særligt være

²⁷⁷ Retsplejelovens § 490, stk. 1, 2. pkt. og stk. 2.

relevant, hvis kreditor kan påvise eller sandsynliggøre at debitor ejer udlægsegne aktiver der ikke blev behandlet på det fogedmøde hvor debtors (måske nu ukorrekte) insolvens blev konstateret. Desuden kan der være behov for en ny insolvenserklæring, hvis debitor tages under konkursbehandling,²⁷⁸ og det er dermed ikke et ufravigeligt udgangspunkt, at nye udlægsgøringer automatisk afvises som følge af debtors tidligere insolvenserklæring, om end det dog er hovedreglen.

5.4.1) Insolvenserklæringer generelt

Begrebet ”insolvenserklæring” er et i praksis udviklet begreb til beskrivelse af den situation, hvor der under en udlægsgøretning i fogedretten ”erklæres”, at debitor ikke ejer aktiver, der kan tjene til udlæg eller opfylde kreditors krav ved en tvangsauktion. Debitor erklærer herved i fogedretten at være insolvent. Denne insolvensvurdering knytter sig alene til spørgsmålet om, hvorvidt debitor ejer udlægsegne aktiver, og er dermed også begrebsmæssigt en smule forkert navngivet.²⁷⁹ En person eller virksomhed er insolvent, hvis denne ikke er i stand til at betale sine gældsposter som de forfalder. En debitor med en høj løn kan dog i fogedretslig sammenhæng uden problemer være i stand til at betale sine gældsposter som de forfalder, men fordi debitor ikke ejer nogen udlægsegne aktiver, alligevel erklære sig ”insolvent”, blot fordi debitor vælger at prioritere en ellers stor indtægt på (over)forbrug.

²⁷⁸ Munkholm og Nielsen, ”Fredningsreglen – Retsplejelovens § 490”, U 1999B.171, s. 172.

²⁷⁹ Bang-Pedersen anfører i ”Kreditorerne” på s. 39 at insolvenserklæringer mere rettelig burde benævnes ”nul-aktiv-erklæringer”, hvilket også synes at være mere korrekt og i overensstemmelse med hvad der rent faktisk erklæres.

Begrebet ”insolvenserklæring” findes ikke i retsplejeloven, men er universelt anerkendt og anvendt i såvel fogedretten som den juridiske litteratur, og vil ligeledes blive anvendt på samme måde i denne afhandling, uanset at det begrebsmæssigt er en smule ukorrekt.

Forinden fogedretten kan notere en insolvenserklæring, skal debitor erklære ikke at ejer udlægsegnede aktiver, eller fogedretten skal vurdere, at disse ikke er tilstrækkelige til at dække hele kreditors krav. I praksis bliver debitor foreholdt sin oplysningspligt,²⁸⁰ oplyst at denne taler under strafansvar,²⁸¹ og herefter udspurgt om sine økonomiske forhold og aktiver som tidligere gennemgået. Hvis der ikke derigennem kan identificeres tilstrækkelige aktiver til at dække kreditors krav, er denne prøvelse i fogedretten generelt tilstrækkelig til at notere debtors insolvenserklæring,²⁸² også selv om der ikke er fremlagt andet end debtors egen subjektive opfattelse af sin egen insolvens – deraf insolvenserklæring.

Det er ikke tilstrækkeligt at spørge debitor om ”*ejer du aktiver der kan tages udlæg i?*”, for så på den måde senere at kunne holde debitor strafferetligt ansvarlig for eventuelle forglemmelser (eller udeladelser), og det påhviler derfor kreditor at komme hele vejen rundt om debtors økonomi, trods det faktum at kreditor i udgangspunktet spørger relativt i blinde. Debitor har modsat ingen pligt til at guide kreditor i retningen af de aktiver, som debitor faktisk ejer, og er dermed alene forpligtet til at svare på de spørgsmål der bliver stillet.

²⁸⁰ Retsplejelovens § 497.

²⁸¹ Straffelovens §§ 158, stk. 1 og 162.

²⁸² Folketingstidende 1975-76 Tillæg A, sp. 263 f, Folketingstidende 1975/76, tillæg A, sp. 263 f og forudsætningsvis Folketingstidende 1975-76 Tillæg B, sp. 1122.

5.4.2) Insolvenserklæring ved fuldmægtig

Hvis debitor ikke møder i fogedretten, eller ikke træffes ved en udkørende fogedforretning, kan fogedretten opfordre debtors ægtefælle eller andre personer over 18 år, som er til stede, og som må antages at have kendskab til debtors økonomiske situation, til at varetage debtors interesser.²⁸³ Uanset disse personers tilknytning til debitor eller grad af indblik i dennes økonomi, har de ikke pligt til at varetage debtors interesser, og kan således frit afslå fogedrettens anmodning. De har ligeledes ikke pligt til at udtale sig til fogedretten, medmindre fogedretten pålægger dem at afgive vidneforklaring. Skulle fogedretten vælge at pålægge de antrufne personer at afgive vidneforklaring, har fogeden samtidig en pligt til at vejlede personerne om reglerne for vidnefritagelse.²⁸⁴

Hvis den antrufne person vælger at varetage debtors interesser, kan denne på debtors vegne gøre indsigelser mod fogedsagen og dennes grundlag, samt udnytte debtors påvisningsret på lige fod med debitor selv. En erklæring afgivet af en sådan ”fuldmægtig”²⁸⁵ er dog ikke bindende for debitor, med mindre debitor har afgivet en egentlig fuldmagt til personen. Hvis debitor på et senere tidspunkt anmoder om at få fogedsagen genoptaget,²⁸⁶ fordi debitor ønsker at påberåbe sig sine rettigheder efter retsplejelovens §§ 509-516, kan denne anmodning ikke afvises med henvisning til debtors ”fuldmægtiges” dispositioner,

²⁸³ Retsplejelovens § 495, stk. 2.

²⁸⁴ Selve oplysningspligten i § 162 er dog ikke begrænset af de almindelige vidnefritagelsesregler, herunder heller ikke af risikoen for at inkriminere sine nærmeste, jf. Elholm m.fl., ”Kommenteret straffelov Speciel del”, s. 245.

²⁸⁵ Der forudsættes ikke et faktisk fuldmagtsforhold, om end situationen på mange måder i øvrigt minder herom.

²⁸⁶ Retsplejelovens § 504, stk. 1.

medmindre et reelt fuldmagtsforhold kan dokumenteres. Det står dermed debitor frit for om denne efterfølgende vil acceptere den ”fuldmægtiges” dispositioner helt eller delvist.

Selv om debitor i et relativt vidt omfang kan lade sig repræsentere af en ”fuldmægtig” ved afholdelse af et fogedmøde, kan debitor ikke (længere) afgive insolvenserklæring ved ”fuldmægtig” – faktisk fuldmagt eller ej. Efter tidligere praksis var det ikke et absolut krav, at debitor selv gav møde i fogedretten for at afgive insolvenserklæring,²⁸⁷ og en insolvenserklæring kunne dermed ligeledes afgives af en anden end debitor selv, hvilket potentielt kunne medføre nogen særdeles tvivlsomme juridiske situationer. Den samme mulighed for ”insolvenserklæring ved fuldmægtig” var gældende ved en udkørende fogedforretning hvor en anden en debitor selv blev antruffet, men dog i begge tilfælde under respekt for et stort forsigtighedsprincip,²⁸⁸ idet debtors fuldmægtig ikke er undergivet samme strafansvar for falske forklaringer eller erklæringer som debitor selv, samt fordi debtors fuldmægtig alt andet lige må antages at have et dårligere indblik i debtors økonomiske forhold end debitor selv.

Muligheden for at afgive insolvenserklæring ved fuldmægtig blev endeligt afvist af Højesteret i U 2000.1952 H, hvorved Højesteret ændrede den tidligere praksis, og gjorde det til et krav, at en insolvenserklæring kun kan afgives af debitor selv.

Den tidligere praksis byggede på en ganske uhensigtsmæssig tolkning af forarbejderne til retsplejelovens § 490: Det fremgår af ”Folketingstidende 1975/76” at *”Justitsministeriet har overvejet, om udlægsforretning inden for 6-månedersfristen kun skulle afskæres i tilfælde, hvor fogden under en udgående fogedforretning har konstateret skyldners insolvens. Justitsministeriet har imidlertid taget afstand herfra, idet det må bero på fogdens*

²⁸⁷ Gomard, ”Fogedret”, s. 199 og Andersen, ”Tvangsfuldbyrdelse”, s. 226.

²⁸⁸ Munkholm og Nielsen, “Fredningsreglen – Retsplejelovens § 490”, U 1999B.171, s. 173.

skøn, om skyldnerens forklaring skal lægges til grund”²⁸⁹ og videre ”Den manglende dækning kan derfor være konstateret ved, at skyldneren til fogedbogen har erklæret intet at eje, der kan gøres til genstand for udlæg, eller ved at der under en udgående fogedforretning ikke hos skyldneren er fundet aktiver, som er tilstrækkelige til at dække den fordring, der blev søgt tvangsfuldbyrdet”.²⁹⁰ Det fremgår videre igen at ”Flertallet forudsætter, at en fordringshaver, såfremt skyldnerens insolvens er konstateret på rettens kontor under en forretning, hvor han ikke var repræsenteret, eller som blev foretaget efter anmodning af en anden fordringshaver, som hovedregel vil kunne få afholdt ny forretning, hvis han under en udgående fogedforretning vil sikre sig, at skyldneren ikke har aktiver, hvori der kan foretages udlæg”.²⁹¹

Under behandlingen af U 2000.1952 H for landsretten, anførte landsretten i sin begrundelse at ”Ved den af S [fuldmægtig, red.] afgivne forklaring findes der at være afgivet tilstrækkelige og fyldestgørende oplysninger om skyldners forhold, hvorefter det findes ubetænkeligt at acceptere, at skyldner herved har afgivet insolvenserklæring” og med henvisning hertil, blev begæringen om at udsætte fogedmødet på debtors personlige fremmøde afvist og insolvenserklæringen noteret.

Højesteret henviste til det ganske klare problem i at det kun er debitor selv – og ikke debtors fuldmægtig – der har pligt til at give fogedretten de oplysninger, der findes nødvendige til gennemførelsen af tvangsfuldbyrdelsen.²⁹² Den strafferetlige regulering af debtors oplysningspligt følger af straffelovens § 162, der pålægger et strafansvar for urigtig

²⁸⁹ ”Folketingstidende 1975-76 Tillæg A”, 263 f. sp. 263 f.

²⁹⁰ Ibid. sp. 263 f.

²⁹¹ Ibid. Tillæg B, sp. 1122.

²⁹² Retsplejelovens § 497, stk. 1.

”erklæring om forhold, angående hvilken han er pligtig at afgive forklaring”. Idet debtors fuldmægtig ikke er omfattet af oplysningspligten i retsplejelovens § 497, stk. 1, er denne dermed ligeledes ikke omfattet af strafansvaret i straffelovens § 162. Straffelovens § 158, stk. 1 om falsk forklaring for retten, vil kun være anvendelig på den eventuelle del af fogedmødet, hvor der kan ske reel bevisførelse, og altså netop ikke når debtors fuldmægtige oplyser, at debitor ikke ejer udlægsegnede aktiver og dermed er insolvent. En fuldmægtig ville kunne straffes efter § 158, stk. 1 hvis denne afgav en urigtig forklaring til støtte for en indsigelse mod selve tvangsfuldbyrdsgrundlaget,²⁹³ men ville ikke kunne straffes for at afgive bevidst urigtige oplysninger om debtors økonomiske forhold, og mod bedre vidende oplyse fogedretten, at debitor intet ejer af værdi, der kan tjene til udlæg.²⁹⁴

Det kan derfor synes overraskende, at praksis indtil U 2000.1952 H som udgangspunkt var at notere insolvenserklæringer afgivet ved fuldmægtige, når man havde positiv viden om, at de fuldmægtige var fuldt berettiget til at tale usandt i fogedretten om et hvert aspekt af debtors økonomi, uden konsekvenser for hverken debitor eller den fuldmægtige selv. Højesteret anførte i sin begrundelse at *”En fuldmægtig for skyldneren er ikke som skyldneren selv omfattet af oplysningspligten i medfør af retsplejelovens § 497 og det dermed forbundne strafansvar efter straffelovens § 162, ligesom en fuldmægtig - selv om der er tale om en ægtefælle eller samlever - ikke med sikkerhed har samme kendskab til skyldnerens økonomiske forhold som skyldneren selv. Højesteret finder derfor, at fogedretten ikke med virkning efter retsplejelovens § 490 kan konstatere, at en skyldner er insolvent, alene på*

²⁹³ Ibid. § 501.

²⁹⁴ U 1960.717 Ø og FM 1998.122/4.

*grundlag af en erklæring fra en fuldmægtig for skyldneren. Det modsatte kan ikke anses for forudsat i forarbejderne til retsplejelovens § 490”.*²⁹⁵

Reglerne om insolvenserklæringer er ikke begrænset til alene at omfatte fysiske personer, og juridiske personer kan dermed også erklære sig insolvent. For juridiske personer påhviler oplysningspligten den mødende direktør som repræsentant for den juridiske enhed,²⁹⁶ og urigtige oplysninger straffes efter straffelovens § 296, stk. 1, nr. 2 om urigtige eller vildledende oplysninger om juridiske personers forhold eller § 297 under særligt skærpende omstændigheder.

5.4.3) Kort om aktivers værdi

Det er en betingelse for notering af insolvenserklæringen, at kreditor anmoder om udlæg i debtors udlægsegne aktiver, selv hvis disse aktivers værdi ikke samlet set dækker kreditors fordring. I en situation hvor kreditor afstår fra at få udlæg i et eller flere af debtors udlægsegne aktiver (f.eks. som et led i en afdragsordning) kan der ikke samtidig noteres en insolvenserklæring. Debitor har da efter afslutningen af fogedmødet fortsat ubehæftede og udlægsegne aktiver, som en anden kreditor ikke bør være afskåret fra at søge sig fyldestgjort i, og lever derfor ikke op til betingelserne for notering af en insolvenserklæring – uanset om debitor faktisk er insolvent i ordets egentlige forstand.

I den situation hvor debitor intet ejer der kan gøres til genstand for udlæg, bør fogedretten notere en insolvenserklæring. Det samme gælder i den situation, hvor debitor ejer udlægsegne aktiver, men hvor deres værdi samlet set utvivlsomt ikke giver fuld dækning af kreditors fordring når der foretages udlæg heri, og udlægget alligevel noteres. Debitor ejer

²⁹⁵ U 2000.1952 H.

²⁹⁶ Retsplejelovens § 494, stk. 4.

herefter ikke længere aktiver, der kan gøres til genstand for udlæg. Dette gælder uanset om fogedretten finder den manglende dækning ganske åbenbar, eller hvor fogedretten foretager en reel vurdering af aktivets værdi.²⁹⁷ Insolvenserklæringen bør ligeledes noteres hvis debtors aktiver allerede er behæftet med udlæg, pant eller ejendomsforbehold i et sådant omfang, så restværdien ikke dækker den nye kreditors fordring.

Idet en insolvenserklæring afskærer andre kreditorer fra at søge deres krav fyldestgjort i fredningsperioden, er fogedretten tilbageholdende med at notere en insolvenserklæring i situationer, hvor der er reel tvivl om værdien af debtors aktiver. Hvis fogedretten ikke kan værdiansætte debtors aktiver med en relativt høj grad af sikkerhed, notere fogedretten kun insolvenserklæringen, hvis kreditor *både* foretager udlæg *og* fogedretten finder det ganske åbenbart, at der efter kreditors udlæg ingen potentiel friværdi er tilbage i debtors aktiver. I disse situationer kommer tvivlen i reglen en eventuel fremtidig kreditor til gode, idet denne da ikke afskæres fra også at søge sig fyldestgjort i debtors aktiver.

5.4.4) Udlægsbegæring efter insolvenserklæring

En insolvenserklæring beskytter automatisk debitor imod en ny udlægsbegæring fra samme kreditor i alle tilfælde hvor der ikke kan fremlægges nye, væsentlige oplysninger,²⁹⁸ men beskyttelsen er ikke i lige så høj grad automatisk over for andre kreditorer.²⁹⁹ Hvor fogedretten automatisk *skal* afvise udlægsbegæringen fra den oprindelige kreditor, *kan* fogedretten afvise udlægsbegæringen fra en ny kreditor ud fra en konkret vurdering, og beskyttelsen er derfor ikke altid givet. Udgangspunktet er dog, at en debitor der har afgivet

²⁹⁷ Ibid. § 507, stk. 3.

²⁹⁸ Ibid. § 490, stk. 1 jf. stk. 2.

²⁹⁹ Ibid. stk. 1, 2. led.

insolvenserklæring inden for de seneste tolv måneder, er beskyttet af denne overfor såvel den oprindelige som nye kreditorer, og konklusionen vil derfor i udgangspunktet være, at den nye udlægsbegæring afvises ”med mindre”.

Selv om kreditor formentlig har ret til at få oplyst, om debitor har afgivet insolvenserklæring inden denne indgiver en udlægsbegæring til fogedretten,³⁰⁰ er det sjældent oplysninger som kreditor faktisk er i besiddelse af, når denne indgiver udlægsbegæringen, idet der ikke er en generel kutyme for at kontakte fogedretten og spørge til debtors eventuelle insolvens. Det skyldes til dels den store ekstra arbejdsbyrde en sådan række af forespørgsler ville medføre for såvel kreditorer som fogedretten, og til dels at kreditor meget vel kan tænkes enten at ønske at opnå dom for sit krav mod selv en insolvent debitor, afbryde forældelse, eller få renter tilskrevet og få en ny renteperiode. Derfor ville kreditorer heller ikke automatisk i et hvert tilfælde vælge ikke at indgive en fogedbegæring mod en insolvent debitor, om end antallet dog antageligvis ville være mindre, hvis kreditor var bekendt med debtors insolvens på forhånd.

Når der indgives en udlægsbegæring imod en insolvent debitor, og denne indgives af en anden end den kreditor over for hvem insolvenserklæringen blev afgivet, vil udlægsbegæringen blive afvist af fogedretten med meddelelse om, at debitor har afgivet insolvenserklæring.³⁰¹ Det er herefter op til kreditor at fremføre sine argumenter til støtte for at udlægsforretningen alligevel bør fremmes, trods den indledende afvisning. Dette kan der naturligvis allerede være redegjort for ved indleveringen af begæringen, hvorefter der ikke ville være behov for den første indledende afvisning, men idet kreditor i reglen ikke er

³⁰⁰ Rothe, ”I fogedretten”, s. 80.

³⁰¹ Eventuelt efter opnåelse af 2. påtegning da der fortsat kan opnås fundament for kravet trods debtors insolvens.

bekendt med debtors insolvens ved indleveringen af udlægsbegæringen, vil det dog sjældent være tilfældet.

Efter fogedretten igen har modtaget udlægsbegæringen, denne gang indeholdende kreditors argumenter for hvorfor udlægsbegæringen bør fremmes trods debtors insolvens, er vi fremme ved det punkt, hvor udlægsbegæringen ville have startet, hvis oplysningerne om debtors insolvens havde været tilgængelige for kreditor,³⁰² og kreditor trods denne viden alligevel havde ønsket at få fogedsagen fremmet.

Den nye (og nu begrundede) udlægsbegæring skal herefter håndteres forskelligt, afhængigt af om den er indgivet af den samme eller af en ny kreditor.

5.4.4.1) Udlægsbegæring fra samme kreditor

En begæring fra samme kreditor som da insolvenserklæringen blev noteret, skal som altovervejende hovedregel afvises³⁰³, med mindre kreditor kan sandsynliggøre at der foreligger særlige omstændigheder, eller yderligere aktiver end dem, der blev drøftet på det første fogedmøde.³⁰⁴ Det må som udgangspunkt anses for tilstrækkeligt, at kreditor blot med en vis sandsynlighed kan argumentere for, at der kan gennemføres nye udlæg, der ikke var mulige eller ikke blev drøftet på det første fogedmøde. Formålet med bestemmelsen er ikke at opstille et uigennemtrængeligt værn for debitor at gemme sig bag, hvis denne ”slap

³⁰² Selv om debtors insolvens noteres i insolvensregistret, er der for nuværende ikke adgang til at foretage opslag heri, hverken i forbindelse med overvejelsen om at indbringe en sag for fogedretten eller i kreditsituationer, hvor den potentielle långiver da må forlade sig på oplysninger fra private negativregistre, der selvsagt ikke indeholder et fuldt overblik over alle insolvente debitorer.

³⁰³ Retsplejelovens § 490, stk. 1, 1. pkt.

³⁰⁴ Ibid. stk. 2.

igennem det første fogedmøde”, hvilket ligeledes ikke ville være i debtors egen langsigtede interesse.

En kreditor der er overbevist om at debitor ejer udlægsegnete aktiver, men som får sin udlægsgøring afvist af fogedretten, vil potentielt se sig motiveret til i stedet at indgive konkursbegøring mod debitor. Døt er ikke i debtors interesse, men heller ikke automatisk afskåret ved debtors insolvenserkløring. Kreditor skal sandsynliggøre en konkret retlig interesse i debtors konkurs, og den retlige interesse vil for en privat kreditor ikke være til stede, hvis det må antages at debitor ikke ejer ubehæftede aktiver, hvis tvangssalg må forventes at overstige omkostningerne ved behandlingen af selve konkursen. I stedet for at skulle overbevise fogedretten om at debitor ejer ubehæftede aktiver, der retfærdiggør en ny udlægsgøring, skal kreditor ved konkursbegøringen overbevise skifteretten om det samme. Men idet realkonsekvensen for debitor i fogedretten er væsentligt mindre end den er i skifteretten, synes det alt andet lige at være mere hensigtsmæssigt at efterkomme anmodningen der – eller slet ikke.

Der stilles krav om at kreditor fremlgger konkrete omstændigheder der taler for at gennemføre en ny udlægsgøring i fredningsperioden. Kreditor har ikke krav på et ”*automatisk insolvenscheck*”,³⁰⁵ og det er dermed ikke tilstrækkeligt, at kreditor blot ønsker at undersøge, om debitor fortsat er insolvent, hvilket også ville have gjort fredningsreglerne overflødige.³⁰⁶

³⁰⁵ FM 1991.115.

³⁰⁶ Dette står i kontrast til den norske Namsmannen, hvor hver sag ved indleveringen indledes med en ny aktivundersøgelse af debtors økonomiske forhold. I Norge står det derfor kreditor frit for at (gen)indgive inddrivelsessagen når denne finder det passende, dog med den væsentlige pointe, at

5.4.4.2) Udlægsbegæring fra en efterfølgende kreditor

Situationen er mere lempelig i tilfælde hvor udlægsbegæringen er indleveret af en efterfølgende kreditor. Da Folketinget behandlede lovforslaget der førte til indførelsen af den nuværende § 490, blev der rejst en del kritik.³⁰⁷ Lovforslaget, der i sin enkelthed gik ud på at frede alle debitorer mod alle udlægsforretninger i en periode på et år fra insolvenserklæringen, blev mødt med den kritik, at det kan være vanskeligt for efterfølgende kreditorer uden videre at acceptere den insolvenserklæring der er afgivet overfor den første kreditor, idet den efterfølgende kreditor – måske med rette – kunne betvivle, om den første kreditor mon var gået *”særligt effektivt til værks”*,³⁰⁸ og at ordningen *”muligvis kan misbruges af debitorerne”*.³⁰⁹ Advokatrådet tilsluttede sig kritikken, med den yderligere bemærkning, at loven i sin foreslåede form, potentielt ville føre til et øget antal konkursbegæringer fra efterfølgende kreditorer, der med lovforslaget ville være afskåret fra at søge deres krav inddrevet ved fogedretten, men ikke ved skifteretten ved indgivelse af konkursbegæring, hvis den efterfølgende kreditor kunne vise en konkret retlig interesse i konkursen – hvilket den efterfølgende kreditor antageligvis kunne, hvis denne kunne dokumentere at debitor ejede udlægseggede aktiver, som kreditor ikke kunne få sikkerhed i

kreditor selv bærer omkostningerne herved, hvis den nye aktivundersøgelse viser, at debitor fortsat ikke ejer udlægseggede aktiver eller modtager en løn hvori der kan foretages lønindeholdelse. Kreditor kan derfor i Norge netop få et ”automatisk insolvenstjek”, blot denne er villig til at bære den omkostningsmæssige risiko herfor.

³⁰⁷ Folketingstidende 1975/76, tillæg A, sp. 253, der drøftede udformningen af den nuværende retsplejelovs § 490, henviste til den forudgående debat om emnet i folketinget.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Ibid.

på anden vis. Domstolene, der også selv modsatte sig forslaget, anførte supplerende, at den foreslåede regel ville medføre en forøget administrativ byrde på fogedretten.

Den samlede kritik medførte to væsentlige ændringer fra det oprindelige lovforslag; dels blev fredningsperioden nedsat til seks måneder, og dels blev det overladt til fogedretten selv at skønne, hvornår en fogedforretning fra en efterfølgende kreditor skulle fremmes trods debtors tidligere insolvenserklæring.³¹⁰

Selv om afgørelsen om at fremme en udlægsbegæring over for en debitor i fredningsperioden er tillagt fogedrettens skøn, er der en række situationer, hvori fogedretten som altovervejende udgangspunkt bør fremme udlægsbegæringen.³¹¹ De mest oplagte situationer er dem, hvor kreditor ønsker udlægsforretningen fremmet med henblik på at afbryde forældelse enten af fordringen eller af tilskrevne renter. Det følger ganske logisk at en kreditor ikke skal være tvunget til at lade sit krav forælde, alene fordi debitor var erklæret insolvent i de sidste seks (nu tolv) måneder af forældelsesfristen.³¹² Det samme princip gælder, hvis kreditor ønsker sagen fremmet med henblik på at fremskaffe et skattemæssigt afskrivningsgrundlag, eller fordi kreditor har brug for at dokumentere, at debitor er insolvent.³¹³

³¹⁰ Taksøe-Jensen, "Udlæg efter lovændringen den 1. januar 1977", s. 62.

³¹¹ Se bl.a. Gomard, "Fogedret", s. 199 ff.

³¹² Bl.a. U 1994.718 Ø og U 1997.342 Ø. Ved betalingspåkrav, kan kreditor i rubrik 7 blot sætte kryds i at denne ønsker "*[...] betalingspåkravet forkyndt, hvis skyldner har afgivet insolvenserklæring i fogedretten, eller er under rekonstruktion, konkurs eller gældssanering og derfor er beskyttet mod udlæg*", for derved at opnå 2. påtegning på kravet.

³¹³ F.eks. ved lov om Lønmodtagernes Garantifond § 1, stk. 2, nr. 2 jf. stk. 3, for at kunne få lønkrav dækket af garantifonden.

Det fremgår ligeledes af "Folketingstidende 1975/76" at "en fordringshaver, såfremt skyldnerens insolvens er konstateret på rettens kontor under en forretning, hvor han ikke var repræsenteret, eller som blev foretaget efter anmodning af en anden fordringshaver, som hovedregel vil kunne få afholdt ny forretning, hvis han under en udgående fogedforretning vil sikre sig, at skyldneren ikke har aktiver, hvori der kan foretages udlæg".³¹⁴

Det princip bliver dog ikke altid fulgt af fogedretten selv:

I U 1994.588 Ø havde D afgivet insolvenserklæring over for en kreditor på fogedrettens kontor. En efterfølgende kreditor anmodede trods den tidligere insolvenserklæring fogedretten om at beramme en udkørende fogedforretning med henblik på at undersøge rigtigheden af den tidligere afgivne insolvenserklæring, hvilket fogedretten afviste, først telefonisk og efterfølgende ved kendelse. Fogedretten anførte i sin kendelse at "Fogedretten henholder sig til, at såfremt det ikke med rimelig grund kan antages, at skyldneren ejer aktiver, der kan gøres til genstand for udlæg, eller der ikke foreligger særlige omstændigheder, som gør det rimeligt at afholde udlægsforretning, kan Fogedretten fakultativt afvise en begæring om foretagelse af udlægsforretning til konstatering af insolvenserklæringens rigtighed, jfr. rpl. § 490 stk. 1 og 2 samt VLK af 25. juni 1991, 1. afd. 1149/1991. Med bemærkning, at den af skyldner afgivne insolvenserklæring er afgivet under strafansvar, og at skyldner ikke bør belastes med unødige fogedforretninger på hans adresse, findes en begæring om udgående fogedforretning til konstatering af insolvenserklæringens rigtighed at skulle angive på hvilke rimelige grunde, formodningen om insolvenserklæringens manglende rigtighed bygger, hvorfor [...]". Kreditor kærede afgørelsen til landsretten, der noget mere kortfattet konstaterede at "Rekvirenten var ikke repræsenteret under den udlægsforretning, hvor rekvisitus den 22. juni 1993 afgav insolvenserklæring på fogedrettens kontor. Herefter, og idet der ikke er oplyst omstændigheder, der taler herimod, findes begæringen om udkørende fogedforretning at burde tages til følge".

Landsrettens holdning i ovenstående sag er værd at bemærke, særligt idet landsretten vendte argumentationsbyrden om, ved alene at henholde sig til, at kreditor dels ikke var repræsenteret under udlægsforretningen hvor insolvenserklæringen blev afgivet og dels at

³¹⁴ Folketingstidende 1975-76 Tillæg B, sp. 1122.

der ikke var oplyst omstændigheder (ud over insolvenserklæringen i sig selv) der talte *imod* at gennemføre den udkørende fogedforretning.

Det kan dermed lægges til grund, at den efterfølgende kreditor har en relativt bred adgang til at få gennemført en ny fogedforretning mod en debitor i fredningsperioden, hvis denne kreditor anmoder om at den nye forretning gennemføres som en udkørende fogedforretning. Argumentationen herfor synes også at være logisk. Under en udkørende fogedforretning er der forventeligt en væsentlig højere chance for at ”opdage” nye aktiver, eller aktiver som debitor bevidst eller ubevidst har fortiet,³¹⁵ end der ville være, hvis man blot genindkaldte debitor til et nyt møde i fogedretten, på samme vilkår som ved det første fogedmøde, der resulterede i insolvenserklæringen.

Dette princip gælder dog ikke hvis fogedforretningen blev gennemført i henhold til retsplejelovens § 492, stk. 2,³¹⁶ eller hvor det oprindelige krav er tillagt udpantningsret,³¹⁷ og kreditor selv valgte at udeblive fra fogedmødet. Selv om kreditor ikke har *pligt* til at møde i sager omfattet af retsplejelovens § 492, stk. 2, har kreditor fortsat *ret* til at møde, hvis denne måtte ønske det. Kreditor kan dermed ikke med henvisning til sit eget manglende fremmøde, efterfølgende anmode om en udkørende hos en debitor der erklærede sig insolvent på det første fogedmøde. En sådan anmodning vil fortsat være omfattet af § 490, stk. 1, 1. led, og dermed udelukket, medmindre kreditor kan føre det efter stk. 2 nødvendige bevis, ved at sandsynliggøre at debitor ejer aktiver, hvori der kan foretages udlæg, og som ikke blev drøftet på det første fogedmøde. Kreditor kan dermed ikke først lade fogedretten selv

³¹⁵ Rothe, ”I fogedretten”, s. 80.

³¹⁶ Efter bestemmelsen behøver kreditor ikke møde i fogedretten, hvis den fordring der ligger til grund for udlægsanmodningen ikke overstiger 2.500 kr., ekskl. renter og omkostninger.

³¹⁷ Retsplejelovens § 478, stk. 2, jf. lov om inddrivelse af gæld til det offentlige § 11, der ligeledes medføre at kreditor ikke har mødepligt.

gennemføre den ”lille” fogedforretning, for derefter at få en ny, udkørende fogedforretning i de sager, hvor kreditor ikke er tilfreds med udfaldet.

Tidligere kunne kreditor ligeledes anmode om en udkørende fogedforretning mod debitor, hvis debitor havde afgivet insolvenserklæring ved fuldmægtig i fogedretten,³¹⁸ men denne type insolvenserklæringer er ikke længere tilladt.³¹⁹

Efter retsplejelovens § 495, stk. 1 og stk. 2, kan en fogedforretning gennemføres, selv om debitor ikke giver møde eller træffes på adressen ved udkørende fogedforretning. Hvis fogedsagen gennemføres på fogedrettens kontor uden debtors eller dennes fuldmægtiges tilstedeværelse, er fogedretten dog alene berettiget til at foretage udlæg i aktiver, der er registreret i et offentligt register.³²⁰ Retsplejelovens § 495 hjemler ligeledes alene *muligheden* for at gennemføre fogedsagen trods debtors udeblivelse, og er dermed alene et

³¹⁸ Munkholm og Nielsen, ”Fredningsreglen – Retsplejelovens § 490”, U 1999B.171.

³¹⁹ U 2000.1952 H.

³²⁰ Rørdam-udvalgets anbefalinger medførte en delvis ophævelse af begrænsningen i retsplejelovens § 495, stk. 1, 2. led. hvorefter fogedforretningen kun kunne foretages på fogedrettens kontor uden debitor giver møde, hvis der foretages pantebrevsudlæg jf. § 478, stk. 1, nr. 6 i fast ejendom og andele af andelsboligforeninger m.v., eller for krav omfattet af § 478, stk. 2, som er sikret ved lovbestemt pant i det udlagte. Udvalget påpegede at det ikke var forbundet med væsentlige betænkeligheder for fogedretten at få udvidet adgangen til at foretage udlæg på fogedrettens kontor hvis debitor ikke mødte op, så længe udlægget skete i aktiver, der var registreret i offentlige registre. Som eksempler herpå gav udvalget ”fast ejendom, biler, skibe og luftfartøjer” hvoraf de to første nok har størst praktisk betydning. Fast ejendom var allerede i visse situationer omfattet af den gamle bestemmelse, hvorfor den reelle udvidelse af § 495 lå i dels at tillade udlæg i fast ejendom uanset kravets type, samt i at tillade udlæg i øvrige typer af aktiver, hvis ejerskab blev registreret i offentlige registre.

potentielt alternativ til reglerne om at lade debitor politifremstille,³²¹ hvis denne ikke giver møde i henhold til fogedrettens indkaldelse.³²²

Udlægsbegæringer fra en efterfølgende kreditor imødekommes derfor væsentligt oftere end tilsvarende begæringer fra den tidligere kreditor, overfor hvem insolvenserklæringen blev afgivet.

5.4.4.3) Udlægsfredning fra offentlig inddrivelse

Formålet med retsplejelovens § 490 er at beskytte debitor mod at kreditor med vilkårlige korte mellemrum indkalder debitor til fogedretten igen, uanset at det må have formodningen imod sig, at debtors økonomiske situation har forbedret sig i en sådan grad, at en ny fogedforretning synes formålstjenlig og ikke kun sker for at presse eller genere den insolvente debitor. Lovgiver ønskede imidlertid ikke at have en regel, hvorefter dette alene beroede på fogedrettens skøn, hvorfor den først seks og senere tolv måneders fredningsfrist blev indført. Den frist, der dog ikke afskærer genindkaldelsen af debitor i alle tilfælde, er tænkt som en adfærdsregulerende regel overfor private kreditorer.

Der er modsat en formodning for, at det offentlige agerer med en anden grad af hensyn til debitor,³²³ samt at det offentlige i langt højere grad er i stand til at vurdere, om en ny fogedsag er formålstjenlig. Af den grund finder fredningsreglen i retsplejelovens § 490 ikke anvendelse i forhold til pantefogeders inddrivelse af skatter eller afgifter til det offentlige.³²⁴ Det ses ligeledes begrundet med, at en tidsspecifik fredning synes uhensigtsmæssig ved

³²¹ Retsplejelovens § 494, stk. 2.

³²² Ibid. stk. 1.

³²³ Folketingstidende 1975-76 Tillæg B, sp. 1122.

³²⁴ Skatteinddrivelseslovens § 8, stk. 1. Se ligeledes U 2000.2142 Ø.

inddrivelse af skatter og afgifter der forfalder periodisk flere gange i løbet af et år, lige som nye skatter ville kunne opstå hvis debitor har haft nye indtægter, og disse kan vanskeligt forhindres inddrevet alene fordi debitor tidligere har erklæret sig insolvent i fogedretten.

Lige som at fredningsreglen i § 490 ikke forhindrer et efterfølgende pantefogedudlæg, kan et forgæves forsøgt pantefogedudlæg næppe antages at forhindre en privat kreditor i efterfølgende at indbringe debitor for fogedretten.

5.4.5) Insolvensregistrets rolle i udlægsfredningen

Debitors insolvens noteres i et centralt insolvensregister. Selve ideen om et insolvensregister er ikke ny, men dets praktiske anvendelighed var i starten relativt begrænset, grundet manglende tekniske muligheder. Det var i forarbejderne forudsat, at der ikke blev pålagt fogedretten øgede administrative byrder ved oprettelsen af insolvensregistre,³²⁵ og det var overladt til de enkelte retskredse at afgøre, om det ville være hensigtsmæssigt at oprette kartotekskort, hvorpå insolvenserklæringer blev registreret.³²⁶ Det system, der i sagens natur alene fandtes i den enkelte fogedret (idet kartotekskort vanskeligt lod sig dele på tværs af retskredse i større udstrækning med den daværende teknologi), har selv i nyere tid haft sine naturlige begrænsninger:

I FM 2012.118 havde fogedretten indkaldt debitor til møde i fogedretten den 8. november 2011, på trods af at debitor havde afgivet insolvenserklæring i en anden sag mindre end 6 måneder forinden. Fogedretten var ikke opmærksom på insolvenserklæringen da debitor blev indkaldt. Debitor mødte ikke op i fogedretten og kreditor anmodede fogedretten om at lade debitor politifremstille. Efter fogedmødet kontaktede debitor fogedretten og gjorde dem opmærksom på insolvenserklæringen, hvorefter fogedretten afviste fogedsagen. Kreditor krævede at fogedretten dækkede hans omkostninger ved

³²⁵ Folketingstidende 1975/76, tillæg A, sp. 253, og tillæg B, sp. 1121 f.

³²⁶ Ibid.

fogedsagen, idet fogedretten burde have afvist sagen grundet debtors insolvenserklæring allerede ved indgivelsen. Fogedretten nægtede at have handlet ansvarspådragende og henviste til at det af retsplejelovens § 490, stk. 1, 2. pkt. fremgår at fogedretten kan afvise en fogedsag som følge af en tidligere insolvenserklæring, men at fogedretten ikke har pligt til det. Fogedretten anførte samtidig for landsretten at "[D]enne insolvenserklæring er ikke blevet oprettet i det nu centrale insolvensregister, idet det daværende fogedsystem ikke registrerede skyldnere med cpr.nr. Det har gennem en lang årrække været således at insolvenserklæringerne blev oprettet uden cpr.nr. og kun med navn og adresse. Derfor kunne man ikke være sikker på at man fandt skyldner i insolvensregistret, idet f.eks. en ny adresse eller at navnet var stavet anderledes gjorde at skyldner ikke blev fundet i registret". Landsretten gav fogedretten medhold i at fogedretten ikke havde handlet ansvarspådragende og stadfæstede fogedrettens afgørelse om ikke at betale sagsomkostninger til kreditor.

Fogedrettens henvisning til retsplejelovens § 490, stk. 1, 2. pkts bestemmelse om at fogedretten "kan" og ikke "skal" afvise en udlægsforretning hvis fogedretten bliver bekendt med debtors insolvenserklæring, synes i denne kontekst noget søgt. Selv om fogedretten ganske korrekt ikke er forpligtet til at afvise udlægsforretningen som følge af debtors insolvens, er det alligevel den helt generelle praksis at man ikke fører fogedproces mod insolvente debitorer, allerede fordi det ikke er formålstjenligt og næppe kan tjene til andet end at genere debitor. Forarbejderne til § 490 diskuterer flere steder hvordan fogedretten bør udøve det skøn, der ligger til grund for bemærkningen om "kan" i bestemmelsen.³²⁷ Selv om lovgiver ikke fandt det nødvendigt at specificere det direkte i forarbejderne, fremgår det dog alligevel klart af såvel praksis som forarbejdernes spørgsmål og almindelig retslogik, at afvigelse fra hovedprincippet i § 490 "kan" ske efter fogedrettens konkrete skøn, og deraf modsat ikke bare bør ske, fordi fogedretten ikke var opmærksom på debtors insolvens, og dermed slet ikke skønnede noget som helst. Dette uanset om insolvensen enten var registreret forkert eller simpelthen bare ikke blev opdaget. Idet fogedretten ikke i ovenstående sag

³²⁷ Ibid.

havde udøvet et skøn, men blot ikke havde opdaget debtors insolvens, havde det været mere korrekt ikke at lade den fejl komme kreditor til skade. Dette underbygges videre af, at fogedretten antageligvis netop ville have afvist sagen, hvis fogedretten faktisk havde foretaget det i forarbejderne forudsatte skøn.

I dag benytter fogedretten et centralt insolvensregister hvori debitor registreres med CPR-nummer.³²⁸ Den fejl som fogedretten anførte som grunden til problemet i ovenstående sag, kan derfor ikke forventes at kunne ske i dag. Sagen er dog alligevel ganske illustrativ for problemet med datahåndtering og den systemmæssige udvikling i fogedretten, idet man helt frem til i hvert fald 2011 *ikke* registrerede insolvenserklæringer henførbart til debtors CPR-nummer. Folkeregistret blev oprettet i 1924. I 1963 skrev udvalget i *betænkningen om folkeregistrets medvirken ved indførelse af elektronisk databehandling i den offentlige forvaltning m.v.* at *”Formålet med indførelse af et personnummersystem er at opnå bedre identificerings- og referencemuligheder ved behandling af oplysninger om et større antal personer og herunder lette en sammenføring af oplysninger modtaget på forskellige tidspunkter og fra forskellige myndigheder vedrørende samme person”*.³²⁹ Men på trods heraf, kunne man stadig 48 år senere overse en insolvenserklæring i fogedretten, fordi registrering af insolvenserklæringer – udvalgets klare formål til trods – endnu ikke blev gjort på baggrund af debtors CPR-nummer. Selv om dette sidenhen er rettet, synes hastigheden (eller mangel på samme) hvormed tekniske fremskridt indføres i det danske retsvæsen, at være særdeles bekymrende.

³²⁸ Kistrup, Lindenkrone Petersen, og Møgelvang-Hansen, ”Fogedsager”, s. 177.

³²⁹ Betænkning 1963 nr. 329 om folkeregistrenes medvirken ved indførelse af elektronisk databehandling i den offentlige forvaltning m.v., s. 21.

5.4.6) Er udlægfredningen i overensstemmelse med lovens formål?

Formålet med udlægfredningen er logisk. Fogedretten skal assistere med at inddrive ubetalt gæld på en måde, der ikke er urimeligt byrdefuld for debitor. Hvis man har konstateret at debitor ikke kan betale i dag, ville det ikke være i overensstemmelse med det formål at indkalde debitor til fogedretten igen i morgen, for at stille de samme spørgsmål og få de samme svar. Dét afværges effektivt af udlægfredningen.

Men efter at intentionen om debitorbeskyttelsen blev defineret i sin nuværende form i *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpanthning*, opstod problemet med at indrette et regelsæt, der så også levede op til det formål.

Løsningen blev den tidsbestemte udlægfredning, med den undtagelse at debitor kunne genindkaldes før udløbet af perioden, hvis kreditor kunne sandsynliggøre at debitor ejede andre aktiver, eller på anden vis ikke længere var insolvent. Logikken bag det valg er let at forstå. Debitor bliver fredet i en periode for at give mulighed for at komme på økonomisk fode igen, og hvis det ikke er lykket før udløbet af perioden, kan debitor genindkaldes, og så kan insolvensen enten bekræftes igen, med en ny fredningsperiode til følge, eller der kan findes en reel løsning på gælden. Det er et for datiden meget fornuftigt kompromis mellem kreditors ønske om løbende at kunne undersøge om debitor kan betale hvad denne skylder, og debtors ønske om ikke at blive indkaldt til fogedretten når denne ikke pt. kan betale gælden eller ejer udlægsegnede aktiver.

Dette system, som stadig er gældende i dag, var nok den bedst mulige løsning da reglerne blev udformet i 1973, og var i hvert fald på det tidspunkt helt i overensstemmelse med såvel lovens som fogedrettens formål. Spørgsmålet er, om det fortsat forholder sig sådan.

Lovgivning har et bredere adfærdsregulerende formål. Der indføres love for at til- eller fraskynde bestemt opførsel, og som samfundet ændrer sig, må reglerne nødvendigvis også gøre det, for fortsat at være i overensstemmelse med det formål de blev indført for at opnå. Mange love er siden 1973 blevet modificeret som følge af den teknologiske udvikling. Internettet har givet afsæt til en lang række nye strafferetlige og persondataretlige problemstillinger, som ikke var til stede for 50 år siden. Hvis straffeloven i dag blev rullet tilbage til den der var gældende i 1973, ville der være en lang række bestemmelser, der ikke tjente deres formål, ligesom der ville være en lang række cyberforbrydelser, der pludselig

ikke længere var reguleret. Dette fordi lovgivningen og samfundets virkelighed ikke ville passe sammen. At man i 1973 valgte en løsning, hvorefter debitor blev fredet i seks måneder, må på mange måder antages at være blevet løsningen, i mangel af bedre alternativer. Udvalgets formål var ikke at frede debitor i et bestemt stykke tid, men blot ikke at indkalde insolvente debitorer til fogedretten uden grund. Det formål kunne ikke opnås på bedre vis i 1973, men det samme kan ikke siges om Danmark anno i dag, og der kan derfor rejses tvivl om, hvorvidt reglerne for insolvensfredning i sin nuværende udformning fortsat er i overensstemmelse med lovens formål, både set ud fra et retssikkerhedsmæssigt og resurse-mæssigt perspektiv.

5.4.6.1) Statistik

Noteringen af en insolvenserklæring standser den indenretlige inddrivelse, og det er dermed et for kreditor særdeles indgribende skridt, der efter lovens forarbejder alene har til formål at beskytte den faktisk insolvente debitor mod fortsatte udlægsforretninger.

Men selv om noteringen af en insolvenserklæring er meget indgribende, og selv om den i næsten alle tilfælde noteres alene på baggrund af debitorens egen mundtlige forklaring om sine økonomiske forhold, der lægges uprøvet til grund, findes der ingen generel statistik over hvor mange fogedsager der hvert år afsluttes ved noteringen af en insolvenserklæring. Hverken fogedretten eller domstolene har derfor noget statistisk grundlag til at vurdere, om reglerne anvendes proportionelt, eller om antallet af insolvenserklæringer udvikler sig i den ene eller den anden retning. Det forhold bliver yderligere kritisabelt, idet insolvensregistret som IT-system med føje må forventes at være i stand til – eller med en relativt begrænset indsats at kunne blive i stand til – at oplyse hvor mange registreringer der foretages i systemet hvert år. Det synes dog ikke at have haft domstolens eller lovgivers interesse – med én undtagelse:

De økonomiske konsekvenser af Rørdam-udvalgets forslag om forlængelse af fredningsperioden ved insolvens fra seks til tolv måneder, blev vurderet ud fra en statistik for insolvenserklæringer, der efter anmodning fra udvalget var blevet indhentet af

Domstolsstyrelsen ved brug af en ekstern IT-resurse.³³⁰ Det fremgår af denne statistik at der i perioden 2019-2022 blev noteret følgende antal insolvenserklæringer (afrundet til nærmeste 100):

År	Insolvent	Afsluttede fogedsager	Insolvens procent
2019	32.800	342.170	9,59%
2020	23.500	286.462	8,20%
2021	22.000	246.341	8,93%
2022	20.700	251.768	8,22%

Når disse tal holdes op mod det faktisk afsluttede antal fogedsager i samme år fremgår det, at 9,59% af alle fogedsager i 2019 blev afsluttet ved notering af insolvenserklæring, mens tallet var 8,22% i 2022 – en procentuelt stor forskel. Det er ud fra statistikken svært at komme til nogen egentlig konklusion. Antallet af insolvenserklæringer faldt væsentligt mere end antallet af afsluttede fogedsager fra 2019 til 2022, men om det skal ses som et udtryk for et usædvanligt højt antal insolvenserklæringer i 2019 eller et usædvanligt lavt antal i 2022 kan ikke umiddelbart udledes af statistikken, idet der sås et væsentligt fald fra 2019 til 2020, der så steg igen fra 2020 til 2021 for igen at falde fra 2021 til 2022. Det kan alene konkluderes, at antallet af fogedsager der afsluttes ved notering af insolvenserklæring i perioden 2019-2022, lå et sted mellem lidt over 8% og lidt under 10% hvert år, og udgjorde mellem ca. 20.000 og 33.000 fogedsager om året. Det kan også konkluderes at det spænd er særdeles bredt, da der dermed var 58% flere insolvenserklæringer i 2019 end i 2022, og ikke basis for at antage hvilken af de to der faktisk er normen og hvilken der var afvigelsen.

³³⁰ Bilag 2.

Det er dog ikke den eneste gang at der er blevet lavet en form for stikprøvebaseret statistik over antallet af insolvenserklæringer i fogedretten. I slutningen af 1980'erne gennemførte Domstolene en anonym spørgeskemaundersøgelse blandt debitorer i fogedretten.³³¹ Undersøgelsen blev foretaget blandt 343 debitorer, hvoraf ikke alle besvarede alle spørgsmål, og undersøgelsen er ikke bred nok til at udtrykke en egentlig statistisk signifikans. Det er dog alligevel værd at bemærke, at af undersøgelsens 343 deltagere, afgav 235 (68,5%) insolvenserklæring. Dette tal, der både er kommet på baggrund af en relativt lille og også efterhånden noget gammel undersøgelse, viste dog et væsentligt højere procentuelt antal insolvenserklæringer end den nyere Rørdam-statistik, hvilket yderligere understreger hvor retssikkerhedsmæssigt betænkeligt det er, ikke at føre statistik herom.

Det er potentielt ligeledes statistisk relevant at bemærke, at mens antallet af insolvenserklæringer faldt med 36,7% fra 2019 til 2022³³² faldt antallet af politifremstillinger i samme periode kun med 18,2%³³³ fra 6.600 stk. i 2019 til 5.400 stk. i 2022,³³⁴ og brugen af insolvenserklæringer faldt derfor væsentligt mere end brugen af politifremstillinger i samme periode.

Der kan være mange årsager til disse udsving, som ikke nødvendigvis er henførbare hverken til fogedrettens virke eller direkte relevante faktorer, idet statistikken uheldigvis strækker sig ind over bl.a. nedlukningen af samfundet som følge af COVID-19, hvilket gør en hver statistisk konklusion i denne periode potentielt ikke repræsentativ for hvordan forholdene med rimelighed kan forventes fremefter. Det store fald fra 2019 til 2020 i både

³³¹ Betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav, s. 159.

³³² (32.800-20.700) / 32.800.

³³³ (6.600-5.400) / 6.600.

³³⁴ Bilag 2.

antallet af insolvenserklæringer og politifremstillinger må med rimelighed i ganske høj grad tilskrives det faktum, at størstedelen af både det danske samfund og domstolene var lukket ned fra den 11. marts 2020, hvilket gør statistikken potentielt misvisende.

Af Rørdam-udvalgets rapport fremgår at ”I beregningen af de økonomiske konsekvenser er det lagt til grund, at tiltaget kan have effekt på op til ca. 10 pct. af de almindelige fogedsager, der er sluttet med insolvenserklæring for skyldner, svarende til en reduktion på ca. 2.100 almindelige fogedsager årligt. De økonomiske konsekvenser er behæftet med betydelig usikkerhed”.³³⁵ Den betydelige usikkerhed til trods, lagde udvalget til grund, at op til ca. 10 % af de debitorer der får noteret en insolvenserklæring, oplever at fogedsagen genindgives mod dem igen inden for de første seks måneder efter udløbet af deres fredningsperiode, og at disse 2.100 årlige sager dermed kunne undgås ved at forlænge fristen. Man må dog særligt medgive udvalget, at dette er behæftet med betydelig usikkerhed allerede fordi der i forventningen ikke er blevet forholdt sig til, hvad der da sker med sagerne efter udløbet af den forlængede fredningsperiode. Den forventede effekt vil i sagens natur være afhængig af, om debtors økonomiske situation gennemsnitligt forbedres væsentligt mere i måned syv til tolv end den gjorde i måned et til seks. Det er naturligvis korrekt, at man ved at frede den insolvente debitor i tolv måneder i stedet for i seks, de facto har halveret antallet af gange denne debitor skal i fogedretten, hvis debitor er mere eller mindre konsekvent insolvent. Men selv om genen ved formålsløse fogedforretninger da nu kommer med større mellemrum, bringer forslaget ikke selve problemet nærmere en egentlig løsning.

³³⁵ Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårssaftale for domstolene” af 26. juni 2023. REU Alm.del, bilag 222, s. 120.

5.4.6.2) Datadreven overvågning under udlægsfredning?

Problemet med formålsløse fogedforretninger mod åbenbart insolvente debitorer kan kun reduceres, men ikke løses, ved at forlænge fredningsperioden. En faktisk løsning på problemet forudsætter måske en grad af datadreven overvågning af visse dele af debtors økonomiske forhold under udlægsfredningen, således så sagen mod debitor ikke genoptages efter en bestemt tid, men derimod først når debtors økonomiske situation har forbedret sig i et sådant omfang, at den nye fogedforretning ikke fremstår som formålsløs på forhånd. Det ville kræve en egentlig datadreven overvågning af debitor under udlægsfredningen, på samme måde som ses i Sverige, og hvortil de nødvendige oplysninger allerede findes i SKATs R75.

Fogedretten er restriktiv med at indkalde debitor til et fogedmøde før udløbet af fredningsperioden, idet man på baggrund af debtors nylige insolvenserklæring arbejder ud fra en antagelse om, at debtors økonomiske situation næppe er væsentligt ændret siden. Den antagelse bygger på en række underliggende antagelser om debtors økonomiske forhold, som der reelt ikke nødvendigvis er belæg for. Den argumentation som de fleste private kreditorer angiver, når de forsøger at få en debitor indkaldt til et nyt fogedmøde inden udløbet af fredningsperioden, uden at kunne sandsynliggøre en væsentlig ændring i debtors økonomiske situation, bygger ofte på en "hvad nu hvis" betragtning. "Hvad nu hvis debitor har fået nyt job?", "Hvad nu hvis debitor har arvet?" eller "Hvad nu hvis debitor har vundet i lotto?". Hertil kan fogedretten med rette svare, at det er der ikke tilstrækkeligt med bevis til at antage. Fogedrettens afvisning bygger på en bevismæssig vurdering af, at der ikke er holdepunkter for at antage, at debtors økonomiske situation har ændret sig i en sådan grad, at en ny fogedsag inden for insolvensfredningen er berettiget. Det synspunkt er både på den ene side ofte korrekt og på den anden side stærkt mangelfuldt. Der vil naturligvis være situationer hvor debtors økonomiske situation faktisk er væsentligt forbedret og hvor fogedretten simpelthen bare ikke opdager det, fordi der ikke følges op på insolvenserklæringen og dennes vedvarende berettigelse.

Den fredning som insolvenserklæringen medfører, er kun gældende så længe debtors økonomiske situation i væsentlig grad forbliver uændret, og det synes derfor paradoksalt, at man fortsat reelt intet gør for at holde øje med netop væsentlige ændringer i debtors

økonomiske situation. Selv om det naturligvis hører til sjældenhederne, at debitor vinder i lotto eller modtager en stor arv, må det være en del mere sandsynligt at en tidligere arbejdsløs debitor kommer i arbejde igen. Det ville antageligvis medføre en væsentlig ændring i debtors økonomiske forhold, der med rette kunne begrunde et nyt fogedmøde, med henblik på at undersøge muligheden for en afdragsordning. Hvis debitor kom i arbejde, ville debitor begynde at modtage løn på sin bankkonto og der ville blive indbetalt skat på vegne af debitor, hvilket ville opdatere debtors R75 hos SKAT. En løbende overvågning heraf ville kunne gøre opmærksom på de forbedrede forhold, og en række andre væsentlige ændringer i debtors økonomiske situation der bevirkede, at debitor potentielt ikke længere er insolvent. Det ville ligeledes omvendt være muligt ikke at indkalde debitor til fogedretten igen efter udløbet af en bestemt tidsperiode, hvis man kunne konstatere, at debtors økonomiske forhold var uændrede.

En løsning som denne er teknisk mulig i dag, men ville kræve en nytænkning af fogedrettens rolle i inddrivelsen, idet det ville kræve en så aktiv rolle i inddrivelsen, at dette næppe ville være formelt muligt i regi af domstolene. Kronofogden i Sverige kan anvende en sådan overvågning, fordi den netop ikke er en del af de svenske domstole, og en tilsvarende løsning ville antageligvis være nødvendig i Danmark, hvis reel overvågning af debtors økonomiske forhold skulle kunne komme på tale.

Det er dog ikke fordi den økonomiske overvågning er en automatisk følge af at inddrivelsen forestås ved en offentlig myndighed. Ved Namsmannen i Norge bliver sager mod insolvente debitorer afsluttet ganske som i Danmark. Namsmannen afslutter sagen med *”intet til utlegg”*,³³⁶ og derefter foretager Namsmannen sig ikke yderligere. Men i

³³⁶ Dette modsvarer den danske insolvenserklæring, men med den væsentlige forskel, at der ikke medfølger en efterfølgende fredningsperiode.

modsatning til i Danmark, indebærer Namsmannens afslutning af sagen ingen begrænsning i kreditors ret til at genindgive sagen mod debitor. I princippet kan kreditor derfor genindgive sagen mod debitor dagen efter, og den eneste konsekvens for kreditor herfor ville da være, at sagen (antageligvis) igen sluttet med ”*intet til utlegg*”, dog med den mindre modifikation, at kreditor for denne efterfølgende og helt unødvendige begæring, ikke ville få dækkes sine omkostninger af debitor. Denne model er mulig uden gene for debitor, netop fordi første skridt ved Namsmannen ikke er at indkalde debitor til et møde som det er i Danmark, men derimod at foretage en systemmæssig vurdering af debtors økonomiske forhold. Hvis denne vurdering viser at debitor, lige som dagen før, ikke ejer udlægseggede aktiver eller har en løn hvori der kan foretages lønindeholdelse, sluttet sagen blot igen med den begrundelse. Norge og Sverige har dermed valgt to vidt forskellige løsninger på det samme problem, men har begge fundet en vej til at beskytte insolvente debitorer mod utjenlige inddrivelsesskridt helt frem til det tidspunkt, hvor debtors økonomi de facto forbedres.

Set i det lys, kan den danske model med en tidsbestemt insolvensfredning ikke længere siges at være i overensstemmelse med lovens formål som udtrykt i *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning*, eller tilstrækkeligt til at leve op til ønsket om ”*Kvalitet og effektivitet*” i ”Strategi for Danmarks Domstole 2023-2027”. Her er der netop tale om at ”*unødige juridiske barrierer [...] står i vejen for at kunne udbrede nye, gode løsninger*”.³³⁷ Det er simpelthen ikke godt nok, set i lyset af alternativerne, og der er intet andet end lovgivningens nuværende udformning, der står i vejen for en for alle parter væsentligt bedre og mere skånsom løsning.

Der er samtidig tale om væsentligt mere effektive inddrivelsessystemer i både Norge og Sverige, netop fordi fokus ved udviklingen af systemerne har været på at gøre inddrivelsen

³³⁷ ”Den Fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi 2022-2025”, s. 17.

både skånsom og effektiv. Det svenske politi har således eksempelvis automatisk adgang til Kronofogdens system. Hvis en person med gæld registreret hos Kronofogden antræffes af politiet, vil politiets system automatisk gøre betjenten opmærksom på gælden. Hvis debitor da er i besiddelse af et udlægsejnet aktiv, kontakter betjenten Kronofogden, der træffer beslutning om *distansutmätning* ("fjernudlæg"),³³⁸ hvorved der foretages fjernudlæg i aktivet. I fald en debitor, der er registreret ved Kronofogden, modtager en ekstraordinær udbetaling fra *Skatteverket*, *Jordbruksverket* eller lignende, det være sig overskydende skat, EU-støtte eller *ROT/RUT-fradrag*,³³⁹ foretager Kronofogdens system også automatisk udlæg heri. Motivationen bag regler som disse er let forståelige: Hvis du har gæld, har du ikke lov at unddrage udlægsejnete aktiver eller modtage ekstraordinære betalinger der ikke er omfattet af transgbeneficiet, blot fordi du *tidligere* ikke havde udlægsejnete aktiver.

Det er to fundamentalt anderledes tilgange end den danske, der for begges vedkommende er både mere skånsom over for debitor og samtidig både mere effektiv og mere resursebesparende for såvel kreditor som inddrivelsesmyndigheden. Dette kommer sig ikke alene af selve den måde hvorpå systemerne er indrettet, men i lige så høj grad som følge af én helt konkret ting, der ville være ganske uproblematisk også at indføre i Danmark: muligheden for lønindeholdelse for private krav.

³³⁸ Den svenske utsökningsbalken kap. 4, § 7, jf. kap. 2 §§ 4 og 10.

³³⁹ I Sverige udbetales et ROT-fradrag for visse udgifter til reparation, vedligeholdelse, om- og tilbygning af fast ejendom, samt et RUT-fradrag for visse "husholdsnære" tjenester.

6. Lønindeholdelse for private krav

6.1) Indledning og formål

En effektiv fogedret forudsætter ikke alene korrekt brug af data. De aktiver der er tilgængelige for udlæg, har en stor påvirkning på, om en fogedforretning sluttet med en insolvenserklæring eller med en reel løsning på den underliggende gæld. Hvor formålet med de foregående kapitler var at redegøre for selve brugen af data i fogedretten, er formålet med dette kapitel at gennemgå udlægsbeskyttelsen af endnu ikke udbetalt løn.

Dette emne er særligt relevant for en effektiv fogedret, dels fordi det er det mest benyttede inddrivelsesværktøj i alle de omkringliggende lande og dels fordi den offentlige inddrivelse i Danmark i højere og højere grad ligeledes er baseret på lønindeholdelse. Lønindeholdelse er samtidig den mest skånsomme form for inddrivelse sammenlignet med alternativerne, ligesom det er en forbedring af fogedretten, der ville kunne indføres relativt enkelt. Når man sammenholder de faktorer, bliver lønindeholdelse for private krav det mest oplagte første skridt i retningen mod en forbedring af den private inddrivelse ved fogedretten.

6.2) Udgangspunkt og trangsbeneficiet

Før konkursloven af 1872 havde der ikke påhvilet debitor en pligt til at give kurator oplysninger om sine økonomiske forhold, hverken ved konkurs eller individualforfølgning.³⁴⁰ Det var i tiden før 1872 utænkeligt at kræve, at en person frivilligt skulle oplyse sine kreditorer om hvad man ejede og hvor det befandt sig. En del af

³⁴⁰ Rigsdagstidende 1871-72, tillæg A, sp. 1964 f.

begrundelsen herfor var, at hvis kreditor tog (alt) hvad debitor ejede, kunne debitor ende i en situation, hvor selve grundlaget for at opretholde livet var væk, og det kunne man ikke ved lov pålægge debitor aktivt at hjælpe til med.

Da man indførte den første version af trangsbeneficiet i den daværende retsplejelovs § 158, blev indførelsen af en oplysningspligt en naturlig forlængelse heraf. Debitor risikerede ikke længere at blive efterladt uden muligheden for at opretholde et *"tarveligt hjem"*,³⁴¹ og det var derfor nu mindre betænkeligt at kræve, at debitor da oplyste kurator, kreditor og fogeden hvad denne ejede, også således så fogedretten kunne påse overholdelsen af debtors trangsbeneficie. Trangsbeneficiet er siden udvidet væsentligt, med bedre rettigheder og øget retssikkerhed for debitor til følge, men det grundlæggende princip er uændret.

Definitionen af trangsbeneficiet blev ændret fra *"tarveligt hjem"* til *"beskedent hjem"* i § 509, stk. 1 i 1973 for at understrege, at kreditorforfølgningen ikke måtte slå skyldners tilværelse helt i stykker.³⁴² Ændringen var et udtryk for den debitorbeskyttelse, der fortsat er helt grundlæggende i denne del af lovgivningen. Trangsbeneficiet er på mange måder et levende begreb, idet hvad der forstås i udtrykkene *"beskedent hjem"* og *"beskeden levefod"* skal forstås i kontekst af nutidens samfundsnormer.³⁴³

Retsplejelovens § 509, stk. 3 udelukker derudover udlæg i aktiver med en værdi på under 3.000 kr., hvis aktivet samtidig er nødvendigt for debtors eller dennes husstands erhverv

³⁴¹ Bestemmelsens formulering i LBK 1955-04-28 nr. 130.

³⁴² Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 27.

³⁴³ Walbom, "Kompendium i foged- og skifteret", s. 19, der for datiden oplistede bl.a. *"almindelige radioer, faste tæpper, standardmalerier, almindelige møbler, støvsugere, køleskabe, og cykler"* som værende omfattet af reglerne anno 1978. Walboms liste omfattede specifikt ikke TV, selv om dette også var en udbredt teknologi på tidspunktet. Et TV var dog, modsat i dag, ikke omfattet af trangsbeneficiet anno 1978, hvilket illustrerer begrebets indholdsmæssige udvikling.

eller uddannelse. Forarbejderne til bestemmelsen byggede på en forventning om at den beløbsgrænse løbende skulle reguleres med henblik på at holde minimumsgrænsen tidssvarende. På trods af den i forarbejderne tydeligt anførte forventning, er beløbet dog fortsat uændret fra de 3.000 kr. der blev vedtaget med den daværende § 509, stk. 2 i 1976,³⁴⁴ på trods af at nutidsværdien af 3.000 kr. fra 1976 til 2025 er ca. 16.188 kr.³⁴⁵ Værdien skal dog forstås som den forventede salgsværdi af aktivet, efter fratræk af eventuelle auktionsomkostninger, hvorfor aktivets egentlige værdi skal være lidt større end den absolutte grænse på 3.000 kr.³⁴⁶

Ved at undlade at regulere beløbet som ellers forudsat i forarbejderne, har lovgiver ved sin passivitet de facto sænket grænsen for hvad der kan tages udlæg i – endda ganske væsentligt – uden på noget tidspunkt at tage stilling til, om man vitterligt ønskede at reducere beskyttelsen af disse for debitor særligt vigtige aktiver på den måde. 3.000 kr. var væsentligt mindre bagatelagtigt i 1976 end det er i dag, og der må derfor også antages at være debitorer, der i dag mister aktiver, der ellers ville være vigtige for udøvelsen af deres erhverv eller uddannelse,³⁴⁷ og som ville have været kreditorbeskyttet, hvis beløbsgrænsen var blevet holdt tidssvarende. Disse aktiver, som det netop var lovgivers oprindelige intention at friholde fra udlæg, er i dag ikke længere beskyttet i nært samme omfang.

³⁴⁴ LBK 1976-05-26 nr. 258.

³⁴⁵ Nutidsværdiberegningen er: $FV = PV \times (1+r)^n$ hvor: $FV = 3000 \times (1+0.035)^{2025-1976} = 3000 \times (1.035)^{49} \approx 16.188$ kr.

³⁴⁶ Rothe, ”I fogedretten”, s. 114 og U 1987.692/2 V.

³⁴⁷ Hvis debitor er studerende, kan denne ofte antages at have behov for sin computer til brug for studiet. De fleste computere ville ligeledes have været omfattet af beskyttelsen hvis beløbsgrænsen var blevet holdt tidssvarende.

Det er ligeledes et krav at debitor kan dokumentere aktivets nødvendighed for dennes eller dennes husstands erhverv eller uddannelse:

I FM 1986.89/1 havde politiet begærede udlæg hos en debitor i forskelligt fotoudstyr. Debitor protesterede mod udlægget med henvisning til den daværende § 509, stk. 2, idet debitor gjorde gældende at udstyret var nødvendigt for hans erhvervsudøvelse. Fogedretten fremmede udlægget, da nødvendigheden af udstyret ikke ansås for tilstrækkeligt godtgjort af debitor, og landsretten stadfæstede kendelsen i henhold til fogedrettens oprindeligt anførte grunde. Udlægget blev dog alene fremmet med den begrundelse at "Under hensyn til at skyldneren ikke nu driver erhverv som pressefotograf, samt til at det ikke kan anses for tilstrækkeligt godtgjort, at han står umiddelbart over for at skulle dette og ikke kan ernære sig på anden vis, findes betingelserne i Rpl. § 509, stk. 2 ikke at være til stede" og resultatet havde derfor antageligvis været det modsatte, hvis debitor de facto havde drevet og ernæret sig ved fotografvirksomhed, samt dokumenteret udstyrets nødvendighed hertil.

Debitor kan ikke frafalde sit transgbeneficie, idet bestemmelsens stk. 4 udelukker debitor fra at samtykke til udlæg i strid med bestemmelsens stk. 1 eller 3. Bestemmelsen skal ligeledes påses af fogedretten af egen drift,³⁴⁸ og retsplejeloven sætter dermed med § 509 en relativt let forståelig grænse for hvilke aktiver, der som udgangspunkt kan og ikke kan gøres til genstand for udlæg, ud fra hensyn til debitor.

Forbuddet mod udlæg i endnu ikke udbetalt løn, er dermed en særregel, der modificerer det ellers klare udgangspunkt om debtors transgbeneficie som den del af debtors formue, der er beskyttet mod udlæg.³⁴⁹ Det er derfor relevant at se på berettigelsen af denne udlægsfritagelse, særligt fordi forbuddet alene gælder ved private – og ikke offentlige – krav.

³⁴⁸ U 1989.283 V og FM 1994.6/2 V.

³⁴⁹ En længere række andre aktiver er ligeledes beskyttet mod udlæg, herunder bl.a. debtors pension, erstatning for invaliditet eller tabt forsørger, ligesom f.eks. fremtidige lejeindtægter er beskyttet mod

6.3) Lønindeholdelse for offentlige krav

Gældsstyrelsen udgav i december 2023 publikationen ”*Danskernes gæld – lønindeholdelse som inddrivelsesværktøj*”. Af analysen fremgik, at der i 2022 blev foretaget lønindeholdelse overfor ca. 287.000 danskere, inddrevet ca. 1,9 mia. kr., og at 15% af al offentlig inddrivelse skete via lønindeholdelse.³⁵⁰ Effektiviteten af særligt lønindeholdelsen gjorde ligeledes, at rekordmange danskere blev gældfri i 2022, hvor 135.000 borgere fik afsluttet deres inddrivelse, heraf 116.000 privatpersoner, og den positive udvikling af sluttede gældssager forventes at vokse yderligere.³⁵¹ De 1,9 mia. kr. der blev inddrevet ved lønindeholdelse i 2022 skal ses i forhold til de 1,8 mia. kr. der blev inddrevet på samme vis i første halvår af 2024,³⁵² og viser dermed en fordobling af inddrivelsen ved lønindeholdelsen på bare to år. Den offentlige lønindeholdelse blev indført i 2018, hvor kun 1.000 danskere var tilknyttet ordningen, mod 287.000 i år 2022. Provenuet fra lønindeholdelsen er i samme periode vokset fra 4 mio. kr. i 2018 og til 1,93 mia. kr. i 2022,³⁵³ og den offentlige lønindeholdelse er på alle måder en succes for den offentlige inddrivelse.

Den nye og mere effektive offentlige inddrivelse har samlet set medført, at den ellers negative udvikling i gældskurven er vendt, og danskernes samlede gæld til det offentlige trender nu nedad for første gang i mange år, bl.a. som følge af den øgede lønindeholdelse.³⁵⁴

udlæg jf. retsplejelovens § 511, stk. 2. Forskellen herfra og til debtors løn er i sin væsentlighed at ved de øvrige udlægsfritagne aktiver er en klar og for aktivet knyttet særlig begrundelse for udlægsfritagelsen.

³⁵⁰ ”Danskernes gæld - Lønindeholdelse som inddrivelsesværktøj”. s. 3.

³⁵¹ Ibid. s. 8.

³⁵² Gældsstyrelsen. ”Lønindeholdelse: 1,8 mia. kr. inddrevet i årets første seks måneder”, oktober 2024.

³⁵³ Ibid. s. 16.

³⁵⁴ Ibid. s. 9 f.

Den 1. oktober 2023 trådte der nye regler i kraft, der gav Gældsstyrelsen mulighed for at foretage lønindeholdelse for alle gældstyper, og ikke kun for visse, som tidligere. Den maksimale afdragsprocent blev samtidig hævet fra 40 til 60 % af nettoindkomsten for debitorer med en høj indkomst, og til maksimalt 3-4 %, for debitorer med de laveste indkomster, afhængigt af om disse har forsørgelsespligt eller ikke.³⁵⁵

Lønindeholdelse er blot en tvungen udgave af afdragsordninger.³⁵⁶ Både lønindeholdelse og afdragsordninger bygger på de samme parametre, men med den væsentlige forskel, at afdragsordningen indgås frivilligt med debitor, ofte efter anmodning fra debitor selv, inden der bliver iværksat andre inddrivelsesskridt, eller efter lønindeholdelse er blevet varslet, men endnu ikke iværksat.

Både afgørelse om afdragsordning og lønindeholdelse tager sit udgangspunkt i de samme tabeltræk til beregning af borgerens betalingsevne.³⁵⁷ Afdragsordning og lønindeholdelse er gensidigt udelukkende, og Gældsstyrelsen kan derfor ikke både acceptere end afdragsordning og iværksætte lønindeholdelse på samme tid, idet debtors betalingsevne ikke kan bruges dobbelt.

Forskellen mellem afdragsordninger og lønindeholdelse er både relevant fordi afdragsordningen er frivillig på samme vis som en afdragsordning er det i fogedretten, og fordi afdragsordningen kan spænde bredere end lønindeholdelse. Det bredere spænd skyldes at lønindeholdelse ikke kan ske i B-indkomst, eller hvis der ikke er indrapporteret nogen indkomst for debitor i de sidste 3 måneder i indkomstregistret. I de tilfælde hvor debtors primære indtægt således er B-indkomst, kan der godt udarbejdes en afdragsordning med

³⁵⁵ Ibid. s. 15.

³⁵⁶ Gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 11.

³⁵⁷ Ibid. stk. 1, jf. § 14, stk. 3.

udgangspunkt i B-indkomsten, men der kan ikke iværksættes nogen lønindeholdelse, idet B-indkomst er særligt karakteriseret ved, at debtors løn dermed ikke kommer via en arbejdsgivers faste lønningsliste, hvilket umuliggør lønindeholdelse.

Reglerne for afdragsordninger med Gældsstyrelsen gennemgås ikke yderligere, medmindre disse har relevans for lønindeholdelsen, idet systemet med de tilsvarende afdragsordninger i fogedretten hverken medfører problemer eller foreslås ændret. Derfor er en nærmere gennemgang af det modsvarende system for inddrivelse af offentlig gæld ikke nødvendig for afhandlingen, medmindre det er nødvendigt for drøftelsen af lønindeholdelse.

Efter gældsinddrivelseslovens § 10, stk. 1, kan fordringer omfattet af gældsinddrivelsesloven³⁵⁸ inddrives ved (løn)indeholdelse i debtors indtægter, medmindre andet følger af lovens bilag 1.³⁵⁹ Efter § 10, stk. 2 kan restanceinddrivelsesmyndigheden (Gældsstyrelsen) træffe afgørelse om, at der skal ske lønindeholdelse i debtors beregnede eller godskrevne A-indkomst af hvad der er nødvendigt til betaling af fordringen til det offentlige. De indkomststyper der henregnes til A-indkomst³⁶⁰ omfatter – ud over debtors almindelige løn – tillige bl.a. udbetalinger fra pensioner og lignende skattepligtige ydelser, når disse har sammenhæng med et tidligere tjenesteforhold,³⁶¹ og folkepensioner,

³⁵⁸ Fordringer med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger, der opkræves eller inddrives af det offentlige jf. § 1, stk. 1, med visse undtagelser jf. §§ 1 a og 1 b.

³⁵⁹ Lovens bilag 1 indeholder en negativ afgrænsning af hvilken gæld til det offentlige der ikke kan ske lønindeholdelse for, hvilket er specificeret til civilretlige fordringstyper med en række konkrete undtagelser.

³⁶⁰ Kildeskattelovens § 43 og § 18 i BKG 2021-11-23 nr. 2104 om kildeskat.

³⁶¹ Kildeskattelovens § 43, stk. 2, litra b.

invalided pensioner og andre skattepligtige ydelser,³⁶² ligesom der kan foretages indeholdelse i bl.a. arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge og barselsdagpenge.³⁶³

Gældsstyrelsen kan på den baggrund foretage lønindeholdelse af det beløb der er ”nødvendigt til betaling af fordringer med påløbne renter, gebyrer, tillæg og andre omkostninger, hvor betalingsfristen er overskredet”.³⁶⁴ Kravet om at betalingsfristen skal være overskredet, vil altid være opfyldt for alle fordringer der er modtaget til inddrivelse hos Gældsstyrelsen.³⁶⁵

Den myndighed, der har overdraget sagen til inddrivelse ved Gældsstyrelsen, skal give alle oplysninger om kravet der er nødvendige for inddrivelsen, herunder fordringens stiftelsestidspunkt, forfaldstidspunkt, hovedstol, rentesats, tilskrevne renter, tilskrevne gebyrer og omkostninger samt sidste rettidige betalingsdag.

Særligt den sidstnævnte oplysning om ”sidste rettidige betalingsdag” gav tidligere visse praktiske problemer, idet der hos Gældsstyrelsen ofte var tvivl om, hvad den angivne dato faktisk var udtryk for, idet de forskellige myndigheder der overdrog krav til inddrivelse hos Gældsstyrelsen, havde forskellig praksis for hvad denne dato udtrykte. For nogen var det den sidste rettidige betalingsdato, mens andre angav den dato, som kreditor havde fastsat efter indrømmelse af eventuelt indrømmede løbedage eller efter en eventuel henstand givet til debitor efter en drøftelse om gælden. Det retsgrundlag som regulerer de respektive offentlige kreditorer, er ligeledes ikke altid ens i forhold til disse procedurer, idet visse retsgrundlag angav specifikke regler for, hvad sidste rettidige betalingsdato er, mens andre

³⁶² Ibid. litra c.

³⁶³ Ibid. litra d.

³⁶⁴ Gældsinddrivelseslovens § 10, stk. 2, 1. led.

³⁶⁵ Ibid § 2, stk. 3, 1. pkt.

regelsæt ikke indeholdt noget sådant. Det gav visse praktiske vanskeligheder for Gældsstyrelsen, idet den tidligere version af gældsinddrivelseslovens § 10, stk. 1 forudsatte, at der først kunne træffes afgørelse om lønindeholdelse for en gæld, når der også tidsmæssigt kunne begæres udlæg for gælden, hvilket først er efter sidste rettidige betalingsdag,³⁶⁶ og hvornår dette er, er skarpt reguleret.³⁶⁷

Selv om en fordring ikke kunne overdrages til inddrivelse ved Gældsstyrelsen før denne var over sidste rettidige betalingsdag,³⁶⁸ hvilket blev påset af den overdragende kreditor, var Gældsstyrelsen alligevel pålagt at påse dette (igen) inden der blev truffet afgørelse om lønindeholdelse. De heraf følgende praktiske problemer om at påse hvornår fordringen faktisk var over sidste rettidige betalingsdag, blev løst med ændringen af gældsinddrivelseslovens § 10, stk. 1 til den nuværende version, netop med den begrundelse, at det i forvejen er et krav for overdragelse af en fordring til Gældsstyrelsen, at denne fordring er forfalden og at betalingsfristen er overskredet, hvilket også nu er ordlyden i § 10, stk. 2, 1. led, og Gældsstyrelsen er derfor nu også alene forpligtet til at henvise til, at fordringen er under inddrivelse hos Gældsstyrelsen i begrundelsen for beslutningen om lønindeholdelse.³⁶⁹ Beslutningen om lønindeholdelse registreres derefter i Gældsstyrelsens PSRM-system, hvorfra den faktiske indeholdelse foretages.³⁷⁰

³⁶⁶ Retsplejelovens § 486.

³⁶⁷ Ibid §§ 480-484.

³⁶⁸ Gældsinddrivelseslovens § 2, stk. 3, 1. pkt.

³⁶⁹ Ibid. § 10, stk. 2, 2. led.

³⁷⁰ En beslutning om lønindeholdelse vil dog, hvis debitor protesterer imod beslutningen, kunne indbringes for landsskatteretten, jf. bl.a. Werlauff og Lindenchrone Petersen, ”Dansk retspleje” s. 432.

Lønindeholdelsen sker med et beløb der beregnes ud fra debtors betalingsevne,³⁷¹ og denne betalingsevne fastsættes ud fra størrelsen på debtors indkomst. Skatteministeriet har fastsat nærmere regler for brugen af lønindeholdelse³⁷² der bl.a. fastslår, at der ved en afgørelse om lønindeholdelse skal være et beløb tilbage til debtor, der gør det muligt for debtor at opretholde en beskeden levelfod for sig selv og sin husstand.³⁷³ Dette anses for lavindkomstdebtorer for at være tilfældet, når lønindkomstprocenten fastsættes som afdragsprocenten for afdragsordninger.³⁷⁴ For debtorer der ligger over lavindkomstgrænsen³⁷⁵ og udelukkende har A-indkomst,³⁷⁶ beregnes procenten efter regnemethoden i bekendtgørelsens § 14, stk. 3.

Afgørelsen om lønindeholdelse for gæld, der inddrives af Gældsstyrelsen, herunder også renter, omkostninger, gebyrer og eventuelt udlagt retsafgift, træffes af Gældsstyrelsen selv på baggrund af en opgørelse af debtors årlige nettoindtægt.³⁷⁷ Beregningen foretages på baggrund af den periodiske bruttoindkomst, fratrasket AM-bidrag, pensionsindbetalinger foretaget af arbejdsgiveren, ATP og skat, med henblik på at sikre, at lønindeholdelsen altid foretages på grundlag af de nuværende og korrekte oplysninger om debtors økonomiske situation. På baggrund af denne beregning, fastsætter Gældsstyrelsen en procentvis lønindeholdelse.

³⁷¹ Gældsinddrivelseslovens § 10, stk. 3, 2. led.

³⁷² Gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 10, stk. 6.

³⁷³ Ibid. § 14, stk. 3.

³⁷⁴ Ibid. § 11, stk. 1.

³⁷⁵ Ibid. 6. pkt.

³⁷⁶ Ibid. § 17.

³⁷⁷ Ibid. § 14, stk. 1.

Beslutningen om at foretage lønindeholdelse hos debitor kræver en afgørelse fra Gældsstyrelsen, og er derfor omfattet af de almindelige forvaltningsretlige principper om bl.a. partshøring,³⁷⁸ begrundelsespligt,³⁷⁹ og klagevejledning.³⁸⁰ Landsskatteretten fandt en afgørelse om lønindeholdelse ugyldig, fordi SKATs inddrivelsescenter ikke havde imødekommet debtors anmodning om aktindsigt,³⁸¹ idet tilsidesættelsen af garantiforskrifter skaber en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejl.³⁸² I en anden sag fandt Landsskatteretten en afgørelse om lønindeholdelse ugyldig, fordi debitor ikke fik lov til at præsentere sit partsindlæg ved et personligt møde, trods det generelt anerkendte princip om, at en part i en afgørelsessag har krav på at få adgang til at afgive en partsudtalelse mundtligt ved personligt fremmøde.³⁸³

Beslutningen om lønindeholdelse skal skriftligt varsles debitor, medmindre det følger af den forudgående dialog med debitor, at det må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelsen uden varsel.³⁸⁴ Det skriftlige varsel skal angive den beregnede betalingsevne, det beregnede månedlige afdrag som trækkes, den nettoindkomst der er lagt til grund ved beregningen af debtors betalingsevne, den/de fordringer der er omfattet af lønindeholdelsen og hvad den samlede gæld på tidspunktet er.

³⁷⁸ Forvaltningslovens § 19.

³⁷⁹ Ibid. §§ 22 og 24.

³⁸⁰ Ibid. § 25.

³⁸¹ Ibid. § 9, stk. 1 jf. § 11, stk. 1 og 2.

³⁸² SKM 2012.228 LSR.

³⁸³ SKM 2012.85 LSR og Vogter, "Forvaltningsloven", s. 402 ff.

³⁸⁴ Gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 11, stk. 1, pkt. 3.

Sammen med varslet om lønindeholdelse, skal Gældsstyrelsen give debitorer med en nettoindkomst på eller over lavindkomstgrænsen³⁸⁵ et budgetskema,³⁸⁶ som debitor da har 14 dage til at udfylde. Hvis debitor udfylder det skema, skal Gældsstyrelsen lade de oplysninger indgå i vurderingen af, om lønindeholdelsen kan gennemføres, samt med hvilken indeholdelsesprocent. Reglerne her minder om de oplysninger som Namsmannen i Norge anmoder debitorer om at fremkomme med, og som dér skal medtages i behandlingen af inddrivelsessagen hvis disse fremkommer.

Gældsstyrelsen skal uanset hvad foretage sin vurdering efter princippet om trangsbeneficiet,³⁸⁷ og debtors eventuelle indsigelser mod størrelsen af lønindeholdelsen skal også vurderes herefter. Bekendtgørelsens § 11 indeholder ligeledes en tabel over størrelsen af den mulige lønindeholdelse for lavindkomstdebitorer, der danner udgangspunkt for Gældsstyrelsens beslutning, hvis dette ikke suppleres af et budget fra debitor. Når der er fastsat en indeholdelsesprocent efter princippet i § 11, stk. 1, anses debitor for fortsat at have et tilstrækkeligt rådighedsbeløb – og dermed opfylde kravet til trangsbeneficiet,³⁸⁸ medmindre debitor fremkommer med et budget der viser noget andet, og medmindre Gældsstyrelsen da vælger at lægge dette til grund i stedet.

Udgangspunktet for fastsættelsen af afdragsordninger og lønindeholdelse bygger direkte på oplysningerne fra indkomstregistret, der lægges til grund ved fastsættelsen af den årlige nettoindkomst.³⁸⁹ Der arbejdes ud fra seneste måneds indkomst, som er tilgængelig for Gældsstyrelsen på beregningstidspunktet, og dette omregnes til en årlig indkomst ved at

³⁸⁵ Ibid. pkt. 6.

³⁸⁶ Ibid. § 14, stk. 4.

³⁸⁷ Retsplejelovens § 509.

³⁸⁸ Ibid. stk. 3.

³⁸⁹ Ibid.

gange tallet med 12, hvorefter det samlede tal anvendes. Hvis der ikke foreligger oplysninger fra indkomstregistret om debtors indkomst for nogen af de foregående tre måneder, fastsættes indeholdelsen i stedet på baggrund af debtors seneste årsopgørelse.³⁹⁰

Gældsstyrelsen har mulighed for at lade senere yderligere restancer inddrive under den samme igangværende indeholdelse, uden at varsle debitor herom,³⁹¹ såfremt dette ikke medfører en ændring af hverken afdragsprocenten eller beløbet på indeholdelsen, men blot lægges i forlængelse af en allerede igangværende indeholdelse.

Gældsstyrelsen har ligeledes mulighed for at ændre i selve beløbet hvis debtors økonomiske forhold ændrer sig.³⁹² Hvis Gældsstyrelsen her vurderer, at debtors økonomi er forbedret, med den konsekvens at man ønsker at hæve det løbende afdrag, skal Gældsstyrelsen igen iagttage reglerne om varsel.³⁹³ En afdragsordning er ligeledes ikke til hindring for, at Gældsstyrelsen kan foretage eller realisere udlæg i debtors øvrige aktiver, ligesom der fortsat er adgang til modregning trods afdragsordningen.³⁹⁴

6.3.1) Fastsættelse af indeholdelsesprocenten ved brug af betalingsevnevurdering

Fremgangsmåden for fastsættelse af indeholdelsesprocenten ved indeholdelse for gæld til det offentlige, er relevant for afhandlingen, idet regler om lønindeholdelse for private krav nødvendigvis ville skulle have et tilsvarende sæt regneregler for at sikre debtors retssikkerhed og transgbeneficie.

³⁹⁰ Ibid. Stk. 5.

³⁹¹ Ibid. Stk. 9.

³⁹² Ibid. Stk. 10.

³⁹³ Ibid. § 11, stk. 1, jf. stk. 10, sidste led.

³⁹⁴ Ibid. Stk. 12.

Det beløb der betales på afdragsordning hver måned eller tages i lønindeholdelse, beregnes som en procentdel af debtors indtægt og fastsættes ved en konkret og manuel vurdering af debtors økonomi.³⁹⁵ Beløbet fremkommer ved at tage debtors og dennes ægtefælles månedlige nettoindkomst,³⁹⁶ med fradrag for en række nærmere specificerede udgifter.³⁹⁷ Det månedlige afdrag kan ikke overstige det tilbageværende beløb,³⁹⁸ hvilket i modsat fald ville være i strid med trangsbeneficiet.

Når debitor er gift, tager betalingsevnevurderingen udgangspunkt i såvel debtors som debtors ægtefælles indtægter,³⁹⁹ men opgøres alligevel individuelt for de to ægtefæller.⁴⁰⁰ Samlevende ægtefæller med samme folkeregisteradresse anses dog for at være samlevende ved betalingsevnevurderingen, og opgøres derfor samlet.⁴⁰¹ Hvis ægtefællerne ikke er samlevende, opgøres nettoindkomsten separat for debitor alene, og med fradrag for de omkostninger, der kan henføres til debtors folkeregisteradresse.⁴⁰² Uanset om betalingsevnen opgøres for hver ægtefælle for sig, eller for debitor alene hvis denne enten er ugift eller ikke anses som samlevende med sin ægtefælle, tager beregningen udgangspunkt i alle typer af indtægter der er oplistet i bekendtgørelsens § 17, bortset fra indtægter fra godtgørelser, forsikringssummer m.v., der kompenserer modtageren for en ikkeøkonomisk skade, børne- og ungeydelse, børnetilskud, børnebidrag, børnepension og andre indtægter,

³⁹⁵ Bilag 1, spørgsmål 2.2.

³⁹⁶ Gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 19.

³⁹⁷ Ibid. §§ 20-28.

³⁹⁸ Ibid. § 18, stk. 3.

³⁹⁹ Ibid. § 18, stk. 2.

⁴⁰⁰ Ibid. § 19, stk. 1.

⁴⁰¹ Ibid. § 29, stk. 2.

⁴⁰² Ibid. § 18, stk. 2.

der vedrører husstandens børn, og boligstøtte og andre boligydelse.⁴⁰³ Med i indtægten medregnes ligeledes udbetalinger fra debtors pensionsordninger opgjort efter afgiftsberigtigelse i henhold til pensionsbeskatningslovens regler og udbetalinger af erstatning for tab af erhvervsevne, tab af forsørger og lignende.⁴⁰⁴ Der foretages herfra de tidligere omtalte fradrag,⁴⁰⁵ og det tilbageværende beløb udgør herefter debtors nettoindtægt.

Den nettoindtægt fratrækkes debtors nettoboligudgift m.m., udgifter til husstandens mindreårige børn, udgifter til samvær med mindreårige børn uden for husstanden, børne- og underholdsbidrag udgifter til medicin og særlige behov, øvrige undtagelsesvis udgifter, et rådighedsbeløb på 6.990 kr. om måneden for debitor, der forhøjes med 4.860 kr. hvis debitor har en ægtefælle,⁴⁰⁶ debtors andel af ydelser på gæld, som ægtefællerne hæfter for og ydelser på studiegæld, tilbagebetalingspligt for sociale ydelser m.v.⁴⁰⁷ Efter disse fradrag, der ikke gennemgås yderligere, fremkommer det beløb, som debitor kan betale på sin afdragsordning hver måned, og som derfor også vil danne udgangspunktet for lønindeholdelsen.

Afdragsprocenten og lønindeholdelsesprocenten er ikke nødvendigvis den samme, omend lønindeholdelsesprocenten er baseret på afdragsprocenten. Når afdragsprocenten er beregnet,⁴⁰⁸ ganges denne med den årlige nettoindkomst. Det tal divideres derefter med den samme nettoindkomst efter reduktion af det årlige afdragsbeløb på debtors skattekort, og

⁴⁰³ Ibid. § 19, stk. 2, nr. 1-3.

⁴⁰⁴ Ibid. § 19, stk. 3, nr. 1-2,

⁴⁰⁵ Oplistet i ibid. § 19, stk. 4, nr. 1-6.

⁴⁰⁶ 2024-tal.

⁴⁰⁷ Ibid. §§ 20-29 for hele opstillingen.

⁴⁰⁸ Ibid. § 10, stk. 1.

ganges derefter med det antal procent, som debtors trækprocent efter dennes forskudsopgørelse ligger under 100 procent.

6.3.1.1) Et konkret regneeksempel⁴⁰⁹

Debitor har en årlig skattepligtig indkomst på kr. 200.000 og en årlig nettoindkomst på kr. 155.000. Debitor har ikke forsørgerpligt og et opslag i tabellen i gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 11, stk. 1 viser derfor at debitor har en afdragsprocent på 5 %. Debitor har et månedligt skattekortsfradrag på kr. 6.600, der årligt giver kr. 79.200, og debtors årlige trækgrundlag er derfor (kr. 200.000 – 79.200) kr. 120.800. Debitor har en trækprocent på 36 %. Beregningen af debtors lønindeholdelsesprocent ser herefter således ud:

$$\frac{(5 \cdot 155.000)}{(155.000 - 79.200)} \quad * \quad \frac{(100 - 36)}{100}$$

Debtors lønindeholdelsesprocent bliver jf. ovenstående da beregnet til 6,54%, der rundes ned til 6% jf. princippet om nedrunding af skæve procenttal til nærmeste hele tal.⁴¹⁰ Der er her tale om en beregning der, sin kompleksitet til trods, er relativt enkel at foretage maskinelt.

Gældsstyrelsens betalingsevnevurdering er baseret på en kombination af objektive data fra debtors R75 og de udgifts- og budgetoplysninger, som debitor kan vælge at fremkomme med.

⁴⁰⁹ Beregnet ud fra 2022-tal.

⁴¹⁰ Gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 3.

Vurderingen foretages manuelt. Den manuelle behandling er af Gældsstyrelsen begrundet med at *”Det er ikke muligt at foretage en konkret individuel betalingsevnevurdering maskinelt, fordi borgers forhold er individuelle, og det beror på en konkret individuel vurdering, hvilke udgifter der kan ske fradrag for, jf. Gældsinddrivelsesbekendtgørelsen § 18 stk. 2, jf. §§ 20 – 28”*.⁴¹¹ Gældsstyrelsens svar på spørgsmålet skal dog alene ses som et udtryk for hvordan inddrivelsen håndteres lige nu, og ikke et udtryk for hvordan inddrivelsen kunne håndteres ved brug af selvlærende kunstig intelligens, der netop er i stand til at forholde sig til en borgers individuelle forhold, og på baggrund heraf foretage en konkret vurdering, som nærmere gennemgået i afhandlingens kapitel 13 om brugen af kunstig intelligens i juridiske processer.

Også efter den norske *dekningslov* foretages der en tilbageholdelse af en del af debtors løn, baseret på en række forudbestemte satser, ud fra en fremgangsmåde der på mange måder minder om den danske. De beregnede satser danner dog alene udgangspunktet for Namsmannens vurdering, idet de kan fraviges i enten opadgående eller nedadgående retning ud fra et konkret skøn.⁴¹² Den mulighed for at udøve et relativt frit skøn, anvendes fuldt ud i praksis i Norge, hvor resultatet er mindre skematisk end det danske.

⁴¹¹ Bilag 1, side 3 nederst.

⁴¹² Det fremgår således af forarbejderne til den norske dekningsloven PRE-2021-06-13, pkt. 9.2 at *”Departementet har kommet til at det ikke er ønskelig å regulere nærmere i forskriften i hvilke tilfeller det er grunnlag for å fravike satsene. Innføring av standardiserte satser innebærer i realiteten en reduksjon i namsmennens skjønnsutøvelse. En nærmere regulering av når satsene skal kunne fravikes, vil innebære en ytterligere reduksjon i skjønnnet. Etablering av et felles utgangspunkt for skjønnsutøvelsen antas å være tilstrekkelig for å oppnå større grad av likebehandling og*

Den offentlige lønindeholdelse i Danmark er velfungerende og opstillet i et system, der trods mange variabler, netop grundet den skematiske tilgang, er velegnet til maskinel håndtering langt hen ad vejen, også selv om vi ikke benytter denne mulighed nær så meget som der er mulighed for.

Gældsstyrelsen inddriver som restanceinddrivelsesmyndighed en stadig stigende del af den offentlige gæld via lønindeholdelse,⁴¹³ både fordi det er resurse-mæssigt meget effektivt og fordi det er mere skånsomt for debitor end alternativet med udlæg og efterfølgende tvangssalg af aktiver – ligesom det er vanskeligere for debitor at omgå lønindeholdelse og dermed en mere sikker vej til betaling. Der er således meget der taler for den offentlige lønindeholdelse, og det naturlige spørgsmål bliver herefter, om lønindeholdelse ligeledes burde gøres tilgængeligt for private kreditorer.

6.4) Lønindeholdelse for private krav

”Udlæg kan ikke foretages i endnu ikke udbetalt løn eller andet vederlag for personligt arbejde, medmindre der er forløbet mere end 7 dage efter slutningen af den periode, i hvilken lønnen er indtjent, eller efter at vederlaget er fortjent” jf. retsplejelovens § 511, stk. 1.

forutberegnlighed for skyldnere og kreditorer. Departementet vil imidlertid påpeke at det stiller seg bak arbeidsgruppens presisering om at det ikke er tilstrekkelig å konstatere at skyldneren har høyere utgifter for å begrunne et avvik, men at det må foreligge et nødvendig behov hos skyldneren. Dette er i samsvar med dagens praksis”.

⁴¹³ I første halvår af 2024 inddrev Gældsstyrelsen således 1,8 mia. kr. ved lønindeholdelse, der var en væsentlig stigning fra 2023, jf., Gældsstyrelsen, ”Lønindeholdelse: 1,8 mia. kr. inddrevet i årets første seks måneder”, oktober 2024.

Ovenstående tekst erstattede i 1976 den daværende retsplejelovs §§ 511, stk. 3, 2. pkt., 513 og 514, nr. 1, der alle forbød udlæg i løn i forskellige afskygninger og perioder. Ved indførelsen af den nuværende § 511, stk. 1 blev forbuddets udformning og retsgrundlag forsimplet. Udvalget overvejede i *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning*, i forbindelse med indførelsen af § 511, stk. 1, om man på den ene side skulle vælge at øge beskyttelsen af løn mod udlæg som sket, eller om man skulle følge eksemplet fra en række andre lande og lave en specifikt lovreguleret *adgang* til udlæg i løn. En afvejning af to helt modsatrettede potentielle udfald, hvor konklusionen i betænkningen fremstår som primært begrundet i rent praktiske hensyn til samtidens teknologiske kunnen anno 1971.⁴¹⁴

Der var på daværende tidspunkt en række praktiske problemer ved gennemførelsen af udlæg i løn. På tidspunktet var det mest anvendte og effektive middel til inddrivelse af underholdsbidrag allerede at pålægge arbejdsgiveren at tilbageholde en del af debtors løn.⁴¹⁵ Pålægget blev dog udstedt af politimesteren, skete manuelt og skulle afregnes over for myndighederne fysisk, hvilket gjorde processen besværlig. Et andet praktisk problem var, at mange arbejdstagere fik deres løn udbetalt kontant og ikke ved en bankoverførsel. For at udlæg i lønnen skulle kunne lade sig gøre i de tilfælde rent praktisk, skulle fogeden derfor fysisk møde op hos arbejdsgiveren på en bestemt dag og på et bestemt tidspunkt, for at foretage udlægget umiddelbart efter den fysiske udbetaling var påbegyndt, eller alternativt at pålægge arbejdsgiveren at tilbageholde lønnen fysisk, for derefter igen fysisk at afregne den overfor enten fogedretten eller kreditor direkte. Den arbejdsbyrde anså man ganske forståeligt som uforenelig med fogedrettens drift i større skala på tidspunktet, og det hensyn

⁴¹⁴ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 27.

⁴¹⁵ Lov om inddrivelse af underholdsbidrag nr. 150 af 24. april 1963 §§ 5-9.

var udslagsgivende i beslutningen om at forbyde udlæg i løn for private krav, trods den allerede igangværende lønindeholdelse for offentlige krav.

Der blev dog i udvalgsarbejdet også anført en række argumenter *for* at tillade udlæg i løn, der i modsætning til de rent praktiske indvendinger, fortsat er gældende i dag. Udvalget anerkendte at muligheden for udlæg i løn i betydelig grad ville øge mulighederne for tvangsinddrivelse, at det daværende system med løntilbageholdelse for underhaltsbidrag og skat var meget effektivt (om end også meget tungt), at de færreste debitorer faktisk ejede udlægseggede aktiver i øvrigt, at udlæg og tvangssalg af debtors aktiver var meget indgribende for denne og at salgssummen sjældent svarede til nytteværdien af aktivet for debitor, at en mere effektiv adgang til inddrivelse ville gøre det lettere for særligt den mindrebemidlede del af befolkningen at opnå kredit og at debitor ved udlæg i lønnen krone for krone samtidig ville nedbringe sin gæld med det debitor mistede, i modsætning til ved tvangssalg af aktiver, hvor en væsentlig del af værdien ofte går tabt i processen.⁴¹⁶

Selv om de rent praktiske indvendinger mod udlæg i løn, der blev anført i *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning*, ikke længere er til stede i dag, kan der dog fortsat anføres andre og for nutiden mere saglige argumenter imod at tillade lønindeholdelse for private krav. Et udlæg i løn er, uanset fremgangsmåden, et indgreb i det økonomiske grundlag, som debitor og dennes familie skal leve på.⁴¹⁷ Udvalget anførte, at dette argument på tidspunktet for betænkningen i 1971 fortsat måtte anses som tungtvejende, selv om arbejdslønnen med årene var blevet øget, i forhold til det nødvendige eksistensminimum. Uanset de langt højere lønninger i dag, må dette argument mod lønindeholdelse fortsat anses for validt, om end også relativt håndterbart som gennemgået i beskrivelsen af praktikken ved

⁴¹⁶ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 81.

⁴¹⁷ Gomard, ”Fogedret”, s. 114 ff.

lønindeholdelse for offentlige krav ovenfor. Idet lønindeholdelse i dag anvendes i stor stil til inddrivelse af gæld til det offentlige, er der et velfungerende system, der netop tager højde for debtors mulighed for at opretholde et beskedent hjem og en beskedent levelfod, selv efter lønindeholdelsen, som gennemgås i kapitel 6.3.1.

Imod lønindeholdelse kan også anføres, at et udlæg i lønnen kan medføre en dominoeffekt i debtors øvrige økonomi, idet den mindre indtægt kan føre til, at debitor bliver tvunget til at misligholde andre afbetalingskontrakter, med en ny fogedsag til følge. Det ville medføre at fogedretten blev tillagt en ikke uvæsentlig hensynsafvejning, mellem på den ene side kreditors ret til at blive fyldestgjort, og på den anden side debtors interesse i at kunne opretholde sin hidtidige tilværelse og – lige så væsentligt - overholde allerede indgåede aftaler. Dette blev af udvalget omtalt som en ”*vanskelig opgave*”.⁴¹⁸ Udvalget anførte videre, at hvis man som følge heraf måtte fastsætte grænser for de lønbeløb, hvori der kunne gøres udlæg, ville reglerne i sin væsentlighed miste sin praktiske betydning. Det argument var muligvis korrekt på tidspunktet, selv om det hverken afskar muligheden for udlæg i debtors løn hvis gælden omhandlede underholdsbidrag⁴¹⁹ eller i øvrigt må siges at have været videre fremsynet.

Slutteligt anførte udvalget, at man ved at tillade udlæg i løn, ville løbe en risiko for, at arbejdsgiver ”for at undgå besværet med tilbageholdelse af løn til dækning af udlægget afskedigede den pågældende til skade for ham selv og hans kreditorer”.⁴²⁰ Udvalget forholdt sig dog ikke til, om dette var et praktisk problem allerede på tidspunktet, hvis udlægget i lønnen skyldtes manglende betaling af underholdsbidrag. Hvis dette de facto allerede var et

⁴¹⁸ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 81.

⁴¹⁹ Lov om inddrivelse af underholdsbidrag nr. 150 af 24. april 1963 §§ 5-9.

⁴²⁰ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, 81.

problem, så havde man tydeligvis valgt at acceptere denne skade på debitor, hvis gælden omhandlede underholdsbidrag. Omvendt, hvis dette de facto ikke var et problem ved udlæg i forbindelse med manglende betaling af underholdsbidrag, er det vanskeligt at se hvorfor en mere bred tilladelse til udlæg i løn skulle medføre, at dette ikke tidligere eksisterende problem, da ville opstå. Det kunne muligvis skyldes en betragtning om at udlæg i løn da ville blive mere udbredt, men det synes at være et tyndt argument mod at indføre relevant lovgivning, at en arbejdsgiver potentielt ville afskedige debitor som følge heraf. Dette burde da i givet fald håndteres ansættelsesretligt.

På baggrund af ovenstående argumenter, samt fordi *”der ikke har vist sig et stærkt ønske om en sådan adgang”*,⁴²¹ anbefalede udvalget at udelukke løn fra udlæg, hvorefter den nuværende retsplejelovs § 511, stk. 1 blev indført.

Reglerne har ikke alene til formål at beskytte debitor, men også debtors arbejdsgiver, med henvisning til, at debtors motivation for at udføre et ordentligt stykke arbejde kan risikere at falde, hvis debitor på forhånd har mistet retten til (en del af) sin løn for arbejdet. Man kan dog med rette anføre, at de fleste vel trods det faktum at en mindre del af ens løn nu går til tvungne afdrag på gæld, fortsat ville have en selvstændig og individuel interesse i at fortsætte sit arbejde – om ikke andet så for den del af lønnen hvori der ikke foretages lønindeholdelse. Der er ligeledes umiddelbart ikke evidens for at antage, at personer der lige nu er undergivet lønindeholdelse for et offentligt krav, arbejder dårligere eller mindre motiverede end andre, om end der heller ikke findes specifikke undersøgelser heraf. Det synes også noget abstrakt at lovgive – selv en lille smule – ud fra et individs arbejdsmæssige motivation, og det synes også vanskeligt at finde praksis omhandlende en ”umotiveret medarbejder” og de eventuelle ansættelsesretlige konsekvenser denne manglende motivation

⁴²¹ Ibid.

skulle kunne medføre. Der er dog enkelte ganske unikke situationer, hvor dette synspunkt faktisk er validt:

I V.L.K. 1. februar 1983 i kære 7-B 78/1983 var en professionel cykelrytters vederlagskrav for deltagelse i et cykelløb beskyttet efter retsplejelovens § 511, stk. 1., idet præmien for cykelløbet måtte sidestilles med løn. Der blev her argumenteret for, at den professionelle cykelrytter potentielt ikke ville yde en optimal indsats, hvis han på forhånd vidste, at selv hvis han vandt, ville præmien gå til hans kreditorer.

Bortset fra unikke tilfælde som dette, er det vanskeligt at argumentere for, at et udlæg i debtors løn, vil medføre en reel nedgang i dennes arbejdsindsats.

I slutningen af 1980'erne gennemførte Domstolen en anonym spørgeskemaundersøgelse blandt debitorer i fogedretten, med henblik på at afdække, om muligheden for privat lønindeholdelse ville have gjort nogen forskel på udfaldet af fogedsagen.⁴²² Undersøgelsen blev foretaget blandt 343 debitorer, hvoraf ikke alle besvarede alle spørgsmål, og undersøgelsen er ikke bred nok til at udtrykke en egentlig statistisk signifikans, men er dog omvendt bred nok til at vise visse generelle tendenser:

Af undersøgelsens 343 deltagere, afgav 235 (68,5%) insolvenserklæring. 94 (27,4%) debitorer oplyste at have indgået en frivillig afdragsordning, mens 200 (58,3%) oplyste at de ikke havde. 141 (41%) debitorer oplyste dog at de havde indtægt fra løn, mens 31 (9%) havde indtægt fra egen virksomhed. De forespurgte havde en blanding af gæld til det offentlige og det private, og der blev derfor foretaget lønindeholdelse hos 53 (15,3%) debitorer.⁴²³

Undersøgelsen lider under en række svagheder. Antallet af svar på de enkelte spørgsmål kan ikke altid afstemmes indbyrdes eller til det totale antal spurgte personer, hvilket skyldes

⁴²² Betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav, s. 159.

⁴²³ Lønindeholdelsen blev alene taget for gælden til det offentlige.

at de adspurgte personer har kunne besvare flere underspørgsmål og dermed tælle med i flere kategorier. Retsplejerådet tillagde dog undersøgelsen værdi, og anførte i *betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav* at ”Selv med disse forbehold synes undersøgelsen, hvis hovedresultater er sammenfattet i bilag 11, at vise, at det også her i landet vil være muligt at iværksætte lønindeholdelse for private krav i et ikke ubetydeligt omfang, såfremt der i lovgivningen åbnes mulighed herfor. Trods undersøgelsens begrænsede omfang synes dens resultater således ikke at tale imod de svenske og norske erfaringer”.⁴²⁴

Undersøgelsen står, som anført af udvalget, netop ikke alene, men bør læses i sammenhæng med de positive erfaringer som *alle* vores omkringliggende lande har gjort sig med lønindeholdelse for private krav. Danmark står alene med forbuddet mod lønindeholdelse for private krav, og både erfaringerne fra de omkringliggende lande, den offentlige inddrivelse i Danmark og ovenstående undersøgelse, sætter et stort spørgsmålstejn ved det fornuftige i denne beslutning.

6.4.1) Retsplejerådets overvejelser i 1992

Efter Retsplejerådet i juni 1990 afgav *betænkning nr. 1201 om modernisering og forenkling af tvangsfuldbyrdelsen*, fortsatte en arbejdsgruppe under Retsplejerådet med igen at se på spørgsmålet om indeholdelse i løn m.v. som tvangsfuldbyrdesmiddel for private krav. Arbejdsgruppen afgav i juni 1992 *betænkning nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav*. Af betænkningens indledning fremgår bl.a. at ”Det må således f.eks. konstateres, at visse skyldnere på trods af en relativt høj levestandard kan indrette sig således, at de intet ejer, som kan gøres til genstand for udlæg. Herved bliver det ofte umuligt for

⁴²⁴ Betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav, s. 35.

fordringshaverne at inddrive selv krav af en forholdsvis beskeden størrelse”.⁴²⁵ Det fremgår videre af betænkningen at ”Arbejdsgruppen har derimod ikke fundet at kunne anbefale eller fraråde, at retsmidlet lønindeholdelse i det hele taget stilles til rådighed for private kreditorer, idet afgørelsen heraf indebærer en række politiske vurderinger, som det ligger uden for arbejdsgruppens kommissorium at foretage. Arbejdsgruppen skal i denne forbindelse navnlig fremhæve, at lønindeholdelse alene kan finde sted hos lønmodtagere og andre grupper, som oppebærer en lignende indtægt, og at en forbedret mulighed for tvangsinddrivelse hos netop denne befolkningsgruppe kan påvirke såvel forbrugernes som erhvervslivets adfærd i forbindelse med kreditgivning. Retsmidlets indførelse vil således efter arbejdsgruppens opfattelse ikke blot påvirke domstolenes arbejdsform og ressourceforbrug, men vil tillige have såvel fordelingspolitiske som finanspolitiske aspekter”.⁴²⁶

Trods det retspolitiske forbehold, opstillede arbejdsgruppen i betænkningen modeller for, hvordan et system med lønindeholdelse for private krav kunne gennemføres i Danmark, under hensyn til domstolenes ressourceforbrug og de retssikkerhedsmæssige hensyn, der nødvendigvis måtte underbygge systemet.

En effektivisering af den indenretlige inddrivelse ved brugen af lønindeholdelse for private krav, ville ifølge betænkningen få størst effekt hvis man samtidig tillod at fogedsager kunne behandles og afgøres på skriftligt grundlag. Det blev dels begrundet med den store effektivisering en sådan mulighed ville medføre, samt med henvisning til de sagsbehandlingskridt, der allerede med teknologien i 1990 kunne foretages maskinelt. Retsplejerådet henviste til at sagsbehandlingen ved de tvangsinddrivende myndigheder i

⁴²⁵ Ibid. s. 6.

⁴²⁶ Ibid. s. 9.

både Sverige og Norge allerede den gang i vidt omfang var baseret på skriftlig behandling, uden afholdelse af fysiske møder og (i hvert fald for den tids standard) automatisk på baggrund af træk i en række edb-systemer.⁴²⁷ Retsplejerådet anførte bl.a. om den svenske Kronofogde at *”Som led i sagsbehandlingen kan edb-systemet endvidere på grundlag af de indtastede oplysninger foretage automatisk beregning af det mindstebeløb, skyldneren skal have til sin egen rådighed, og kan i den forbindelse foretage en automatisk fordeling af forbeholdsbeløbet i de tilfælde, hvor der er flere indtægter i skyldnerens husstand. Systemet kan indhente og lagre oplysninger fra alle offentlige registre, som indeholder oplysninger af betydning for tvangsinddrivelsen”*.⁴²⁸ Det norske system var på samme tidspunkt også i stand til automatisk at indhente relevante oplysninger fra de offentlige systemer, med henblik på at sikre et korrekt oplysningsgrundlag at foretage inddrivelsen på, og begge systemer tjente som inspiration for Retsplejerådet.

Nødvendigheden af skriftlig behandling af fogedsager for at kunne anvende lønindeholdelse som et inddrivelsesskridt er ikke så firkantet som opstillet i betænkningen. Selv om skriftlig sagsbehandling naturligvis vil gøre hele processen mere smidig og effektiv, og selv om det er nødvendigt at foretage en række beregninger for at komme frem til den rette trækprocent, er disse skridt ikke absolut nødvendige for alene at træffe beslutning om lønindeholdelse. Man kan således godt forestille sig et system hvor fogedretten træffer afgørelse om lønindeholdelse for et privat krav i det mulige omfang, for derefter at oversende afgørelsen til Gældsstyrelsen med henblik på beregning og den faktiske gennemførelse. Selv om skriftlig behandling af fogedsager kan have en række fordele, er det derfor forkert at anse

⁴²⁷ Ibid. s. 31.

⁴²⁸ Ibid. s. 31. Dette er tilsvarende den automatiske behandling, som Gældsstyrelsen jf. bilag 2 oplyser endnu, ikke er mulig i den offentlige inddrivelse i Danmark, og derfor foretages manuelt.

det som absolut nødvendigt, hvis fogedretten skulle kunne tage stilling til spørgsmålet om lønindeholdelse.

6.4.1.1) Kort om lønindeholdelse i Sverige

Lønindeholdelse (*löneutmätning*) i Sverige, udgør en væsentlig del af gældsinddrivelsessystemet og administreres af Kronofogden. Denne procedure indebærer, at en del af skyldnerens løn tilbageholdes af arbejdsgiveren og overføres til Kronofogden, som herefter fordeler midlerne til kreditorerne. Formålet med lønindeholdelse er at sikre, at kreditorerne får betalt deres tilgodehavender, samtidig med at debtors basale levefod beskyttes.

Lønindeholdelse i Sverige er reguleret flere steder i den svenske lovgivning.⁴²⁹ Kronofogden kan træffe afgørelse om lønindeholdelse, hvis en person har ubetalte gældsforpligtelser, som ikke er blevet betalt frivilligt.⁴³⁰ Denne beslutning træffes efter en vurdering af debtors økonomiske situation, herunder både indkomst og nødvendige udgifter, ganske som i Danmark. Kronofogden har ansvaret for at sikre, at lønindeholdelsen udføres korrekt og i overensstemmelse med gældende lov.⁴³¹

Proceduren for lønindeholdelse indledes ved at Kronofogden modtager en anmodning fra en kreditor. Herefter foretages en detaljeret vurdering af debtors økonomi, hvor data fra forskellige kilder, såsom *Skatteverket* og *forsikringskasserne* anvendes, for at opnå et præcist

⁴²⁹ Herunder særligt i *utsökningsbalken* (1981:774) og i *förordning* (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten.

⁴³⁰ *Utsökningsbalken* kapitel 7, § 3.

⁴³¹ *Förordning* (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten § 2.

billede af debtors økonomiske situation.⁴³² Når denne vurdering er foretaget, træffer Kronofogden en beslutning om lønindeholdelse. Beslutningen indeholder detaljer om det beløb, der skal tilbageholdes, samt varigheden af lønindeholdelsen. Debitor informeres skriftligt om beslutningen og får samtidig oplyst retten til at klage over afgørelsen. Debitor arbejdsgiver modtager herefter et pålæg om at tilbageholde en del af debtors løn og overføre dette beløb til Kronofogden.⁴³³ Arbejdsgiveren er forpligtet til at overholde denne instruks og sikre, at det specificerede beløb overføres rettidigt. For at beskytte debtors nødvendige leveomkostninger, fastsættes et beskyttelsesbeløb (*förbehållsbelopp*),⁴³⁴ modsvarende det danske transgbeneficie, hvori der ikke må inddrives. Det beløb skal dække debtors basale udgifter, såsom husleje, mad og andre nødvendige omkostninger. Debitor har ret til at blive informeret om beslutningen om lønindeholdelse og har mulighed for at klage over beslutningen. Debitor kan også anmode om en justering af det tilbageholdte beløb, hvis dennes økonomiske situation ændrer sig væsentligt.

Lønindeholdelse er langt den mest benyttede inddrivelsesform i Sverige, og der inddrives ca. 15 gange så meget ved lønindeholdelse som ved udlæg i løs eller fast ejendom.⁴³⁵

År	löneutmätning	lös/fast egendom
2023	4.867.105.143 SEK	336.305.322 SEK
2022	4.763.729.301 SEK	303.223.662 SEK
2021	4.635.750.713 SEK	319.311.119 SEK

⁴³² Utsökningsbalk (1981:774), kapitel 4, §§ 9–10. De samlede datakilder er gennemgået i kapitel 4.3.7 for Sverige og kapitel 4.3.6 for Norge.

⁴³³ Utsökningsbalken kapitel 7, § 3.

⁴³⁴ Ibid. § 5.

⁴³⁵ Kronofogden, "Kronofogdens Årsredovisning 2023" s. 25 ff.

De svenske regler om lønindeholdelse modsvarer gennemgående det danske system for lønindeholdelse for offentlige krav, og den mest væsentlige forskel er derfor alene det faktum, at man i Sverige har valgt at tillade lønindeholdelse også for private krav.

6.4.1.2) Kort om lønindeholdelse i Norge

Lønindeholdelse var frem til 1975 forbeholdt inddrivelse af offentlige krav i Norge.⁴³⁶ Den nuværende lov, der trådte i kraft i 1986, hjemler udlæg i *”skyldnerens krav på forfalt eller uforfalt lønn”*⁴³⁷ i den del af debtors løn der *”overstiger det som med rimelighet trengs til underhold av skyldneren og skyldnerens husstand”*.⁴³⁸ Bestemmelsen oplister ligeledes en række andre situationer, hvor den samme ret til udlæg er gældende, herunder i udbetalinger fra debtors pension.

En udlægsforretning ved Namsmannen kan ende med både etablering af udlæg og lønindeholdelse,⁴³⁹ eller slutte uden nogen af delene.⁴⁴⁰ I fald der træffes beslutning om lønindeholdelse, løber denne normalt i op til 2 år, med undtagelse af ved inddrivelse af visse skattekrav.⁴⁴¹ Denne 2-års periode løber fra seneste beslutning om lønindeholdelse, og der kan foretages flere beslutninger om lønindeholdelse for den samme fordring i forlængelse af

⁴³⁶ Frem til indførelsen af lov om fordringshavernes dekningsrett av 13. juni 1975 nr. 37 §§ 2-7 og 2-8.

⁴³⁷ Dekningslovens § 2-7.

⁴³⁸ Ibid. § 2-7.

⁴³⁹ Tvangsfuldbyrdslovens § 7-1, 2. led.

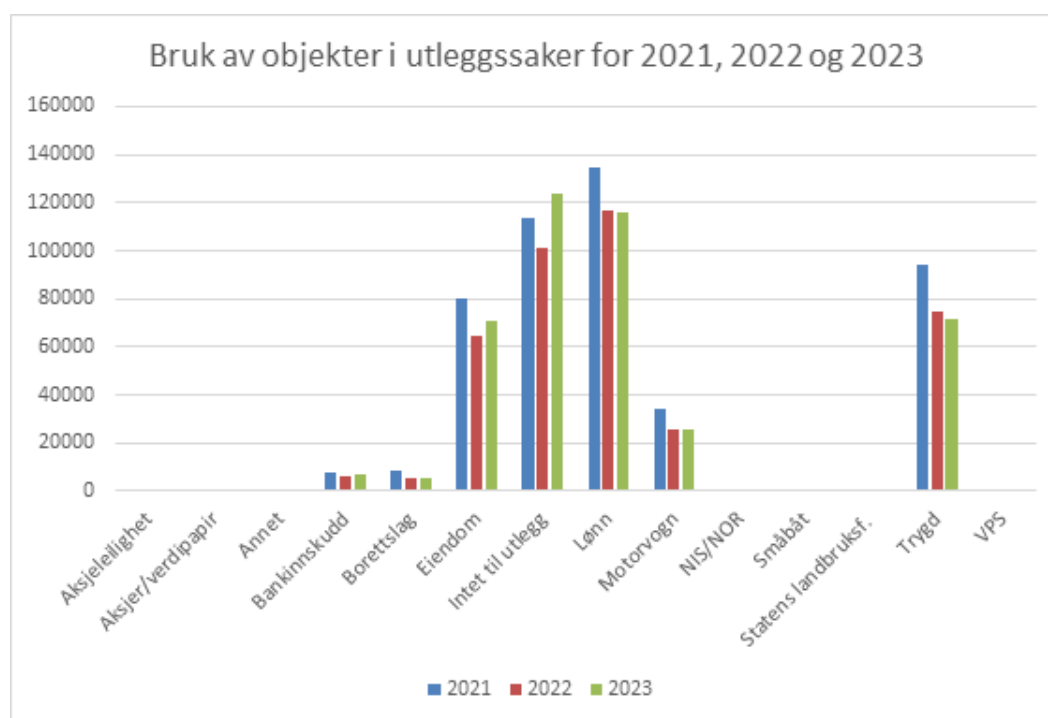
⁴⁴⁰ Ibid. § 7-25.

⁴⁴¹ Ibid. § 7-21, 1. led.

hinanden. Udløbet af lønindeholdelsesbeslutningen løber da altid fra den nyeste beslutning.⁴⁴²

Lønindeholdelse i Norge håndteres anderledes i praksis end lønindeholdelse for offentlige krav gør i Danmark. Hvor vi i Danmark foretager lønindeholdelsen i forbindelse med opkrævning af skat, er et pålæg om lønindeholdelse i Norge, lige som i Sverige, et konkret pålæg til debtors arbejdsgiver om at foretage udbetaling af en del af debtors løn til kreditor.

Lønindeholdelse er det klart mest benyttede inddrivelsesværktøj i Norge:



⁴⁴² De spesifikke regler for beregning af lønindeholdelsesbeløbet fremgår af dekningslovens § 2-7. Reglerne for prioritering af forskellige krav, hvis der foretages lønindeholdelse for mere end ét krav, følger af dekningslovens § 2-8.

Som det ses på grafen, sker størstedelen af inddrivelsen ved lønindeholdelse, efterfulgt af *Trygd* (indeholdelse i sociale ydelser), igen efterfulgt af udlæg i fast ejendom eller motorkøretøjer. Der kan både etableres udlæg i løsøre og lønindeholdelse i samme sag, hvorfor der i de sager der i ovenstående er sluttet med udlæg i fast ejendom eller motorkøretøj, antageligvis også er mange, hvori der tillige vil være truffet afgørelse om lønindeholdelse. I praksis træffes der altid beslutning om lønindeholdelse, med undtagelse af de sager hvor det ville være udelukket.⁴⁴⁴ Udlæg i fast ejendom eller løsøre omtales i Norge som en *tilleggssikkerhet*, og har, som navnet også antyder, primært til formål at sikre kreditor mod den situation, at gælden ikke kan inddrives ved lønindeholdelse. Tanken er at kreditor da har en sikkerhed at falde tilbage på, i fald lønindeholdelsen mod forventning ikke fører til fuld betaling af gælden. Det kan f.eks. være tilfældet i situationer hvor debitor mister sit job, afgår ved døden eller hvis arbejdsgiveren ikke overholder sin forpligtelse til at trække lønindeholdelsen i debtors løn. Princippet om at udlæg i udgangspunktet alene er en *tilleggssikkerhet* fremgår ikke af lovgivningen, men af udviklet i praksis ved Namsmannen, og kreditorer anmoder i reglen ikke om tvangsfuldbyrdelse af sikkerhed i fast ejendom eller løsøre før lønindeholdelsen har vist sig ineffektiv.

⁴⁴³ Grafik udleveret af Namsmannen.

⁴⁴⁴ Tvangsfuldbyrdslovens § 7-21, 3. led, §§ 4-12 og 4-13.

6.4.1.3) Kort om lønindeholdelse i Finland, Tyskland og Frankrig

Udgangspunktet om lønindeholdelse for private krav er ligeledes tilsvarende i bl.a. Finland, hvor *Ulosottokaari* (705/2007) her regulerer både fremgangsmåden for udlæg i løn, de økonomiske oplysninger der ligger til grund for vurderingen, trangsbeneficiet osv.

Det samme er gældende i Tyskland, hvor lønindeholdelse for private krav er tilladt jf. *Zivilprozessordnung (ZPO)* § 850 efter fremgangsmåden og betingelserne anført i §§ 850 a til i, og efter fransk ret jf. *Code du travail* artikel L3252-1 til L3252-7.

Idet det ikke er afhandlingens formål at lave en egentlig komparativ analyse af nordisk eller europæisk ret på området for lønindeholdelse, gennemgås de finske, tyske eller franske regler ikke nærmere. De er alene medtaget for at understrege den for afhandlingen meget væsentlige pointe, at det danske system er fundamentalt anderledes, og at det ikke nødvendigvis er en god ting.

6.4.2) Fordele og ulemper ved lønindeholdelse for private krav i Danmark

Lønindeholdelse er for det første den for debitor mest skånsomme form for inddrivelse. Kronofogden i Stockholm gennemførte en undersøgelse af de 504 tilfælde af lønindeholdelse i retskredsen i perioden 1. juli 1969 - 31. juli 1970,⁴⁴⁵ der påviste, at mange debitorer frivilligt samtykkede til lønindeholdelse, netop fordi det er mere skånsomt for debitor end samtlige alternativer. Selv om undersøgelsen er fra 1970, har det ikke ændret på hovedpointen om at lønindeholdelse er den mest skånsomme form for inddrivelse.

For det andet er lønindeholdelse ofte det eneste mulige inddrivelsesskridt, og fordi det ikke er en mulighed i Danmark, ender mange sager med at blive tabt på gulvet. Det betyder

⁴⁴⁵ Som gengivet i betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning s. 80, da selve undersøgelsen ikke længere findes.

ikke at debitor slipper for at betale sin gæld, men blot at debitor bliver fanget i en uendelig karrusel af én insolvenserklæring efter den anden. At der ikke findes en løsning på den underliggende gæld, er stærkt medvirkende til at holde økonomisk svage debitorer fanget i den svaghed, til stor skade for både dem selv, kreditor der ikke får sine penge, og samfundet som helhed.

Retsplejerådet anførte i *betænkningen 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav* at *"Private krav inddrives derimod efter gældende ret udelukkende ved udlæg i skyldnerens formue, og udlægsforretningen kan ofte først gennemføres efter flere forgæves retsmøder, fremstilling af skyldneren ved politiets foranstaltning eller afholdelse af retsmøde på skyldnerens bopæl. Hertil kommer, at udlægsforretningen ofte vil slutte som forgæves, og i de tilfælde, hvor forretningen resulterer i et udlæg, vil senere tvangsauktion over det udlagte ofte kun indbringe små beløb, mens det omvendt vil medføre betydelige gener for skyldneren, at det udlagte afhændes"*⁴⁴⁶ og videre *"På denne baggrund antages det i idékataloget, at det vil betyde en forenkling, såfremt lønindeholdelse gøres til den primære inddrivelsesform, idet der samtidig peges på, at et sådant system er velegnet til edb behandling"*.⁴⁴⁷

En stor del af fogedrettens nuværende sager ville, som anført af Retsplejerådet, effektivt kunne løses ved lønindeholdelse, således så gælden til kreditor blev inddrevet automatisk, uden at debitor måtte igennem den ubehagelige situation det er at få sine ejendele tvangssolgt, og uden at fogedretten skulle behandle den samme sag flere gange. Her har vi ved inddrivelse af offentlig gæld i Danmark faktisk et system der fungerer bedre end det Norske og Svenske, idet vi foretager lønindeholdelse direkte via skattesystemet, i stedet for at pålægge arbejdsgiveren at foretage udbetalinger af indeholdelsen.

⁴⁴⁶ Betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav, s. 33.

⁴⁴⁷ Ibid.

Retsplejerådet har både i *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning* og i *betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav* oplistet en række fordele og ulemper ved at indføre privat lønindeholdelse i Danmark. Som også anført af Retsplejerådet, er spørgsmålet om indførelsen af lønindeholdelse for private krav i Danmark et politisk spørgsmål. Retsplejerådet har løbende anført en lang række juridiske, sagsbehandlingsmæssige og retsøkonomiske fordele ved at indføre lønindeholdelse for private krav, ligesom man kontinuerligt har peget på de overvældende positive oplevelser man har haft og fortsat har med dette inddrivelsesværktøj, både for offentlig gæld i Danmark og for al gæld i vores nabolande. I den samme periode er vægtigheden af de argumenter der kan anføres imod lønindeholdelse for private krav blevet mindre og mindre samfundsmæssigt relevante, og er i dag for størstedelens vedkommende ikke længere eksisterende.

Der er derfor tungtvejende juridiske og retssikkerhedsmæssige grunde til at indføre lønindeholdelse for private krav. Da lønindeholdelse både er mere effektivt og mere skånsomt for debitor, er der meget lidt der reelt set taler imod, andet end manglende politisk vilje.

6.4.3) Ligestilling af offentlige og private krav i lønindeholdelsen

Hvis der indføres hjemmel til lønindeholdelse for private krav, ville det medføre det principielle spørgsmål, om der da bør være forrang for offentlige krav, eller om kravene bør ligestilles.

Det er en principiel diskussion om inddrivelse til den fælles kasse skal prioriteres over inddrivelse til en enkelt kreditor, men det er et uafviseligt faktum, at indførelsen af privat lønindeholdelse vil medføre et fald i statens indtægter fra netop lønindeholdelse, hvis ikke offentlige krav samtidig gives forrang i inddrivelsen. Inddrivelse af offentlige krav har

ligeledes forrang for private krav i både Sverige og Norge,⁴⁴⁸ og man antog i *betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav* et tilsvarende princip i Danmark.⁴⁴⁹ Det begrundede Retsplejerådet med, at bortset fra situationer omhandlende erstatning uden for kontrakt, udspringer de fleste private pengekrav af aftaler mellem to parter, hvor kreditor som regel har haft mulighed for at indrette sig på, at en betalingspligt der hviler på en aftale, potentielt vil blive misligholdt. Retsplejerådet anførte at *”I modsætning hertil er det karakteristisk for de fleste offentlige krav, at disse opstår, uden at det offentlige har mulighed for at hindre dette, således at det offentlige i de fleste tilfælde kan karakteriseres som tvangskreditor”*⁴⁵⁰ og videre *”Af disse grunde, og fordi en ligestilling mellem offentlige og private krav må antages at ville påføre det offentlige et ganske uantageligt indtægtstab, har arbejdsgruppen valgt at udforme sit lovudkast således, at der i lighed med svensk og norsk ret gives det offentlige fortrinsret til at søge sig fyldestgjort i skyldnerens løn”*.⁴⁵¹

Retsplejerådet anførte videre, at erfaringer fra Sverige og Norge havde vist, at lønindeholdelse for private krav trods forrang for offentlige krav, havde vist sig at være et særdeles effektivt inddrivelsesværktøj for de private kreditorer, på trods af et betydeligt sammenfald mellem de debitorer, der skyldte penge til det offentlige og de private, og at lønindeholdelse trods forrang for offentlige krav, fortsat var det bedste instrument til privat inddrivelse i de to lande.

De argumenter som Retsplejerådet anførte i 1992, er utvivlsomt fortsat gældende i dag. Det vil medføre et ikke uvæsentligt tab i den offentlige indtægt, hvis private krav blev

⁴⁴⁸ Betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav, s. 34.

⁴⁴⁹ Ibid. s. 35.

⁴⁵⁰ Ibid. s. 34.

⁴⁵¹ Ibid.

sidestillet med offentlige i tilfælde af lønindeholdelse, og et fremtidigt initiativ om lønindeholdelse for private krav i Danmark bør derfor også være baseret på en forrang for offentlige krav. Lønindeholdelse for private krav bør ikke komme på bekostning af den offentlige inddrivelse.

7. Brug af data i den offentlige inddrivelse

7.1) Indledning og formål

Effektiviteten af fogedrettens inddrivelse af private pengekrav er i væsentligt omfang hindret, både af den måde hvorpå oplysninger om debtors økonomiske forhold indhentes (kapitel 4), måden hvorpå disse oplysninger anvendes (kapitel 5), og forbuddet mod lønindeholdelse for private krav (kapitel 6).

Formålet med dette kapitel er at se på dataen i inddrivelsen i de sager hvor kreditor i stedet er en del af det offentlige. Dette er relevant, fordi der for offentlige kreditorer eksisterer et parallelsystem, hvor inddrivelse gennemføres efter et væsentligt anderledes regelsæt, der giver et mere oplyst datagrundlag og en bredere adgang til udlæg. Det er dermed ikke alene i spørgsmålet om lønindeholdelse at den offentlige inddrivelse har væsentlige fordele frem for den private.

7.2) Kort om manglerne ved den offentlige inddrivelse

Den offentlige inddrivelse har ikke haft en pletfri historik, og er ligeledes ikke uden udfordringer. I 2004 blev det besluttet at oprette ”*Et Fælles Inddrivelsessystem*” (EFI) med henblik på at gøre opgaven med inddrivelse af gæld til det offentlige lettere, og i november 2005 blev det besluttet at SKAT skulle overtage ansvaret for inddrivelse af gæld til det offentlige. Det skete under store protester fra særlige kommunerne, der mente at SKATs overtagelse af inddrivelsen ville skabe for mange problemer og gøre systemet for langsomt.

I 2007 blev et stort antal pantefogeder, der tidligere havde forestået den offentlige inddrivelse, herunder også det mere personnære som oprettelse af afdragsordninger og lignende, afskediget. Finansministeriets opfattelse var, at der ikke længere ville være behov

for disse medarbejdere grundet det nye IT-system. I 2013 blev EFI systemet taget i brug og i 2015 blev systemet lukket permanent.

For at undgå at det offentlige led (endnu større) tab som følge af, at de krav der nu ikke blev inddrevet, blev forældet, blev der i gældsinddrivelsesloven indført den særlige forældelsesregel i § 18 a med ordlyden *”For fordringer inklusive renter, gebyrer og andre omkostninger, der er under inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden den 19. november 2015 eller senere, regnes forældelsesfristen tidligst fra den 20. november 2021”*.

Det bevirkede at alle krav der lå til inddrivelse hos Gældsstyrelsen ved lukningen af EFI-systemet den 15. november 2015, eller som blev overdraget til inddrivelse på en senere dato, tidligst kunne få sin forældelsesfrist *regnet* fra 20. november 2021. Der var således ikke tale om en afbrydelse af forældelsen i forældelsesretlig forstand, men derimod om en direkte nulstilling af forældelsesfristen, således så første dag i beregningen af en fordrings eventuelle forældelse var den 20. november 2021, selv hvis fordringen reelt var langt ældre. Denne nulstilling af forældelsesfristen udelukkede ikke, at inddrivelsesmyndigheden i den mellemliggende periode kunne opnå en længere forældelsesfrist, herunder ved opnåelse af dom. Bestemmelsen betød da at en eventuel 10-årige forældelsesfrist, opnået ved dom, først kunne regnes fra den 20. november 2021 jf. § 18 a, med den konsekvens, at en dom opnået i f.eks. januar 2016 tidligst forældes den 20. november 2031. Bestemmelsen fik i 2023⁴⁵² tilføjet at *”For fordringer inklusive renter, gebyrer og andre omkostninger, der den 1. januar 2024 er registreret til inddrivelse i et andet system end PSRM eller efter denne dato er modtaget hos restanceinddrivelsesmyndigheden og registreret i et andet system end PSRM, regnes forældelsesfristen dog tidligst fra den 20. november 2027, uanset om*

⁴⁵² Ved L 2023 1565.

fordringerne efter den nævnte registrering overføres til PSRM".⁴⁵³ Henvisningen til "*et andet system end PSRM*"⁴⁵⁴ betyder jf. forarbejderne, at formålet med ændringen var at give restanceinddrivelsesmyndigheden mere tid til den fortsatte oprydning i fejlbehæftede fordringer i inddrivelsessystemet DMI,⁴⁵⁵ og håndtering af de fordringer, der fremstod som under inddrivelse i SAP38,⁴⁵⁶ men som dog ikke kunne være under inddrivelse dér, idet SAP38 alene kan anvendes til opkrævning af fordringer. Der var således tale om en yderligere forlængelse af forældelsesfristen, nødvendiggjort af den fortsatte oprydning hos Gældsstyrelsen. Skatteministeriet anførte i den forbindelse at "*Fristen for forældelse af gældsposter i det gamle inddrivelsessystem DMI udskydes for sidste gang, så gældsposterne tidligst forælder fra 2030*".⁴⁵⁷

EFI-systemet er siden blevet kaldt Danmarkshistoriens største IT-skandale - og med god grund. Det er dog ikke formålet med denne afhandling at gå ind i en nærmere analyse af hvad der præcist gik galt med EFI-systemet. To væsentlige konklusioner er dog alligevel vigtige at tage med videre: *Dels* lå fejlen ved EFI-systemet ikke i selve ideen om en samlet og mere systematisk datadreven tilgang til inddrivelse, og *dels* opstod problemet med EFI-

⁴⁵³ Gældsinddrivelseslovens § 18 a, stk. 1, 2. led.

⁴⁵⁴ PSRM (Public Sector Revenue Management) er en del af en større SAP-løsning, der bruges til administration og styring af indtægter i den offentlige sektor, og er restanceinddrivelsesmyndighedens inddrivelsessystem.

⁴⁵⁵ DMI (DebitorMotor til Inddrivelse), der ligeledes nu er lukket.

⁴⁵⁶ SAP 38 anvendes til regnskabsaflæggelse af statens indtægter og balanceposter for alle told, skatter og afgifter der opkræves i henhold til finanslovens Par. 37 og 38 med flere. Herudover anvendes systemet til regnskabsaflæggelse til statsregnskabet, jf. <https://digidata.rigsarkivet.dk/aflevering/20672>.

⁴⁵⁷ Skatteministeriet, "Politiske initiativer til mere effektiv opkrævning og gældsinddrivelse", s. 1.

systemet ikke fordi inddrivelsesmyndigheden ikke havde tilstrækkelige juridiske værktøjer til sin disposition.

Den første konklusion om, at fejlen ikke lå i selve ideen om en samlet og mere systematisk datadreven tilgang til inddrivelse synes berettiget, idet både Sverige og Norge har stor succes med netop den tilgang til inddrivelse. I begge landene foregår inddrivelsen ligeledes ved en offentlig myndighed på samme måde som den offentlige inddrivelse i Danmark, og rammevilkårene for succes er derfor også relativt ens.

Den anden konklusion om, at problemet med EFI ikke opstod fordi inddrivelsesmyndigheden ikke havde tilstrækkelige juridiske værktøjer til sin disposition, er grundlaget for dette kapitel.

Det er heller ikke fordi der ikke kan rejses kritik af den offentlige inddrivelse anno i dag. I oktober 2024 udtalte Folketingets Ombudsmand kritik af Gældsstyrelsens manglende indsats for at inddrive underholdsbidrag fra debitorer i udlandet. Ombudsmanden kritiserede særligt *”at Gældsstyrelsen efter hans opfattelse i årevis har gjort for lidt for at løse de problemer, der har været forbundet med at fremskaffe adresseoplysninger på bidragspligtige i udlandet – f.eks. ikke gjort nok for at få internationale aftaler på plads”*.⁴⁵⁸ Ombudsmanden har også i 2023 kritiseret Gældsstyrelsen for manglende mulighed for frivillig indbetaling af gæld. Ombudsmanden gennemførte videre en undersøgelse af Gældsstyrelsens inddrivelse der viste, at *”Gældsstyrelsen har en fejlramt gældsmasse, der den 31. november 2022 bestod af cirka 15 millioner fordringer til en samlet nominel værdi*

⁴⁵⁸ Folketingets Ombudsmand, 2. oktober 2024, ”Styrelse har ikke levet op til lovmæssig forpligtelse i sager om underholdsbidrag fra skyldnere i udlandet”.

på omkring 40 milliarder kroner".⁴⁵⁹ I 2022 kritiserede Rigsrevisionen Gældsstyrelsen for at være for længe om normaliseringen af den offentlige inddrivelse. I den forbindelse bemærkede Gældsstyrelsen selv at *"Det er ingen hemmelighed, at gældsinddrivelsen har været udfordret i en årrække"*.⁴⁶⁰

Uanset at den offentlige inddrivelse ikke er uden udfordringer, er den (målt på resultat og ikke nødvendigvis på hastighed) væsentligt mere effektiv end den private. Potentielle fejl og langsom sagsbehandling til trods, så vil kombinationen af korrekte økonomiske oplysninger og muligheden for lønindeholdelse altid udgøre en afgørende forskel i resultatet. Afhandlingen er ikke blind for de udfordringer der findes i den offentlige inddrivelse, men uanset de berettigede indvendinger, er selve mulighederne i den offentlige inddrivelse den private langt overlegen. Formålet med dette kapitel er at se på den brug af økonomisk data der, sammen med lønindeholdelsen gennemgået i kapitel 6.3 gør den offentlige inddrivelse så meget mere effektiv.

7.3) Data efter gældsinddrivelsesloven

Gældsinddrivelsesloven⁴⁶¹ gælder ved inddrivelse af fordringer med tillæg af renter og omkostninger, der inddrives af det offentlige. Kommuner har tillige mulighed for at inddrive egne fordringer i et vist omfang,⁴⁶² samt at lade en kommunalt ejet forsyningsvirksomhed vælge, at ingen af forsyningsvirksomhedens fordringer, der endnu ikke er overdraget til

⁴⁵⁹ Folketingets Ombudsmand, 10. marts 2023, "Udtalelse om borgeres muligheder for frivillig indbetaling til Gældsstyrelsen".

⁴⁶⁰ Gældsstyrelsen, 22. august 2022, "Gældsstyrelsen tager Rigsrevisionens kritik til efterretning".

⁴⁶¹ Lovbekendtgørelse 2022-01-07 nr. 6 om inddrivelse af gæld til det offentlig.

⁴⁶² Gældsinddrivelseslovens § 1 a.

restancemyndigheden, skal være omfattet af gældsinddrivelsesloven.⁴⁶³ Denne undtagelse, der blev indført i 2019,⁴⁶⁴ giver kommunalt ejede forsyningsvirksomheder retten til i stedet at vælge privat inddrivelse af deres fordringer, så længe de fordringer ikke forinden har været overdraget til restancemyndigheden til inddrivelse i henhold til gældsinddrivelsesloven. Restancemyndigheden er told- og skatteforvaltningen,⁴⁶⁵ mens selve inddrivelsen varetages af Gældsstyrelsen.

En væsentlig del af inddrivelsesprocessen for gæld til det offentlige, modsvarer reglerne for private kreditorer. Fordringshaver skal f.eks. underrette debitor om den forestående overdragelse af inddrivelsen til restancemyndigheden,⁴⁶⁶ hvilket modsvarer en privat kreditors varsel om overdragelse til inkasso.⁴⁶⁷ Men forskellene overskygger langt lighederne mellem de to systemer, særligt henset til brugen af data, det generelle oplysningsniveau og de faktiske muligheder for at foretage udlæg hos debitor.

Det fremgår af gældsinddrivelseslovens § 3, stk. 4 at *”Restanceinddrivelsesmyndigheden kan hos andre offentlige myndigheder og hos pengeinstitutter samt hos Værdipapircentralen indhente oplysninger, der er nødvendige for restanceinddrivelsesmyndighedens opgavevaretagelse. Endvidere kan restanceinddrivelsesmyndigheden fra registre, der føres af offentlige myndigheder, indhente de oplysninger om skyldnerens forhold, som er af betydning for inddrivelsen”*.

Bestemmelsen sigter til en bred forståelse af oplysninger om debtors økonomiske forhold, herunder bl.a. indestående i banken, renteindtægter, værdipapirer, arbejdsmæssige

⁴⁶³ Ibid. § 1 b.

⁴⁶⁴ L 2910.1574.

⁴⁶⁵ BKG 2020.188 § 2.

⁴⁶⁶ Gældsinddrivelseslovens § 2, stk. 3.

⁴⁶⁷ Inkassolovens § 10.

forhold, boligmæssige forhold osv., i det omfang at oplysningerne har betydning for inddrivelsen. Det modsvarer i udgangspunktet de oplysninger, som debitor selv skal give i fogedretten i henhold til sin oplysningspligt, men med den væsentlige forskel, at oplysningerne her indhentes via de offentlige systemer, altid er tilgængelige, og altid (antageligvis) er korrekte.

Oplysningerne skal indhentes i overensstemmelse med både databeskyttelsesloven og forvaltningsloven, og kan indhentes elektronisk til brug for en hurtig databehandling. De oplysninger der indhentes hos debtors pengeinstitut, er de samme oplysninger som pengeinstituttet én gang årligt indberetter i henhold til skatteindberetningsloven, men med den væsentlige forskel, at oplysningerne efter gældsinddrivelseslovens § 3, stk. 4 kan indhentes ”live” og løbende i forbindelse med behandlingen af inddrivelsessagen,⁴⁶⁸ således så beslutninger kan træffes på grundlag af den mest korrekte data – og således så et eventuelt udlæg kan omfatte det aktuelle indestående på debtors bankkonto, minus et minimumsbeløb forbehold debitor grundet transbeneficiet.

I praksis sker dataindsamlingen ved at Gældsstyrelsen, der er en del af Skatteforvaltningen, automatisk henter alle de oplysninger, der fremgår af debtors R75,⁴⁶⁹ der indeholder udvidede og detaljerede indkomst- og kapitaloplysninger på debitor. Af debtors R75 fremgår bl.a. oplysninger om:

1. Debtors personlige- og kapitalindkomst, eventuelt udbytte udbetalt fra debtors virksomhed og aktieindkomst.
2. Debtors konterede formueoplysninger inkl. dennes samlede indestående i debtors pengeinstitut pr. 31/12.

⁴⁶⁸ Bl.a. Karnovs note nr. 70 til gældsinddrivelsesloven.

⁴⁶⁹ Bilag 1, spørgsmål 1.1 og 1.2.

3. Formueværdi af fast ejendom og gæld til realkredit i denne forbindelse, samt hvilke faste ejendomme – herunder sommerhus – som debitor ejer.
4. Debtors samlede aktiebeholdning, udspecificeret i de konkrete værdipapirer og med angivelse af i hvilken bank og på hvilket depotnummer disse findes.
5. Debtors eventuelle bil, herunder bilens registrerings nr., mærke og stelnummer, samt bilens alder.
6. Hvis debitor er medejer af en eller flere virksomheder, opdelt pr. virksomhed, samt med anførelse af hvor meget den pågældende virksomhed har betalt af udbytte til debitor sidste år.
7. Debtors ansættelsesforhold samt indtægter herfra.
8. Debtors pensionsordning.

De oplysninger anvendes i første række til at identificere de debitorer, der har aktiver til helt eller delvist at indfri gælden til det offentlige,⁴⁷⁰ og modsvarer meget præcist de oplysninger, som Kronofogden og Namsmannen også indhenter ved opstart af inddrivelsessager i Sverige og Norge.⁴⁷¹

Der bliver dog ikke truffet nogen automatisk afgørelse alene på baggrund af de økonomiske oplysninger, idet Gældsstyrelsen i henhold til forvaltningsloven foretager en individuel og konkret vurdering af hver sag ved en sagsbehandler. De økonomiske oplysninger er dog naturligvis en særdeles væsentlig faktor, idet denne vurdering tager sit udgangspunkt i netop en vurdering af om debitor kan betale eller ejer udlægseggede aktiver, men disse er ikke det eneste potentielt udslagsgivende.⁴⁷²

⁴⁷⁰ Ibid. spørgsmål 1.3.

⁴⁷¹ For en nærmere gennemgang heraf, se kapitel 4.3.6 og 4.3.7.

⁴⁷² Ibid. spørgsmål 1.4.

I 2022 havde Gældsstyrelsen ca. 100 pantefogeder ansat.⁴⁷³ Ved inddrivelse af gæld fra virksomheder, er det pantefogedernes opgave at screene virksomhederne for at afklare, hvordan gælden hurtigst muligt kan blive betalt. Det er ligeledes pantefogedens opgave at søge at forebygge yderligere gældsopbygning. Pantefogeden har hjemmel til at foretage udlæg i debtors aktiver på samme vis som ved fogedretten, og inddrivelsen ved Gældsstyrelsen målrettes netop efter den individuelle debtors forhold. Det fremgår således af ”Danskernes Gæld” at *”Det første skridt i fogedernes arbejde er at undersøge forholdene i den enkelte virksomhed nærmere. Det gøres ud fra forskellige data om virksomheden. Bl.a. gennemgås regnskaber og aktiver for at vurdere, om virksomheden har mulighed for at betale gælden. Fogederne vurderer på den baggrund, hvilken indsats der er mest effektiv”*.⁴⁷⁴

Den offentlige inddrivelse i Danmark er dermed både baseret på et langt bedre oplyst grundlag end den private, og med langt bedre muligheder for rent faktisk at sikre en inddrivelse af gælden. Systemet er samtidig mere skånsomt for debitor, både qua de naturlige fordele der ligger i lønindeholdelse og fordi Gældsstyrelsen i modsætning til domstolene, er bundet af de forvaltningsretlige principper, og dermed forpligtet til at sikre en korrekt oplysning af sagerne.

⁴⁷³ Gældsstyrelsen, ”Danskernes Gæld – Inddrivelse af virksomhedsgæld”, s. 18.

⁴⁷⁴ Ibid.

8. Fungerer de nuværende regler adækvat?

Den indenretlige inddrivelse af private pengekrav er udfordret. En stor del af problematikkerne opstår som følge af anvendelsen af et stærkt analogt regelsæt i en digitaliseret verden, hvor ”*unødige juridiske barrierer*” netop ”*står i vejen for at kunne udbrede nye, gode løsninger*”,⁴⁷⁵ og de problemer bliver ikke mindsket, før reglerne tilpasses samtiden og den virkelighed, som de anvendes i.

Fundamentet til de nutidige problemer blev allerede lagt i 1919, hvor herredsfogeden blev nedlagt, og dens opgaver blev fordelt mellem underretsdommere og landets politimestre. Med retsplejelovent af 1919 traf lovgiver det principielle valg, at inddrivelse af pengekrav skulle henlægges til domstolene, i stedet for til politimestrene, som var alternativet. Det er vanskeligt at komme lovgivers motiver for den beslutning nærmere, og det fremgår ikke umiddelbart som om denne del af beslutningen var videre gennemovervejet. Men konsekvenserne af den står i dag lysende klart: valget mellem henlæggelse til domstolene eller politimestrene var samtidig valget mellem forhandlingsmaksime eller officialmaksime, og denne principielle beslutning har haft store og uforudsete konsekvenser for systemet anno i dag.

Der er ikke tale om ét enkelt problem i de nuværende regler, hvortil der kan findes én enkelt løsning, men derimod om en række små og større problemer, der samlet set er med til at gøre systemet ineffektivt og upræcist. Det er derfor nødvendigt at tænke den indenretlige inddrivelse grundlæggende om, hvis det danske system ikke skal blive ved med at falde

⁴⁷⁵ “Den Fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi 2022-2025”, s. 17.

længere og længere bagefter både samfundsudviklingen og det tilsvarende system i vores nabolande.

De nuværende regler blev indført i en tid, med væsentligt ringere teknologiske muligheder end i dag. Debtors oplysningspligt som eneste kilde til oplysning af fogedsager, var primært et resultat af at der ikke var andre muligheder på tidspunktet der kunne gennemføres, uden at pålægge både debitor og fogedretten en uhåndterbar arbejdsbyrde. Sådan er situationen ikke længere.

Der er ganske få krav til den data, der skal ligge til grund for opstarten af en fogedsag. Det giver logisk mening, idet hensigten med opstarten primært er at få indkaldt debitor til fogedmødet, for i fogedretten at få sagen forsvarligt oplyst. Problemet hermed er dog, at sagen langt fra altid rent faktisk oplyses tilfredsstillende, og fogedretten har reelt meget ringe mulighed for at kunne skille de korrekt oplyste fogedsager fra de ukorrekte eller mangelfulde. Kravene til den nødvendige data er skærpet en smule ved indleveringen af betalingspåkrav, men der er fortsat alene tale om oplysninger som kreditor har i sin besiddelse, og som sjældent giver et egentligt indblik i debtors økonomiske forhold.

Retspraksis viser, at afgrænsningen for debtors oplysningspligt i fogedretten kan være genstand for diskussion og et knudepunkt i sagsbehandlingen. Det er naturligvis et forventeligt knudepunkt, men også et problem der både kan og bør adresseres bedre end det bliver i dag. Problemet ville blive reduceret ganske meget, hvis der på forhånd var et oplysningsgrundlag for fogedretten at arbejde ud fra, baseret på oplysninger fra debtors R75, som det også ville være tilfældet i den offentlige inddrivelse. De nuværende regler gør det muligt for debitor at have væsentlige aktiver skjult for fogedretten, og det behøver end ikke nødvendigvis være retsstridigt. En uvidende debitor kan oplyse fogedretten at denne ikke har noget indestående i banken, for direkte efter fogedretten at ”opdage” at det ikke var sandt - og så selv hæve pengene, uden at det nødvendigvis er retsstridigt, eller i hvert fald til at gøre noget ved. Det problem, og mange som det, ville være undgået, hvis fogedretten blot kunne se debtors bankindestående, enten ”live” via oplysninger fra debtors bank, eller ved seneste indberetning i R75. Det er et problem der er særdeles teknisk muligt at løse uden en væsentlig omlægning af fogedrettens drift i øvrigt, og med ganske begrænsede omkostninger for det offentlige.

Der er meget positiv læring om dataindsamling og -håndtering fra skatteretten. Systemerne modsvarede på mange måder hinanden i 70'erne, og er derfor også et illustrativt eksempel på hvad der sker, når ét system følger med udviklingen, mens et andet bliver stående ved start. De samme positive erfaringer går igen i den offentlige inddrivelse i Danmark, samt i al inddrivelse i Norge og Sverige. For flere dele, herunder lønindeholdelse for private krav, kan lande som Finland, Tyskland og Frankrig tilføjes til listen af lande der har valgt en anden og bedre løsning end den danske.

Både måden data indsamles på i fogedretten, tidspunktet for indsamlingen og datanvendelsen er problematiske, og datagrundlaget i fogedretten er utilstrækkeligt til at sikre en tilfredsstillende kvalitet i løsningen af mange fogedsager. Det er ligeledes ikke synligt for fogedretten når en sag er afsluttet objektivt forkert. Det bringer driften af fogedretten på kant med såvel den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi⁴⁷⁶ som med de opstillede mål i ”strategi for Danmarks Domstole” i både den oprindelige⁴⁷⁷ og reviderede⁴⁷⁸ udgave. Det bringer driften af fogedretten på kant med selve fogedrettens formål.

Datagrundlaget tillader ikke behandling af fogedsager på et tilstrækkeligt højt kvalitetsmæssigt og retssikkerhedsmæssigt niveau. Den konklusion ændres ikke af at ganske mange fogedsager trods alt finder en løsning ved f.eks. en afdragsordning, da der fortsat er stor usikkerhed om det grundlag, hvorpå den beslutning blev truffet. Blot fordi man ikke specifikt kan opgøre antallet af fogedsager der ender med en anden konklusion end den ville, hvis sagen havde været korrekt oplyst, betyder det ikke at problemet da ikke er væsentligt. Det problematiseres kun yderligere af at der ikke føres statistik over antallet af

⁴⁷⁶ Ibid.

⁴⁷⁷ ”Strategi for Danmarks Domstole 2019-2022”.

⁴⁷⁸ ”Strategi for Danmarks Domstole 2023-2027”.

insolvenserklæringer i Danmark, idet man dermed end ikke har mulighed for at vurdere problemets potentielle størrelse nærmere, eller se om problemet er stigende. Det sker at debitor ejer aktiver, som ikke kommer frem i fogedretten. Det fører til at et ukendt antal debitorer, der ejer udlægsegnede aktiver, alligevel erklæres insolvent, og at et ukendt antal kreditorer ikke kan få deres ellers berettigede krav inddrevet, alene som følge af manglende adgang til debtors økonomiske oplysninger.

Problemerne med insolvenssystemet bliver ikke afhjulpet af at forlænge insolvensperioden fra seks til tolv måneder. Det vil alene forlænge perioden mellem indkaldelserne af debitor til fogedretten, hvorved generne for den langtidsinsolvente debitor naturligvis reduceres, men det underliggende problem består. Ændringen er resursebesparende for fogedretten, men den er hverken lige så resursebesparende, lige så skånsom for debitor eller lige så effektiv, som at indføre en model tilsvarende den norske. Det er teknisk muligt kun at indkalde (umiddelbart) solvente debitorer til fogedretten, mens man lige så automatisk freder de (umiddelbart) insolvente, ved at indføre hjemmel til at indhente debtors R75 ved indleveringen af en fogedbegæring, samt hjemmel til at afvise fogedsagen, hvis de økonomiske data viste at debitor var insolvent. Dette ville overflødigsgøre en egentlig overvågning af debtors økonomiske forhold, og dermed også være mere foreneligt med fogedrettens placering inden for domstolene, om end den løsning også alt andet lige vil være mindre effektiv end selve overvågningen – men dog væsentligt mere effektiv og skånsom over for insolvente debitorer end det nuværende system.

Det er ikke vanskeligt at se, at Kronofogden er mere effektiv til at inddrive gæld i Sverige, end fogedretten er det i Danmark. I 2024 var der 10.673.248⁴⁷⁹ svenskere, og på

⁴⁷⁹ Tal fra <https://globalis.dk/Statistikk/befolkningstall>.

samme tidspunkt 417.248⁴⁸⁰ personer registreret hos Kronofogden. Det svarer til at Kronofogden i 2024 førte inddrivelsessager mod 3,91% af den svenske befolkning. I 2024 var der omvendt 5.939.695⁴⁸¹ danskere, og i 2024 afsluttede fogedretten 287.686⁴⁸² sager. Det svarer til, at fogedretten i 2024 førte inddrivelsessager mod 4,84% af den danske befolkning – en forskel på 0,93 procentpoint, hvilket svarer til, at Danmark har 23,78 %⁴⁸³ flere fogedsager per capita end Sverige.

Denne store forskel kan selvfølgelig potentielt forklares med at svenskerne er bedre til at betale deres regninger end danskerne, at svenskerne optager mindre gæld end danskerne eller andre kulturelle forskelle. Men en del af forklaringen må dog også nødvendigvis findes i, at Kronofogden har væsentligt bedre forudsætninger for at inddrive gæld end fogedretten, og derfor er mere effektiv hertil, med den konsekvens, at langt færre svenskere end danskere kommer til at sidde fast i systemet i længere tid.

Der er meget data som fogedretten ikke har adgang til. Men der er også data, som fogedretten *har* adgang til, og som kunne bruges til at nedbringe antallet af fogedsager, men som ikke anvendes hertil. I insolvensregistret findes oplysningerne om hvem der er erklæret insolvente lige nu, og hvem man derfor ikke bør sælge til på kredit eller låne penge til, af

⁴⁸⁰ Kronofogden, ”Stor ökning av svenskarnas skulder hos Kronofogden”, 23. januar 2024, <https://kronofogden.se/om-kronofogden/nyheter-och-press/pressmeddelande/2024-01-23-stor-okning-av-svenskarnas-skulder-hos-kronofogden>. Tallet var en forøgelse på 23.467 personer / 6% siden året før.

⁴⁸¹ Tal fra <https://globalis.dk/Statistikk/befolkningstall>.

⁴⁸² Tallet er leveret af Domstolstyrelsen i januar 2025, og er potentielt undergivet opdateringer inden tallet offentliggøres. Denne offentliggørelse sker dog først efter afleveringen af afhandlingen, hvorfor det foreløbige tal lægges til grund.

⁴⁸³ 0,93% / 3,91 %.

frygt for at beløbet ikke bliver betalt tilbage. Disse særdeles vigtige oplysninger er dog ikke tilgængelige for kreditgivere, trods stadigt stigende krav til disses kreditvurderinger af debitorer. Det system er igen meget anderledes end det svenske, hvor der er et offentligt gældsregister med henblik på netop at forhindre kreditgivning til allerede insolvente debitorer. Den i insolvensregistret registrerede debitor, har ret til at få den dataansvarliges bekræftelse på, om personoplysninger vedrørende den pågældende behandles og i bekræftende fald at få adgang til oplysningerne.⁴⁸⁴ Trods dette, er det dog ikke reelt muligt for debitor, eller dennes potentielle kreditgiver, at tilgå disse oplysninger, uden en manuel henvendelse til fogedretten, hvilket gør brugen af dataen i sin nuværende form praktisk talt umulig. Fogedretten er forpligtet til at fremkomme med oplysningerne ved en direkte forespørgsel fra den registrerede selv, og vil også efterkomme en sådan anmodning. Men i modsætning til systemer som eSKAT, er der ingen mulighed for at lade den registrerede eller dennes potentielle kreditgivere tilgå oplysningerne automatisk, omend den mulighed forventeligt ville kunne nedbringe mængden af uberettiget kreditgivning og antallet af efterfølgende fogedsager.

Men særligt udlægsfredningen af debtors løn vanskeliggør den private inddrivelse i fogedretten. Den udlægsfredning blev indført på grundlag af en række samfundsmæssige og teknologiske hensyn, der ikke længere er til stede i dag. Retsplejerådet har gentagne gange påpeget fogedrettens store ineffektivitet i inddrivelsen af private krav, men har ikke direkte anbefalet ændringer hertil, med henvisning til at det i sidste ende er en politisk vurdering. Den manglende anbefaling til trods, har Retsplejerådet dog særdeles kraftigt påpeget manglerne ved det nuværende system, samt opstillet klare retningslinjer for hvordan systemet kunne (og burde) optimeres, med henblik på at øge både effektiviteten,

⁴⁸⁴ GDPR artikel 15, stk. 1.

retssikkerheden og økonomien. Forbuddet mod lønindeholdelse for private krav er fortsat den største hæmsko for en effektiv inddrivelse af private pengekrav i Danmark, og problemet er relativt lige til at løse hvis den politiske vilje hertil var til stede. Reglerne blev indført med en specifik forventning om at disse skulle opdateres i fremtiden,⁴⁸⁵ hvilket de dog, med ganske få undtagelser, ikke er blevet.

Såvel problemerne med manglende adgang til data, datakvalitet og den utidssvarende udlægsfritagelse af løn, er alle over de sidste år blevet ”løst” i dansk ret, men kun i inddrivelsessager hvor kreditor er det offentlige. Der eksisterer derfor i dag to parallelsystemer; ét for det offentlige og ét for private kreditorer. Ét system der minder om vores nabolandes, og ét der er ganske anderledes - Ét der, trods visse udfordringer, fungerer tidssvarende, og ét der ikke gør.

8.1) En kritik af Kronofogden og Namsmannen

Kronofogden og Namsmannen bliver i afhandlingen anvendt som eksempler på en anden tilgang til inddrivelse af private pengekrav, der på mange måder fremstår mere effektiv. Det skal dog ikke læses som at det svenske eller norske system fungerer fejlfrit.

Den svenske *Justitieombudsmannen* har ved flere lejligheder rettet alvorlig kritik mod Kronofogden for deres håndtering af ind- og udbetalinger.⁴⁸⁶ I perioden december 2016 til juli 2017 modtog ombudsmanden et betydeligt antal klager over forsinkelser i registreringen af indbetalinger, hvilket førte til uberettigede udlæg og forsinkede tilbagebetalinger. Ombudsmanden påpegede, at Kronofogden ikke havde levede op til kravene om

⁴⁸⁵ Bl.a. forarbejderne til LBK 1976-05-26 nr. 258 vedr. RPL § 509.

⁴⁸⁶ Riksdagens Ombudsmän, ”Kritik mot Kronofogdemyndigheten bl. a. för att den i ett mål om verkställighet betalade ut pengar till gäldenären i stället för till sökanden”, 2017.

retssikkerhed, omkostningseffektivitet og enkel sagsbehandling, og at Kronofogden ikke havde sikret en velfungerende ”medelshantering” (forvaltning af økonomiske midler). I februar 2017 kritiserede ombudsmanden også Kronofogden for at have udbetalt penge til den forkerte person i en sag om tvangsfuldbyrdelse. Kritikken blev forelagt den svenske finansminister, der anerkendte problemet og kritikens alvor.⁴⁸⁷

Udbetaling til den forkerte kreditor er noget som Kronofogden har fået kritik for af flere omgange, og igen i 2019 hvoraf fremgår at ”JO [Justitieombudsmannen, red.] har tidigare vid flera tillfällen kritiserat Kronofogdemyndigheten för att ha betalat ut pengar till fel person. JO konstaterar nu att detta återigen har inträffat. Myndigheten får ännu en gång allvarlig kritik för att ha betalat ut pengar till gäldenären i stället för till borgenären och för att ha dröjt mer än fem månader med att betala ut pengarna till borgenären efter att myndigheten upptäckte felet”.⁴⁸⁸

I 2019 modtog *Justitieombudsmannen* igen adskillige klager over Kronofogdens håndtering af betalingspåkrav, især vedrørende forsinkelser i registreringen af manuelle ansøgninger.⁴⁸⁹ Et planlagt IT-systemskifte i oktober 2018 blev udskudt et år, og forberedende tiltag i foråret 2019 påvirkede sagsbehandlingstiderne negativt. Ombudsmandens undersøgelse viste, at de manuelle ansøgninger havde uacceptabelt lange behandlingstider, og at der var markante forskelle mellem manuelle og automatiserede ansøgninger, hvilket medførte ulemper for borgerne. Kronofogden overholdt ikke de

⁴⁸⁷ Sveriges Riksdag, ”Allvarlig kritik mot Kronofogden”, Skriftlig fråga 2017/18:328 av Cecilia Widegren (M) till Finansminister Magdalena Andersson (S).

⁴⁸⁸ Riksdagens Ombudsmän, ”Allvarlig kritik mot Kronofogdemyndigheten bl.a. för att ha betalat ut pengar till gäldenären i stället för till borgenären”, 2019.

⁴⁸⁹ Riksdagens Ombudsmän, ”Allvarlig kritik mot Kronofogdemyndigheten för hanteringen av ansökningar om betalningsföreläggande m.m.”, 2020.

hurtighedskrav, der er fastsat i *tryckfrihetsförordningen* ved udlevering af dokumenter, og det var vanskeligt for ansøgere at få kontakt og svar. Kronofogden levede heller ikke op til kravene om service, information og effektivitet. Ombudsmanden kritiserede også den mangelfulde information på Kronofogdens hjemmeside og understregede pligten til at underrette i henhold til den svenske forvaltningslovs § 11, når en afgørelse forventes at blive væsentligt forsinket. Ombudsmanden konkluderede at Kronofogden havde svigtet i planlægningen og implementeringen af det nye IT-system og ikke taget de forvaltningsretlige krav i betragtning.

Namsmannen har ligeledes været udsat for kritik på en række områder. *Sivilombudet* har tidligere behandlet en sag vedrørende Namsmannens sagsbehandlingstid i forbindelse med en ansøgning om gældsordning. Ansøgeren indgav sin ansøgning om gældsordning den 28. april 2010. Namsmannen udsatte behandlingen af ansøgningen i afventning af tingsrettens afgørelse om tre udlægsforretninger mod ansøgeren, som blev stadfæstet den 4. januar 2011. Sagsbehandlingstiden blev yderligere forlænget på grund af omorganisering i politidistriktet. *Sivilombudet* konkluderede, at Namsmannens håndtering af ansøgningen var kritisabel, idet sagsbehandlingstiden var for lang, og de angivne årsager delvist byggede på en fejlagtig forståelse af retsgrundlaget fra Namsmannens side.⁴⁹⁰

Sivilombudet har også på eget initiativ undersøgt sagsbehandlingstiderne hos Namsmannen i sager om udlæg og gældsordning. Baggrunden var flere klager fra enkeltpersoner over lange behandlingstider, hvor udlægsbegæringer havde ligget ubehandlede i otte til ti måneder, og ansøgninger om gældsordning i over et år.⁴⁹¹

⁴⁹⁰ Sivilombudet, "Saksbehandlingstiden hos namsmannen i sak om gjeldsordning", 2011.

⁴⁹¹ Sivilombudet, "Eget tiltak – saksbehandlingstiden hos namsmennene i saker om utlegg og gjeldsordning», 2021.

Politidirektoratet forklarede de lange sagsbehandlingstider med en stor stigning i antallet af sager og behovet for at prioritere Namsmannens opgaver sammen med politiets øvrige opgaver. Der blev også påpeget variationer mellem politidistrikterne. Sivilombudet understregede, at *tvangsfuldbyrdelseslovens* og *gældsordningslovens* formål krævede, at sådanne sager behandles hurtigt og uden unødvendige forsinkelser. Sivilombudet fandt, at behandlingstiderne i visse tilfælde var uacceptabelt lange.

Gennemgangen af kritikken af de svenske og norske systemer er langt fra udtømmende. Begge systemer har tidligere oplevet forskellige udfordringer, og må også forventes fortsat at opleve udfordringer i fremtiden. Når der behandles i hundredtusindvis af sager, vil der i sidste ende komme til at opstå fejl. Selv om man bør gøre alt for at fejl undgås, er fejl i store systemer ofte uundgåelige. Det er derfor vigtigt at huske på, at en tilnærmelse af det danske system til det svenske eller norske ikke kommer uden risiko, og derfor bør gennemføres med stor forsigtighed og med et fast blik på retssikkerheden. Det er dog omvendt ej heller en grund til ikke at søge en forbedring af systemet, at man i sine bestræbelser på denne forbedring måske kan komme til at begå fejl. Særligt ikke, hvis slutresultatet i langt de fleste sager forventeligt vil være så meget bedre.

9. Økonomi

9.1) Indledning og formål

"For the rational study of the law the black-letter man may be the man of the present, but the man of the future is the man of statistics and the master of economics".

- Oliver Wendell Holmes, *The Path of the Law*, 1897.

Det er ikke formålet med kapitlet at lave en egentlig konsekvensanalyse af de i afhandlingen identificerede problemer eller stillede løsningsforslag, både fordi det ville kræve en række specifikke oplysninger som der for nuværende ikke er adgang til, og fordi det ville være vanskeligt både at pladsmæssige og emneafgrænsningsmæssige hensyn. Det

økonomiske aspekt er dog alligevel relevant, idet afhandlingen delvist baserer sine anbefalinger på en overordnet tese om, at fogedrettens inddrivelse af private pengekrav kan forbedres væsentligt, både for debitor og kreditor, ved at anvende fogedrettens nuværende resurser mere hensigtsmæssigt, i kombination med en opdatering af retsgrundlaget.

Afhandlingen baserer sig dermed ikke på en antagelse om, at der langsigtet skal tilføres fogedretten flere resurser, men derimod at der kan opnås væsentligt forbedrede resultater inden for de nuværende resurserammer. Formålet med dette afsnit er at underbygge den pointe.

9.2) Det nuværende resurseforbrug

Tankerne om brugen af økonomisk analyse af juridiske problemstillinger, kan (i hvert fald uden for skatteretten) henføres af mange⁴⁹² til Ronald Coases udgivelse af "*The Problem of Social Cost*"⁴⁹³ i 1960, selv om de økonomiske konsekvenser i det lovforberedende arbejde naturligvis har været analyseret tidligere end det. Coase argumenterede for, at lovgivningen sjældent er så effektiv til at hjælpe borgerne som lovgiver tror, og at lovgiveren derfor i højere grad burde pålægges at dokumentere de positive effekter af lovgivningen.⁴⁹⁴ Et synspunkt, som denne afhandling tiltræder til fulde, og som netop er en forklarende årsag til at de omtalte problemer er opstået.

Domstolenes bevillinger er fordelt på de forskellige sagsområder således:⁴⁹⁵

⁴⁹² Se eksempelvis Ulen og Cooter, "Law and Economics", s. 1, 2. fodnote.

⁴⁹³ Seneste udgivelse: Coase, "The Problem of Social Cost".

⁴⁹⁴ Coase.V 9 og VIII 23.

⁴⁹⁵ Finansloven for 2024, § 11.41.02, s. 76.

Mio. kr.	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Udgifter i alt	2.130,50	2.097,90	2.088,20	2.307,80	2.319,80	2.360,70	2.316,20
Generelle fællesomkostninger	584,1	569,8	572,1	626,8	630,1	641,2	629,1
Civile sager	508,1	499,6	497,7	549,6	552,5	562,2	551,6
Straffesager	645,9	649,7	634	714,7	718,4	731,1	717,3
Fogedsager	185,8	177,2	182	194,9	195,9	199,4	195,6
Skiftesager	186,8	181,4	183	199,6	200,6	204,1	200,3
Notarforretninger	19,8	20,2	19,4	22,2	22,3	22,7	22,3

Fogedsager % af total 8,72% 8,45% 8,72% 8,45% 8,44% 8,45% 8,44%

Det fremgår af oversigten, at domstolenes samlede budget steg med 10,5% fra 2023 til 2024,⁴⁹⁶ for derefter budgetteret alene at stige nogenlunde i takt med inflationen frem mod 2027. Den store ekstrabevilling til domstolene i 2024 tilfaldt kun i mindre grad fogedretten, hvis bevilling ”kun” steg ca. 7 %.⁴⁹⁷ Den ekstra tildeling som domstolene modtog i 2024, gik primært til straffeområdet, der så den største procentuelle stigning.⁴⁹⁸

Bevillingen til fogedretten er alene budgetteret til at stige med 0,7 mio. kr. fra 2024 til 2027, hvilket giver en stigning mindre end den forventede inflation i samme periode.

⁴⁹⁶ $(2.307,80 - 2.088,20) / 2.088,20 = 10,52\%$.

⁴⁹⁷ $(194,9 - 182) / 182 = 7,09\%$.

⁴⁹⁸ Omkostningerne til straffeområdet steg fra 2023 til 2024 med 12,7 %. Omkostningerne til notarforretninger steg faktisk mere (14,4%), men udgør nominelt en meget lille del af det samlede forbrug.

9.2.1) Fogedrettens økonomi

Fogedrettens bevilling er steget med 5,4% fra 185,8 mio. kr. i 2021 og til 195,9 mio. kr. i 2025.⁴⁹⁹ Fra 2017 til 2021 var bevillingerne til fogedretten steget med 30,8 %, hvilket dog har medført, at fogedretten har givet et ikke uvæsentligt overskud fra 2020 og frem. Til bevillingen skal lægges fogedrettens indtægter, der giver den samlede likviditet til fogedretten.⁵⁰⁰

Mio kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bevilling og indtægter	157,9	142,8	176,5	186,5	190,8	173,5	178
Omkostninger	171,9	179,1	185,7	167,8	166,8	165,9	167,4
Over/underskud	-14,00	-36,30	-9,20	18,70	24,00	7,60	10,60

Fogedretten brugte relativt konsekvent mindre end den samlede bevilling og indtægter frem til 2023.⁵⁰¹ Bevillingerne er selve den offentlige bevilling til driften af fogedretten. Fogedretten modtager derudover tillige visse ”øvrige indtægter”, der dækker over de indtægter, der kan opstå til fogedretten i forbindelse med behandlingen af visse særlige

⁴⁹⁹ Finansloven for 2024, § 11.41.02, s. 76. $(195,9-185,8)/185,8 = 5,44\%$.

⁵⁰⁰ ”Danmarks Domstoles Årsrapport” for perioden 2017 - 2023. Danmarks Domstoles Årsrapport 2024 er endnu ikke udgivet på tidspunktet for afleveringen af afhandlingen.

⁵⁰¹ 2024-opgørelsen offentliggøres først efter afleveringen af afhandlingen.

sager.⁵⁰² Dette omfatter ikke retsafgifter, der ikke indgår i domstolenes økonomi, men indtægtsføres direkte af staten på finanslovens hovedkonto 11.43.01.

For at forstå udviklingen i fogedrettens økonomi og brugen af resurser, er det relevant at se de samlede omkostninger i forhold til det antal sager, der faktisk behandles og afsluttes i samme periode, for på den måde at knytte økonomi og produktivitet sammen.

Fogedretten behandler en række sager, der ligger uden for afhandlingens sigte om inddrivelsessager, og som kan påvirke det samlede billede en smule. Antallet af disse ”øvrige sager”⁵⁰³ er i perioden 2017-2023 faldet med lidt over 1/3, fra 25.897 afsluttede sager i 2017 og til 16.357 afsluttede sager i 2023.⁵⁰⁴ De ”øvrige sager” udgør dermed en relativt begrænset mængde set ud fra fogedretten som helhed, og de nedenfor anførte beregninger gør derfor ikke yderligere for at korrigere for disse.⁵⁰⁵

Udviklingen i antallet af modtagne og afsluttede fogedsager, samt prisen pr. behandlet sag ved fogedretten, kan opgøres således:

⁵⁰² Eksempelvis efter konkurslovens § 153, stk. 2 og 3, hvorefter et dividendebeløb, hvis udbetaling vil medføre uforholdsmæssige omkostninger eller der ikke inden et år efter udlodning kunne udbetales, tilfalder statskassen. Flere dele af lovgivningen indeholder lignende bestemmelser, hvorefter beløb under visse omstændigheder tilfalder statskassen, hvilket i praksis sker ved, at disse indtægtsføres ligeligt fordelt mellem fogedretten og skifteretten.

⁵⁰³ Begrebet dækker over bl.a. forældremyndighedssager, umiddelbare fogedforretninger, forbuds- og bevissikringssager.

⁵⁰⁴ 2024-statistikken foreligger endnu ikke jf. bilag 3.

⁵⁰⁵ Der føres ikke særskilt regnskab for hvor stor en del af fogedrettens omkostninger der stammer fra bestemte sagstyper, hvorfor disse ”øvrige sager” ikke retvisende kan isoleres i domstolenes regnskaber, og derfor ses som en del af helheden.

Antal fogedsager i stk.⁵⁰⁶	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Modtagende almindelige fogedsager	221.886	208.134	221.502	178.387	160.878	161.226	178.623
Afsluttede almindelige fogedsager	220.096	201.981	228.306	186.191	161.892	160.751	170.994
Modtagende betalingspåkrav	111.593	109.100	106.177	93.445	78.063	89.320	90.611
Afsluttede betalingspåkrav	110.398	115.497	113.864	100.271	84.449	91.017	91.867
Modtaget øvrige sager	25.389	27.522	21.150	16.671	13.514	16.156	16.496
Afsluttet øvrige sager	25.897	27.600	21.539	17.558	13.674	16.120	16.357
Modtagne sager i alt	358.868	344.756	348.829	288.503	252.455	266.702	285.730
Afsluttede sager i alt	356.391	345.078	363.709	304.020	260.015	267.888	279.218

<i>Heraf inddrivelsessager modtaget i alt</i>	333.479	317.234	327.679	271.832	238.941	250.546	269.234
<i>Heraf inddrivelsessager afsluttet i alt</i>	330.494	317.478	342.170	286.462	246.341	251.768	262.861
<i>Udvikling i sagsporteføljen for inddrivelsessager</i>	2.985	-244	-14.491	-14.630	-7.400	-1.222	6.373

Bevilling og indtægter (Mio. kr.)	157,9	142,8	176,5	186,5	190,8	173,5	178
Omkostninger (Mio. kr.)	-171,9	-179,1	-185,7	-167,8	-166,8	-165,9	-167,4

<i>Bevilling og indtægt pr. afsluttet fogedsag (kr.)</i>	-443,05	-413,82	-485,28	-613,45	-733,80	-647,66	-637,49
<i>Faktiske omkostninger pr. afsluttet fogedsag (kr.)</i>	-482,34	-519,01	-510,57	-551,94	-641,50	-619,29	-599,53

Der kan udledes flere væsentlige pointer af ovenstående. Antallet af modtagne og afsluttede fogedsager var væsentligt højere i perioden 2017-2019 end det har været fra 2020 og frem. Det lavere antal modtagne sager har bevirket, at fogedretten i 2018-2022 har kunne

⁵⁰⁶ Figuren er baseret på "Fogedrettens årsstatistik; Modtagne og afsluttede fogedsager" for perioden 2017-2023 samt på "Danmarks Domstoles Årsrapport" for perioden 2017 – 2023.

afslutte flere sager end der blev modtaget, for dermed at nedbringe sagsbunken. Fogedretten afsluttede ca. 11.000 flere sager i 2023 end i 2022, men det blev mere end opvejet af de ca. 19.000 flere nye sager der blev modtaget i samme periode. Stigningen i modtagne sager fra 2021-2023 kan potentielt delvist tilskrives ændringen af retsafgiftsloven, der trådte i kraft 1/10 2021, og som gennemgået i kapitel 3.7 var en del af Rørdam-udvalgets begrundelse for forlængelsen af fredningsperioden ved insolvens. Denne forlængelse af fredningsperioden har – potentielt – til dels haft den ønskede effekt, idet fogedretten modtog ca. 256.440⁵⁰⁷ nye sager i 2024 – ca. 29.000 færre sager end i 2023.

Antallet af afsluttede fogedsager er faldet med ca. 77.000 stk. / 21,7 % fra 2017 til 2023. I samme periode er fogedrettens samlede omkostninger alene faldet med 4,5 mio. kr. / 2,6 %. Det store misforhold mellem faldet i antal behandlede sager og i fogedrettens faktiske udgifter kan delvist tilskrives, at en stor del af fogedrettens omkostninger er ikke-variable, og derfor ikke falder, blot fordi antallet af fogedsager falder. Der er fortsat samme udgifter til lokaler, drift og (antageligvis) samme mængde personale. Det bevirker dog at hvor fogedretten i 2017 brugte 482,34 kr. pr. afsluttet sag, brugte de i 2024 599,53 kr. – en stigning på ca. 117 kr./sag, svarende til en stigning på 24,3%, hvilket er ganske meget på blot syv år.

Den mest væsentlige konklusion ud fra ovenstående må derfor nødvendigvis være, at det ikke i sig selv vil være specielt resursebesparende for fogedretten at nedbringe antallet af fogedsager, medmindre denne nedbringelse kan anses for permanent, idet man først i denne situation ligeledes kan foretage en nedbringelse af fogedrettens faste omkostninger. Et sådant fald i fogedrettens omkostninger sås ikke i perioden frem til 2024, og det er ligeledes

⁵⁰⁷ Foreløbige tal, jf. bilag 4.

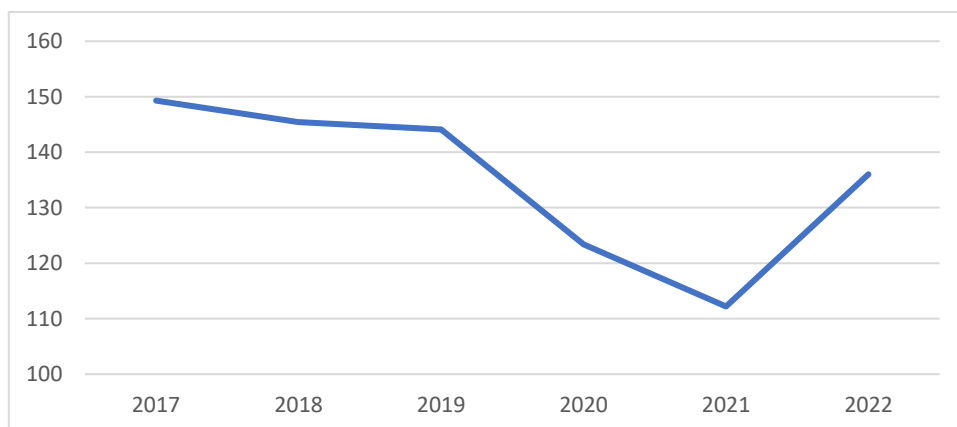
ikke indregnet i forventningerne frem mod 2027, hvor fogedretten forventes fortsat at koste ca. det samme.⁵⁰⁸

Den modsatte konklusion kan dog også med rimelighed drages ud fra ovenstående: hvis fogedretten er i stand til at automatisere dele af sagsbehandlingen på en sådan måde at kvaliteten af fogedsagerne forbedres, kan dette gøres uden at fogedretten skal tilføres flere resurser. Dette må i hvert fald være gældende så længe denne forbedring i sagsbehandlingen ikke direkte gør behandlingen af den enkelte sag dyrere, med den konsekvens at alle fremtidige fogedsager fortsat kan behandles indenfor de samme faste omkostninger, blot med en langt højere kvalitet og med færre sager der skal behandles mere end én gang for at finde en reel løsning på den underliggende gæld.

9.2.1.1) Retsafgifter

Selv om betalingen af retsafgifter er direkte forbundet med behandlingen af sager ved domstolene, indgår betalte retsafgifter ikke i domstolenes økonomi, men konteres særskilt på finanslovens hovedkonto 11.43.01. Retsafgifter ligger derfor uden for domstolenes budgetramme. Statens indtægter fra retsafgifter vil dog blive påvirket i negativ retning hvis antallet af fogedsager nedbringes. De for fogedsager indbetalte retsafgifter blev naturligvis påvirket af Covid19-nedlukningen af domstolene, men har ellers været relativt stabile i perioden 2017-2022:

⁵⁰⁸ Finansloven for 2024, § 11.41.02, s. 76.



Mio. kr. ⁵⁰⁹	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Retsafgifter	149,3	145,4	144,1	123,4	112,2	136

Statens indtægter fra retsafgifter på fogedsager har ligget mellem ca. 110 og 150 mio. kr. årligt siden 2017, dog med et væsentligt fald som følge af Covid19-nedlukningen af domstolene. En reduktion af antallet af fogedsager vil nedbringe statens indtægter fra retsafgifter mere permanent. Statens indtægter fra retsafgifter på fogedsager er ligeledes ikke væsentlig afvigende fra de samlede udgifter, som staten har til driften af fogedretten:

Mio. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Retsafgifter	149,3	145,4	144,1	123,4	112,2	136
Omkostninger	-171,9	-179,1	-185,7	-167,8	-166,8	-165,9
Resultat	-22,6	-33,7	-41,6	-44,4	-54,6	-29,9

⁵⁰⁹ Bilag 4.

Det samlede årlige ”underskud” ved at holde fogedrettens udgifter op mod statens indtægter fra retsafgifter på fogedsagerne, varierede i perioden mellem ca. 20 og 55 Mio. kr. Fogedretten er derfor, retsafgifterne medregnet, ikke langt fra at være omkostningsneutral for staten i sin nuværende form. Hertil kan så igen lægges fogedrettens ”øvrige indtægter” fra bl.a. konkurslovens § 153, stk. 2 og 3, der nedbringer fogedrettens samlede underskud i denne sammenligning yderligere. De faktiske omkostninger til fogedretten er langt mindre end bevillingen i finansloven, hvis retsafgifter medregnes, hvilket de dog ikke gør i finansloven eller i domstolens budget.⁵¹⁰

Der er ligeledes ikke nogen automatisk sammenhæng mellem antallet af fogedsager behandlet (konstateret ud fra retsafgifter betalt) og fogedrettens driftsomkostninger, hvilket illustreres ved at de betalte retsafgifter faldt 24,85% fra 149,3 til 112,2 Mio. kr. fra 2017 til 2021, mens omkostningerne i samme periode kun faldt 2,97% fra 171,9 til 166,8 Mio. kr. Det underbygger den logiske konklusion om, at omkostningerne til fogedretten i høj grad består af faste og ikke variable udgifter, og en egentlig nedbringelse af omkostningerne til fogedretten dermed forudsætter en mere strukturel omlægning af dele af driften, og ikke blot en reduktion af antallet af sager på mere eller mindre midlertidig basis.

En reduktion i antallet af fogedsager ville dog ligeledes medføre et indtægtstab for staten på retsafgifter, der dog nuværende er vanskeligt at opgøre præcist, særligt henset til at ændringerne i retsafgiftsloven endnu ikke til fulde er slået igennem i statistikken.

9.2.2) Særligt om de økonomiske konsekvenser af lønindeholdelse for private krav

I 2006 udkom Danske Inkassoadvokater og Dansk Inkasso Brancheforening i samarbejde med Copenhagen Economics med rapporten ”De samfundsøkonomiske effekter

⁵¹⁰ Ibid.

af privat lønindeholdelse”. Det fremgår af rapporten at ”*forslaget om privates adgang til lønindeholdelse vil føre til store samfundsøkonomiske gevinster. Bruttonationalproduktet vil stige med næsten 9 mia., forbrugsmulighederne med 1,6 mia. og statens skatteindtægter med 5 mia. kr. Forslaget vil skabe 7500 nye jobs*”.⁵¹¹

Den konklusion er baseret på en antagelse om, at Danmark ved at give adgang til lønindeholdelse for private krav, statistisk ville nærme sig de samme tal som man ser i Norge med hensyn til betalinger og gældsinddrivelse. Det er i rapporten begrundet med at den mest væsentlige forskel på det danske og det norske inddrivelsessystem er, at der i Norge er adgang til lønindeholdelse for private krav. Det er dog ikke helt korrekt, idet Namsmannen i Norge ligeledes har adgang til en række økonomiske oplysninger om debitor, som fogedretten i Danmark ikke har. Selv ved indførelse af lønindeholdelse for private krav i Danmark, ville det norske system dermed stadig have en væsentlig fordel i forhold til at identificere udlægsegnede aktiver hos de debitorer, hvor lønindeholdelse ikke er en mulighed. Den forskel til trods, er det naturligvis korrekt, at lønindeholdelse for private krav er *en af* de største forskelle de to systemer i mellem, og antageligvis den, der gør den største forskel i forhold til effektiv inddrivelse i praksis.

Når man tager de to inddrivelsessystemers øvrige relative ligheder i betragtning, synes konklusionen om, at resultaterne i henholdsvis Danmark og Norge tilnærmelsesvist ville ligne hinanden, hvis Danmark ligeledes tillod lønindeholdelse for private krav, ikke helt urimelig. I Norge tvangsfuldbyrdes udlæg i fast ejendom og løsøre kun i situationer hvor lønindeholdelse har vist sig ikke at kunne føre til inddrivelse af gælden. På samme vis må lønindeholdelse for private krav i Danmark antages at ville nedbringe antallet af tvangssalg

⁵¹¹ De samfundsøkonomiske effekter af privat lønindeholdelse af 11. april 2006, s. 4.

af både løsøre, motorkøretøjer og fast ejendom ganske væsentligt. Så snart lønindeholdelse er en mulighed, er et udlæg næsten pr. automatik kun en back-up sikkerhed.

En mere effektiv privat inddrivelse i Danmark vil have såvel direkte som indirekte positiv effekt på samfundsøkonomien. Den direkte positive effekt kommer af, at når virksomhederne har mindre tab på debitorer, forbedres deres driftsmæssige resultater. Den effekt forstærkes af, at de samme virksomheder ikke i samme omfang skal bruge tid og resurser på potentielt forgæves inddrivelse.

Lønindeholdelse har ligeledes en vis præventiv effekt, der giver en indirekte positiv effekt på samfundet, ved at demotivere borgere fra at købe ting eller optage lån, som de med en høj grad af sandsynlighed ikke kan betale for efterfølgende. Når det står borgerne klart, at en potentiel fremtidig gæld blot vil blive modregnet i borgerens indtægt, vil det antageligt afskrække mange debitorer fra at stifte yderligere gæld, som de ikke efterfølgende kan tilbagebetale.

Der er naturligvis en årsag til, at lønindeholdelse benyttes så flittigt i alle de omkringliggende lande, samt til inddrivelse af offentlig gæld i Danmark. Lønindeholdelse har en langt bedre balance mellem effektivitet og omkostninger (både økonomiske og menneskelige) end alternativerne, og der kan ikke med rimelighed rejses tvivl om, at lønindeholdelse for private krav også vil være et både væsentligt og særdeles tiltrængt skridt i den rigtige retning for fogedrettens inddrivelse. Det er nært ved en nødvendighed, hvis inddrivelsesopgaven fortsat skal henlægges under fogedretten også i fremtiden. De positive samfundsøkonomiske effekter af privat lønindeholdelse er både tydelige og væsentlige.

Del 3 - Fremtidens datadrevne inddrivelse

10. Fogedrettens plads i retsplejen

Det fremgår af retsplejelovens § 11, stk. 2 at ”*Til byretternes virkekreds hører uden for den egentlige retspleje, hvortil også regnes skifteforvaltning og foged- og auktionsforretninger, [...]*”. Det ses direkte ud af bestemmelsens ordlyd – og af lovgivers eksplicitte behov for at pointere, at fogedforretninger altså skal anses som en del af den egentlige retspleje – at dette ikke nødvendigvis er åbenbart, og at fogedforretninger indtager en noget perifer plads i domstolens virkekreds. Hvis det havde været en helt naturlig del af domstolene, havde den pointering ikke været nødvendig.

Domstolenes primære formål er at træffe afgørelser i tvister. Man kan derfor rejse spørgsmålet, om inddrivelse af privat gæld ikke falder lovligt langt fra denne kompetence.⁵¹² Gomard og Kistrup beskriver det som at ”*Domstolens virksomhed på foged- og skifterettens område består kun i mindre grad i afgørelser af tvister mellem modstående parter, men i fogedretten i gennemførelsen af allerede trufne afgørelser*”.⁵¹³ Netop det forhold, at der i reglen allerede er truffet en bindende afgørelse, der nu blot skal eksekveres, bringer på mange måder inddrivelse konceptuelt uden for rammerne af den dømmende magt, tillagt domstolene ved grundlovens § 3, hvorefter ”*Den dømmende magt er hos domstolene*”.

Sprogbruget i retsplejeloven giver ligeledes skel mellem den egentlige retspleje på den ene side, og andre judicielle opgaver, som man alligevel vælger at henføre under retsplejen,

⁵¹²Møgelvang-Hansen og Juul-Sandberg gennemgår i ”Kreditorforfølgning”, på s. 35 ff. de principielle forskelle mellem ”domsret” og ”fogedret” med fokus på fogedrettens konkrete tvangsmæssige gennemførelse af kreditors krav og de deraf følgende retsmidler i kontrast til behandlingen af civile domssager. Det fremgår af gennemgangen at forskellene er væsentlige.

⁵¹³ Kistrup og Gomard, ”Civilprocessen”, s. 26.

på den anden: altså en opdeling mellem *egentlig retspleje* (jurisdictio contentiosa eller ligigiosa) og *frivillig retspleje* (jurisdictio coluntaria).⁵¹⁴ Fogedrettens virke i inddrivelsen falder ind under sidstnævnte kategori, idet domstolen her medvirker på anden vis end ved at afgøre tvister mellem parter, hvilket ellers er en forudsætning for, at ret enten stiftes eller bevares. Gomard og Kistrup beskriver inddrivelsen som en rent "*administrativ opgave*",⁵¹⁵ og man kan også med rette undre sig over, hvorfor man i Danmark har valgt en så fundamentalt anderledes vej end i de øvrige nordiske lande, hvis samfund og retssystemer ellers er meget sammenlignelige.

Ved retsplejeloven af 1919 blev herredsfogeden nedlagt, og dennes opgaver fordelt mellem underretsdommere og landets politimestre. Det fremgår af retsplejeloven af 1919 § 13, at "*Underrettens Virkekreds omfatter Behandling og Paakendelse af Retssager og Foretagelse af Retshandling i det Omfang, som bestemmes ved Reglerne i denne Lov*", og idet samme lovs kapitel 45 indeholdt en række regler for eksekution, blev tvangsinddrivelsen derfra varetaget af underretterne, i skikkelse af nu fogedretten. Opgaven kunne dog potentielt lige så vel have været blevet underlagt landets politimestre i forbindelse med opsplitningen af herredsfogeden. Det ville have resulteret i et ganske anderledes system, der nok ville have været meget mere lig det norske og svenske – samt det danske system for inddrivelse af offentlig gæld – end tilfældet er nu.

⁵¹⁴ Ibid. s. 43.

⁵¹⁵ Ibid. s. 44. Dette er dog naturligvis ikke en juridisk korrekt beskrivelse af fogedrettens virke, og skal alene ses som en beskrivelse af hvordan de opgaver, der de facto udføres i fogedretten, *fremstår* administrative. Fogedrettens virke betragtes som judiciel, hvilket bl.a. ses i det faktum, at fogedrettens afgørelser kan kæres til landsretten. Se i øvrigt Werlauff og Lindencrone Petersen, "Dansk retspleje", s. 431.

At opgaven med tvangsinddrivelse ligger uden for domstolenes egentlige hovedformål, ses også indirekte af retsplejelovens § 19, stk. 3, hvorefter byretspræsidenten kan ”*meddele andre personer bemyndigelse til [...] at udføre foged[sager], hvis der ikke skal træffes afgørelse i tvistigheder*”. Bestemmelsen hjemler muligheden for at lade de fogedsager, der ikke indeholder behov for en reel afgørelse af en tvist mellem parterne, og som dermed ligger længst fra domstolenes kerneområde, behandle af personer uden juridisk uddannelse, og som har en ganske begrænset bemyndigelse. Arbejdet som kontorfoged minder objektivt ganske meget om arbejdet ved en offentlig myndighed med sagsbehandling.

I Norge er myndigheden til gennemførelse af tvangsinddrivelse fordelt over to instanser, der begge ligger uden for domstolene. Efter norsk ret skelnes der mellem den almindelige Namsmann (*namsfogder* og *nansmenn*, der er organiseret som en del af politiet,⁵¹⁶ og *Særnamsmenn* med myndighed til inddrivelse af offentlige fordringer.⁵¹⁷ Opdelingen svarer meget til den danske opdeling mellem fogedrettens inddrivelse af private krav og Gældsstyrelsens inddrivelse af gæld til det offentlige. Der er dog den væsentlige forskel, at Namsmannen i Norge er en del af politiet, og dermed en del af den offentlige forvaltning, hvilket giver en lang række fordele i forhold til oplysningen og gennemførelsen af inddrivelsessager. I teorien har den almindelige Namsmann myndighed til at inddrive alle krav, uanset eksistensen af Særnamsmannen,⁵¹⁸ men i praksis benytter Særnamsmannen sin kompetence til den offentlige inddrivelse fuldt ud. Det gælder særligt på sikringsstadiet, hvor formålet med inddrivelsen er etablering af en sikkerhed, mens Særnamsmannens kompetencer er anderledes begrænset i dækningsstadiet, svarende til tvangsauktioner efter

⁵¹⁶ Den norske tvangsfuldbyrdslovs § 2-2, jf. den norske politilovs § 17.

⁵¹⁷ Den norske tvangsfuldbyrdslovs § 2-14 eller den norske skattebetalingslovs §§ 14-3 og 14-10.

⁵¹⁸ Den norske tvangsfuldbyrdslovs § 1-1.

dansk ret. Den del håndteres primært af den almindelige Namsmann, selv om kreditor er det offentlige, og selv om sagen frem til dette punkt har været behandlet af Særnamsmannen.

I modsætning til ved den danske fogedret, påhviler det i Norge Namsmannen at oplyse sagen fyldestgørende og korrekt, herunder også at fremsøge eventuelle udlægseggede aktiver hos debitor, hvilket sker elektronisk og automatisk som tidligere gennemgået.

I Sverige er al inddrivelse samlet hos Kronofogden jf. Utsökningsbalken 1. kap. § 3, hvorefter *”Mål om verkställighet (utsökningsmål) handläggs af kronofogde eller annan tjänsteman hos Kronofogdemyndigheten”*. Kronofogden, der ligeledes er en offentlig myndighed placeret uden for domstolene,⁵¹⁹ varetager, ligesom Namsmannen i Norge, selv oplysningen af inddrivelsessagen.

Fogedretten er som en del af domstolene bundet af princippet i retsplejelovens § 338 om kun at tage hensyn til anbringender, som en part har gjort gældende, eller som ikke kan frafalde, og den meget ligefremme konsekvens af anvendelsen af forhandlingsmaksimen frem for officialmaksimen i fogedretten er, at det rent faktisk ikke er et krav, at en sag er fuldt (eller endog blot ”tilstrækkeligt”) oplyst, for at der kan træffes en afgørelse. Det er et helt overordnet retsprincip, at retten ikke undersøger sagen, og retten er ikke en undersøgelsesdomstol, der skal nå frem til, hvad der er materielt korrekt.⁵²⁰ Det princip er dog allerede fraveget i fogedretten i en række sager, idet kreditor ikke behøver møde i fogedsager med en hovedstol på under 2.500 kr.,⁵²¹ hvorfor fogedretten i disse sager netop påtager sig opgaven med at udspørge debitor under strafansvar.

⁵¹⁹ Kronofogdemyndigheten er en statslig forvaltningsmyndighed under Finansdepartementet og er ikke en domstol jf. Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform kap. 11.

⁵²⁰ Werlauff, ”Retssager”, s. 103.

⁵²¹ Retsplejelovens § 492, stk. 2.

Forhandlingsmaksimen i civilprocessen eksisterer af hensyn til sagens parter.⁵²² Det er parternes retssag, det er parterne der betaler for processen og det er parterne der disponerer over hvad sagen drejer sig om jf. dispositionsmaksimen, hvorefter parterne selv kan disponere over alle dele af sagen, der ikke betragtes som indispositive. Hensynet bag forhandlingsmaksimen forsvinder dog mere og mere, jo mere sagen kommer til at minde om en forvaltningsretlig afgørelse. Selv om domstolene er undtaget fra forvaltningsloven,⁵²³ minder netop behandlingen af udlægsforretninger i betænkelig høj grad om en forvaltningsretlig afgørelse. Det synes derfor også potentielt retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at sådan en afgørelse ikke nødvendigvis forudsætter, at debitors økonomiske forhold er tilstrækkeligt eller korrekt oplyst, og at ansvaret herfor alene påhviler sagens parter – hvoraf debitor ofte er en svag part, over for hvem forvaltningsloven ville have pålagt den offentlige myndighed at tage særlige hensyn, og hvor kreditor ofte ikke har adgang til de nødvendige informationer.

Fogedrettens arbejdsgange bør i højere grad blive defineret efter hvilken type opgaver fogedretten på tidspunktet er ved at udføre, hvis opgaven med privat inddrivelse skal fortsætte her. Der er i forvejen et relativt naturligt skillepunkt i afgrænsningen mellem brugen af kontorfogeder, der jf. retsplejelovens § 19, stk. 3 kan bemyndiges af byretten til at behandle fogedsager hvori der ikke skal *”træffes afgørelse om tvistigheder”*, og så de fogedsager, hvor der netop er opstået en tvistighed som en dommer skal træffe afgørelse om. Der er en væsentlig processuel forskel på om fogedsagen behandles af en kontorfoged eller en juridisk dommer, idet en kontorfoged ikke kan tage imod vidneforklaringer under

⁵²² Werlauff, ”Retssager”, s. 104.

⁵²³ Principperne i forvaltningslovens kapitel 1.

strafansvar,⁵²⁴ men alene kan tage imod pligtsmæssige oplysninger under strafansvar⁵²⁵ på samme måde som en forvaltningsmyndighed kan. De oplysninger kunne potentielt indsamles og opstilles automatisk, uden at det ville medføre en principiel fravigelse af de nuværende retsprincipper.

Den opdeling mellem kontorfoged-fogedretten og fogedretten under en juridisk dommer, er samtidig en opdeling af fogedrettens opgaver mellem ”samlebåndsinddrivelsen”⁵²⁶ og den egentlige tvistløsning. Som en naturlig følge af den opdeling, kan man også argumentere for, at fogedretten under kontorfogeden ikke i samme omfang bør være omfattet af retsplejelovens § 338, eller af forhandlingsmaksimen i det hele taget, netop fordi de helt grundlæggende forudsætninger herfor om to modstridende parter, der hver især fremfører deres synspunkter for retten, reelt ikke er til stede, så længe drøftelsen alene handler om hvad debitor ejer af aktiver og kan eller ikke kan betale. Fogedsagen ender ligeledes ikke med en afgørelse på samme måde som en omtvistet sag gør, og kontorfogeden har ikke til opgave at tage stilling til hvem af parterne der ”har ret”, eller skal gives medhold i sine synspunkter. Berettigelsen af forhandlingsmaksimen i denne del af fogedretten kan derfor være svær at få øje på.

Der er ligeledes andre af de for civilretten gængse retsprincipper, der konsekvent er fraveget i fogedretten. Princippet om offentlighed i retten omfatter således ikke den del af fogedsagen der forestås af kontorfogeder. Men fremkommer debitor med en indsigelse mod det grundlag som fogedforretningen gennemføres på, og der dermed bliver behov for en egentlig juridisk stillingtagen til et spørgsmål, vil denne del af fogedmødet som

⁵²⁴ Straffelovens § 158 stk. 1.

⁵²⁵ Ibid. § 162.

⁵²⁶ Se fodnote 519.

udgangspunkt foregå for åbne døre.⁵²⁷ Der gælder dermed allerede andre regler for fogedsager for kontorfogeder på en række områder, hvilket fremhæver den almindelige ”samlebåndsinddrivelse”⁵²⁸ som en fremmed fugl inden for domstolen, hvilket så igen berettiger, at den kan driftes og anskues en smule anderledes en domstolene som helhed.

Det arbejde som kontorfogeden udfører under domstolenes paraply, er objektivt set tættere på en almindelig administrativ opgave, som man kunne finde den i en offentlig myndighed, end på egentligt domstolsarbejde. Kontorfogeden skal tage stilling til om debitor *kan* betale og *hvilke* aktiver der er tilstrækkeligt udlæg til sikkerhed for kravet. De opgaver kunne med en højere grad af både præcision og effektivitet løses under paradigmet om officialmaksimen, hvorefter kontorfogeden da skulle sikre sig at have sagen tilstrækkeligt oplyst til at træffe en korrekt beslutning. Selve oplysningen af sagen kunne da med stor fordel suppleres af SKATs R75, hvilket både enkelt og effektivt ville sikre en korrekt oplysning af sagerne for kontorfogeden. Princippet i retsplejelovens § 338 passer dårligt til det arbejde som kontorfogeden reelt set udfører, og der er derfor behov for et delvist paradigmeskifte, hvor den objektivt korrekte løsning af fogedrettens praktiske opgaver prioriteres, og hvor der er fokus på mere sandhed og mindre erklæring.

Der er ligeledes ikke tungtvejende argumenter imod at lade fogedretten bistå med sagens oplysning via automatisk indhentning af visse økonomiske oplysninger, ud over det helt principielle om at det ikke rigtig passer ind i en domstol. Her må det dog anføres, at det gør hele ordningen med kontorfogeder heller ikke. Vi har blot ”vænnet” os til her at lade ikke-juridisk uddannede kontorphersonale træffe juridisk bindende afgørelser, netop fordi afgørelserne kun omhandler ”samlebåndsinddrivelsen”.

⁵²⁷ Werlauff og Lindencrone Petersen, ”Dansk retspleje”, s. 517.

⁵²⁸ Se fodnote 519.

Der er i retsplejeloven allerede hjemmel til fravigelsen af forhandlingsmaksimen i fogedretten, og fogedretten har allerede i dag rollen som den udspørgende i mindre sager.⁵²⁹ Princippet om at kreditor ikke behøver give møde under sagen hvis denne angår et mindre beløb, findes tilsvarende i praksis i norsk ret, men med den væsentlige forskel, at det princip efter norsk ret omfatter *alle* inddrivelsessager af pengekrav uanset størrelse.⁵³⁰ Det system fungerer i Norge, fordi kreditor netop ikke spiller en aktiv rolle i selve inddrivelsen, da sagen oplyses og behandles af inddrivelsesmyndigheden selv, på samme vis som ved Kronofogden i Sverige. Parterne har ret (men for kreditor ikke pligt) til at være til stede under Namsmannens møde, men kan pålægges at møde op,⁵³¹ efter samme princip som ved de helt små fogedsager i Danmark, hvis dette findes nødvendigt.

I Norge er det, lige som i Danmark, formelt parterne der bærer ansvaret for sagens oplysning,⁵³² ligesom debitor har en strafbelagt oplysningspligt.⁵³³ Den praktiske opfyldelse af denne oplysningspligt sker blot i Norge på Namsmannens foranledning, ved at Namsmannen trækker de oplysninger, som debitor har pligt til at afgive.

Idet vi også i Danmark både har fraveget princippet om offentlighed i retten og accepteret, at fogedretten under visse betingelser kan påtage sig rollen som den, der søger fogedsagen oplyst, er der ikke tungtvejende argumenter imod at lade det princip udstrækkes til at omfatte en mere generel oplysning af alle ubestridte tvangsinddrivelsessager – retsprincippet er uændret.

⁵²⁹ Retsplejelovens § 492, stk. 2.

⁵³⁰ Den norske tvangsfuldbyrdslovs § 7-10 hvoraf blot fremgår at: ”*Saksøkeren skal gis meddelelse om tid og sted for utleggsforretningen dersom denne har bedt om å bli varslet*”.

⁵³¹ Ibid. § 5-8.

⁵³² Ibid. § 5-3.

⁵³³ Ibid. § 5-9 jf. den norske domstolslovs § 210.

Man kan herefter overveje, om kreditor overhovedet bør spille en aktiv rolle i den fremtidige tvangsinddrivelse, eller om afhøringen af debitor helt bør være overladt til (kontor)fogeden og ske på baggrund af debtors R75 – eller om opgaven med tvangsinddrivelse helt bør overgå til en offentlig myndighed, hvor denne objektivt set ville passe langt bedre ind, og have bedre vilkår for at fungere optimalt.

11. Fremtidens fogedret

11.1) Indledning og formål

Da opgaven med tvangsinddrivelse ikke naturligt falder inden for domstolene, og idet Norge og Sverige har valgt en anden tilgang, vil afhandlingens konklusioner være todelte. For det første vil afhandlingen i dette kapitel redegøre for, hvordan inddrivelse af private pengekrav kan forbedres inden for rammerne af fogedretten i sin nuværende form. Derefter vil afhandlingen i næste kapitel redegøre for de muligheder, der kunne opstå, hvis opgaven med tvangsinddrivelse blev overdraget fra fogedretten til en offentlig myndighed.

De overvejelser, der blev fremlagt i den betænkning, som dannede grundlaget for det nuværende system, er stadig relevante. Men hvis vi skulle designe et inddrivelsessystem baseret på de overvejelser og de muligheder der findes i dag, ville vi sandsynligvis konkludere, at et helt anderledes system ville være optimalt - et system, der ligesom Gældsstyrelsen ville blive placeret uden for domstolene. Derfor vil afhandlingen forholde sig åbent til begge scenarier.

De foregående kapitler har gennemgået de største udfordringer med inddrivelse af private pengekrav ved fogedretten, både faktisk, juridisk og økonomisk. Formålet med dette kapitel er at se på hvordan de problemer løses bedst muligt *inden for* rammerne af den nuværende fogedret. Dette kapitel er derfor baseret på den præmis, at løsningen skal findes inden for rammerne af selve fogedretten, hvilket ikke nødvendigvis er tilfældet. Alternativet til at løse problemerne med tvangsinddrivelse af private pengekrav *inden for* rammerne af fogedretten, ville være at løse de samme problemer *uden for* fogedretten, hvilket derfor gennemgås i næste kapitel.

11.2) Digitalisering af domstolene

Under overskriften *”Yderligere digitalisering af fogedsagsområdet”* fremgik det af *”Danmarks Domstoles Årsrapport fra 2018”* at *”Der er behov for at forbedre funktionaliteten i fogedsystemet, således at digitaliseringsgraden højnes, herunder så der bl.a. kan forkyndes digitalt og sendes til e-Boks samt sikker mail direkte fra fogedsystemet”*.⁵³⁴ Digital forkyndelse har siden marts 2022 været en realitet, og udviklingen med at digitalisere andre dele af domstolene fortsætter. Det fremgår således af *”Danmarks Domstoles Strategi 2019-2022”* at kortere sagsbehandlingstider er et af domstolenes 4 fokusmål, og at *”Domstolene vil understøtte realiseringen af målet ved bl.a. fortsat at have fokus på at optimere og udvikle sagsgange, herunder gennem et fortsat samarbejde i straffesagskæden og ved en yderligere digitalisering af sagsbehandlingen”*.⁵³⁵ Fokus på digitaliseringen af domstolenes sagsbehandling ligger i øjeblikket primært i behandlingen af straffesager, hvor domstolene i juni 2023 lancerede et nyt bødesagssystem, der skal digitalisere byrettens behandling af størstedelen af de ca. 100.000 forenklede bødesager der gennemføres hvert år – et system som domstolene selv betegnede som *”første skridt mod en fuld digital understøttelse af straffeområdet”*.⁵³⁶ Domstolene arbejdede ligeledes på et pilotprojekt i 2024 for sagsunderstøttende tvangsopløsningssager.⁵³⁷ Dette projekt, der kører under fællesbetegnelsen *”straffe- og skifteprogrammet”* er forventeligt fuldt implementeret ved domstolene i 2026.⁵³⁸

⁵³⁴ ”Danmarks Domstoles Årsrapport” 2018, s. 9.

⁵³⁵ ”Strategi for Danmarks Domstole 2019-2022”.

⁵³⁶ Danmarks Domstole - Danmarks Domstole lancerer nyt bødesagssystem.

⁵³⁷ Danmarks Domstoles Årsrapport 2022.

⁵³⁸ Danske Advokater - Straffe- og skifteprogrammet.

Det fremgår af ”Danmarks Domstoles Årsrapport 2022” at ”*Sideløbende fortsætter forberedelserne til udviklingen af systemets øvrige funktionalitet*”. Der kan ikke være tvivl om, at domstolene er fokuseret på digitalisering af sagsbehandlingen på områder, hvor dette kan være med til at sikre opfyldelsen af domstolenes strategiske mål, og/eller virke langsigtet resursebesparende.

Spørgsmålet om digitalisering af juridiske processer rejser dog en række spørgsmål, og disse spørgsmål bliver større og mere omfattende i karakter, jo større og mere omfattende eller teknologisk avancerede digitaliseringer og automatiseringer man overvejer.⁵³⁹ Særligt Sverige og Finland er nået langt i digitaliseringen af den indenretlige inddrivelse, mens Norge har et omfattende lovforslag i høring,⁵⁴⁰ der vil digitalisere og automatisere væsentlige dele af deres offentlige inddrivelse. Både Kronofogden og den finske *Ulosottolaitos* har allerede ganske avancerede onlinesystemer til inddrivelsen, der modsvarer en videreudbygning af den danske minretssag.dk, dog med den store forskel, at også betaling af gæld, oprettelse af afdragsordninger, oplysning af trangsbeneficie og indhentning af debtors økonomiske oplysninger er muligt direkte i systemet.⁵⁴¹

11.3) Fogedrettens rolle i fremtiden

Siden det med retsplejeloven af 1919 blev besluttet at inddrivelse skulle ske i regi af domstolene, med alt hvad der dertil hører, har der ikke været anledning til at træde et skridt

⁵³⁹ Se bl.a. Brownsword, ”Law Disrupted, Law Re-Imagined, Law Re-Invented”. s. 10-30 for en dybere gennemgang af legal disruption og dets konsekvenser.

⁵⁴⁰ *Lov om innkreving av statlige krav m.v. og etablering av ett utleggstrekk og modernisering av utleggsprosessen i tvangsfullbyrdelsesloven.*

⁵⁴¹ ”Ulosotto - National Enforcement Authority Finland, <https://asiointi.oikeus.fi/ulosotto/#/>”.

tilbage og stille det helt fundamentale spørgsmål, om det faktisk stadig er den rolle, vi som samfund ønsker, at fogedretten udfylder i sager om tvangsinddrivelse af ubetalte pengekrav.

Der er ingen tvivl om, at kontorfogederne i dag allerede i ikke uvæsentlig grad også fungerer som mediatorer mellem parter der er kørt skævt af hinanden. En kontorfoged der kan få parterne til at enes om en afdragsordning, der sikrer en fyldestgørelse af kreditor inden for en rimelig tid, og samtidig er mulig at overholde for debitor, er kommet frem til en pragmatisk løsning på den konflikt, der for 200 år siden ville være blevet løst ved magtanvendelse og gældsfængsel. Men fogedretten er stadig i dag begrænset af det format som de historiske omstændigheder har nødvendiggjort og som retsplejeloven har cementeret – et setup med to modstridende parter, en kreditor der udspørger debitor, debitor der svarer (sandt, usandt, rigtigt, forkert, præcist eller upræcist) og en kontorfoged, der i vidt omfang er nødt til at træffe sin beslutning på baggrund af den forklaring.

Hvis man træder et skridt tilbage, kan man godt stille et ganske fundamentalt spørgsmål; er det rent faktisk sådan her vi ønsker at tvangsinddrivelse foregår i vores samfund i dag?

11.4) Anbefalede tiltag i fogedretten

Formålet med dette afsnit er at gennemgå de anbefalede tiltag, som afhandlingen er kommet frem til, er nødvendige, for at indrette fogedretten med fokus på at komme tættere på den objektive sandhed. Afsnittet vil ligeledes se på implementeringen og praktikaliteten af de anbefalinger, samt de praktiske og juridiske udfordringer de vil medføre.

11.4.1) Lønindeholdelse for private krav

Lønindeholdelse er den mest effektive inddrivelsesform for private krav i både Norge, Sverige og Finland, og i Danmark er det et af Gældsstyrelsens stærkeste midler til inddrivelse af gæld til det offentlige. Det er samtidig det mest skånsomme alternativ for debitor, der får tilbagebetalt sin gæld uden at se sine ejendele blive tvangssolgt, som systemet lægger op til i dag.

Der er mange fordele ved lønindeholdelse for private krav, ikke mindst fordi det ville kunne indføres i fogedretten, uden nogen væsentlige ændringer i øvrigt, og alene denne relativt enkle løsning, ville dramatisk øge effektiviteten af fogedretten. Af alle afhandlingens

anbefalede tiltag, er dette klart det med størst realindvirkning, og samtidig noget der kan indføres omkostningseffektivt.

Lønindeholdelse er for kreditor mere effektivt end indgåelsen af en afdragsordning, idet kreditor ved lønindeholdelsen ikke er afhængig af, at debitor efterfølgende overholder sin betalingsforpligtelse måned efter måned. Lønindeholdelse er ligeledes mere omkostningseffektivt end udlæg,⁵⁴² og mange udlæg mere anvendes som en form for utilsigtet pressionsmiddel, end til egentlige tvangssalg i dag.

Lønindeholdelse er at foretrække for de fleste debitorer, frem for alternativerne. Om debitor afdrager sin gæld med et bestemt beløb om måneden ved lønindeholdelse eller ved en månedlig betaling, giver for debitor det samme resultat. Forskellen er at betalingerne via lønindeholdelse – i modsætning til med mange afdragsordninger – ikke misligholdes, med de deraf følgende yderligere omkostninger og gener, der naturligt følger ved at kreditor da indkalder den misligholdende debitor til at møde i fogedretten igen. Lønindeholdelse er ligeledes at foretrække for debitor frem for de fleste udlæg, idet det også for debitor er både omkostningsmæssigt og personligt tungt at opleve sine ejendele blive solgt på tvangsauktion, somme tider til priser der kun i beskeden grad nedbringer den underliggende gæld efter omkostninger. Ved lønindeholdelse nedbringer hver indeholdt krone også debitors gæld med en krone, idet der ikke er store omkostninger forbundet med lønindeholdelsen. Det samme kan ikke siges om tvangssalg af debitors aktiver, hvor en væsentlig del ofte går til at dække omkostningerne ved salget, hvilket igen medfører at debitor mister meget mere end gælden faktisk nedbringes med.

Slutteligt er lønindeholdelse at foretrække både for fogedretten og for samfundet som helhed, idet det rent resurse-mæssigt er lettere at opsætte og gennemføre end de fleste af

⁵⁴² Med undtagelse af udlæg i rede penge eller et bankindestående.

alternativerne. Der er dertil den naturlige effekt at idet (næsten) alle afdragsordninger der blev gennemført ved lønindeholdelse, vil blive overholdt, undgår fogedretten at skulle behandle flere fogedsager mellem de samme parter og om den samme gæld, hvilket er et ikke uvæsentligt dræn på resurserne i dag. Der er derfor mange fordele ved at ændre retsplejelovens § 511, stk. 1 til at tillade udlæg i endnu ikke udbetalt løn via lønindeholdelse.

Det ville medføre et rent praktisk spørgsmål om, hvordan lønindeholdelsen da skulle gennemføres. Det kunne mest enkelt ske ved at lade Gældsstyrelsen administrere selve lønindeholdelsen i deres PSRM-system,⁵⁴³ der dog nødvendigvis måtte skulle tilpasses hertil. Det er dog alene et mindre og ganske lavpraktisk problem, der langt opvejes af de samfundsmæssige fordele som lønindeholdelse for private krav vil medføre. PSRM-systemet tillader allerede Gældsstyrelsen at inddrive på vegne af en lang række offentlige kreditorer, og fogedretten kunne også med fordel fungerer som den myndighed som Gældsstyrelsen inddrev på vegne af, således så Gældsstyrelsen alene skulle have ”Fogedretten” oprettet som endnu en offentlig kreditor. Den mest nærliggende fremgangsmåde synes derfor at være at lade fogedretten afsige kendelse om lønindeholdelse, for derefter at lade denne gennemføres af Gældsstyrelsen, eventuelt for debtors omkostninger til dækning af Gældsstyrelsens omkostninger ved den faktiske gennemførelse. Dette ville ligeledes nødvendiggøre at fogedretten da kunne håndtere udbetalingen af de indeholdte beløb til kreditor, hvis dette ikke kunne ske direkte via Gældsstyrelsen. De mindre praktiske spørgsmål til trods, virker initiativet relativt let håndterbart.

Lønindeholdelse for private krav bør efterstilles offentlige krav. Det offentlige er i nært ved alle situationer en ufrivillig kreditor, der ikke er blevet kreditor ved en aftale med

⁵⁴³ PSRM-systemet anvendes til lønindeholdelse for offentlige krav, og er særdeles effektivt. Se mere herom på <https://www.ft.dk/samling/20201/almindel/sau/bilag/91/2308981.pdf>.

debitor, men derimod fordi debitor har misligholdt en lovfastsat betalingspligt. Den private kreditor har kunne tage en række forbehold for at søge at undgå at komme i den nuværende situation, som det offentlige ikke har haft mulighed for. Det offentlige kunne ikke blot have undladt at indgå den aftale, der nu er endt i fogedretten,⁵⁴⁴ og allerede derfor (samt fordi inddrivelse til den fælles kasse helt principielt bør have forrang frem for privat inddrivelse) bør offentlige krav altid gives forrang for private krav i lønindeholdelsen.

11.4.2) Forebyggende brug af insolvensregistret

Brugen af data i den aktive inddrivelse kan i mange tilfælde være afgørende for, om gælden i sidste ende bliver betalt. Den bedste inddrivelse er dog fortsat den man ikke behøver foretage. Derfor bør man ikke alene se på hvordan data kan bruges til at optimere tvangsinddrivelsen, men også se på, hvordan data kan bruges præventivt til at undgå de situationer der fører til, at en fogedsag bliver nødvendig.

Der er ikke offentlig adgang til insolvensregistret, og det er derfor som udgangspunkt ikke muligt for en potentiel kreditgiver at undersøge, om den potentielle kredittager, på tidspunktet for kreditgivningen, er erklæret insolvent i fogedretten. Den oplysning ville dog antageligvis have haft stor betydning for kreditgivers kreditvurdering af debitor, og kunne have afværget en overvejende sandsynlig efterfølgende fogedsag.

Den registrerede har selv krav på adgangen til netop de oplysninger, som er indeholdt i insolvensregistret,⁵⁴⁵ og har dermed ret til at få den dataansvarliges bekræftelse på, om personoplysninger vedrørende den pågældende behandles og i bekræftende fald, at få adgang

⁵⁴⁴ Dette gælder for størstedelen af de offentlige krav, men ikke i situationer hvor det offentlige indgår som part i en aftale, eller situationer der kan sidestilles hermed.

⁵⁴⁵ GDPR artikel 15, stk. 1.

til disse. Idet oplysningerne om hvorvidt en person er registreret i insolvensregistret med en aktiv insolvenserklæring eller ej, dels er data som den registrerede har ret til og dels er data, som fogedretten er forpligtet til at udlevere på anmodning fra den registrerede, bør den data gøres tilgængelig for almindelige digitale opslag fra potentielle kreditgivere efter samtykke fra den registrerede. Det bør samtidig gøres til et krav i reglerne om god kreditgivning, at en kreditgiver kontrollerer en potentiel kredittager i insolvensregistret, og ikke yder kredit til en insolvent debitor, efter samme principper som allerede findes i forhold til de eksisterende negativregistre.⁵⁴⁶

I Sverige anvendes et væsentligt mere omfattende register over gæld, hvor debtors gæld vil fremgå af Kronofogdens register i op til tre år *efter* denne er betalt,⁵⁴⁷ og den 1. april 2024 indførte Finland et nationalt statsdrevet kreditregister,⁵⁴⁸ der indeholder oplysninger om alle igangværende kreditter, tilbagebetalinger og slutdatoer på bl.a. realkreditlån, billån, forbrugerkreditter, kreditkort og studielån. Det er samtidig blevet et krav for alle kreditgivere at tjekke kredittagers kreditværdighed i registret, med henblik på at undgå kreditgivning til insolvente debitorer. Det fremgår således bl.a. af registret, hvis debitor har misligholdt gæld, samt om denne gæld er til inddrivelse.

Der er generel stor forskel på det danske og svenske (og finske) samfund, særligt i forhold til åbenhed og datagennemsigtighed, og det foreslås ikke at et tilsvarende register indføres i Danmark, hvor misligholdt gæld registreres, selv efter den faktisk er tilbagebetalt. Det virker dog som et både logisk og effektivt skridt at give potentielle kreditgivere en digital adgang til, med kredittagers samtykke, at få afklaret, om kredittager på tidspunktet er

⁵⁴⁶ Særligt RKI og Debitor Registret.

⁵⁴⁷ Lag (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, 2. kap, 12 §.

⁵⁴⁸ “Positiivinen luottotietorekisteri – 7 asiaa, jotka siitä on hyvä tietää”.

registreret i insolvensregistret med en aktiv insolvenserklæring eller ej, samt gøre det tjek til en nødvendig del af enhver kreditvurdering.

Der er en fælles nordisk forståelse for, at kreditoplysninger bør systematiseres og bruges aktivt i forebyggelsen af kreditgivning til insolvente debitorer, for at forhindre disse i at opbygge en endnu mere uoverskuelig gældssituation, og her kan og bør Danmark gøre mere, særligt idet de nødvendige oplysninger allerede findes i et digitalt register, i hvilket den registrerede har ret til indsigt.

11.4.3) Automatisk indhentning af økonomiske oplysninger

Det vil i praksis være relativt enkelt at give fogedretten adgang til de mest væsentlige af debtors økonomiske oplysninger, idet disse er samlet og opstillet i SKATs R75, hvortil der (i SKATs ende) allerede er åben for systemmæssig adgang. SKAT kan således allerede i dag automatisk afgive de nødvendige data, og problemet ligger derfor alene i at fogedretten ikke har hjemmel til eller teknisk mulighed for at modtage dataen.

R75 danner grundlaget for Gældsstyrelsens inddrivelse af gæld til det offentlige,⁵⁴⁹ og det er ligeledes en R75, der af skifteretten udleveres til kurator i konkurssager, og hvorpå den indledende konkursbehandling foretages. Oplysningerne udleveres dermed allerede af en domstol til en privat part, med henblik på en vurdering af debtors økonomi, blot denne debitor forinden er erklæret konkurs.

Der er tale om en samlet opstilling af de mest væsentlige økonomiske oplysninger, som i anden sammenhæng bliver betragtet som både nødvendigt og tilstrækkeligt til at danne sig et klart og hurtigt overblik over en persons økonomiske forhold. R75 indeholder størstedelen

⁵⁴⁹ Bilag 1, spørgsmål 1.1 og 1.2.

af de oplysninger, som debitor har pligt til at give fogedretten,⁵⁵⁰ men indeholder omvendt ingen oplysninger, som må anses for at falde uden for oplysningspligten. Der er dermed ikke tale om en udvidelse af fogedrettens adgang til oplysninger, men blot en tilsikring af, at de oplysninger som sagen afgøres på grundlag af, er korrekte og fyldestgørende.

Ud over den direkte terminaladgang, som er givet til bl.a. Gældsstyrelsen til debtors R75, udbyder SKAT en adgang til revisorer eller repræsentanter for borgere, hvorigennem disse kan få adgang til at hente R75, enten via SKATs webløsning eller via en systemintegration,⁵⁵¹ og oplysningerne vil derfor ganske enkelt også kunne gøres tilgængelig for fogedretten.

Hvis en dataindsamling som denne skulle kunne fungere i fogedretslig regi, ville det være nødvendigt at den indhentede data sidestilles med at oplysningerne blev givet af debitor. Der er en generel uvilje blandt dommere mod at sidde inde med oplysninger, som en eller begge parter ikke har, og man kan potentielt forestille sig samme uvilje blandt kontorfogeder, trods det faktum at situationen der er en væsentlig anden. Det er ikke dommerens opgave at oplyse sagen (med undtagelse af de helt små fogedsager), og oplysningen bør derfor ske fra parterne. Man kan principielt argumentere for, at en automatisk indhentning af de økonomiske oplysninger kunne administreres under fogedretten i dens nuværende form, hvis man accepterede præmissen om, at der blot er tale om en automatisk indhentning af de oplysninger, som debitor alligevel har pligt til at give, på samme måde som ved Namsmannen, hvor oplysningen af sagen også formelt sker af parterne, men ved Namsmannens foranstaltning.

⁵⁵⁰ Retsplejelovens § 497, stk. 1.

⁵⁵¹ "Revisor eller repræsentant for en borger skat.dk".

Det rejser dog samtidig en række praktiske problemer, allerede fordi mange fogedmøder gennemføres som telefonmøder. Hvis fogedretten indhenter oplysningerne automatisk, vil fogeden sidde inde med oplysninger om debitor, som i hvert fald den kreditor der møder pr. telefon, ikke kan se. Man kan overveje om advokater og inkassobureauer, hvis arbejde med inddrivelse allerede er stærkt reguleret, skulle have mulighed for at få adgang til netop disse oplysninger i forbindelse med anlæggelsen af en fogedsag, således så fogedretten ikke selv indhenter oplysningerne, men derimod afsiger kendelse om, at kreditors repræsentant har ret til at indhente oplysningerne i debtors R75 *efter* at der er fremkommet et eksigibelt fundament i sagen, eller alternativt at fogedretten alene får hjemmel til at afsige kendelse om indhentningen af disse oplysninger i sager, hvor debitor ikke i tilfredsstillende grad selv kan redegøre for sine økonomiske forhold, eller hvor der er tvivl om rigtigheden af oplysningerne. Den mest effektive måde ville dog være at indhente oplysningerne i umiddelbar forlængelse af opstarten af fogedsagen, idet man derved samtidig kunne give fogedretten hjemmel til at afvise en fogedsag, hvis den på baggrund af R75 og et budget fra debitor, fremstår som udsigtsløs.

Uanset hvilken fremgangsmåde man måtte vælge, vil adgangen til korrekte oplysninger om debtors økonomi reducere usikkerheden om hvorvidt en fogedsag afgøres rigtigt, ganske betragteligt, samt effektivt imødegå de urigtige oplysninger, der er en kedelig del af fogedrettens nuværende virke.⁵⁵²

11.4.4) Kun visse debitorer indkaldes til fogedretten

Dette afsnit er baseret på en antagelse om, at ovenstående anbefaling om adgang til debtors R75 er indført, og at fogedretten (nu) har adgang til tilstrækkelige oplysninger om

⁵⁵² Rothe, "I Fogedretten", s. 80.

debitors økonomiske forhold til at foretage en relativt kvalificeret vurdering af debitors betalingsevne forinden fogedprocessen indledes. Der forudsættes ligeledes såvel hjemmel til, som systemmæssig mulighed for at behandle disse debitorer forskelligt.

Derefter bliver det muligt ikke blot at indkalde samtlige debitorer til et fysisk fogedmøde, men i stedet differentiere fremgangsmåden alt efter den ”type” fogedsag der skal løses, på samme vis som ses i bl.a. Sverige.⁵⁵³

Puljen af debitorer i Danmark kan – og bør – opdeles i to overordnede kategorier; dem det giver mening at føre fogedproces mod, og dem det ikke gør. Den sontring giver mening, uanset hvordan man efterfølgende vælger at håndtere de debitorer, som det ud fra objektive økonomiske data ikke giver mening at føre fogedproces overfor. Det giver mest procesøkonomisk og menneskelig mening, ikke at indkalde en debitor til fogedretten, hvis man objektivt har kunne konstatere, at fogedsagen grundet debitors økonomiske situation på tidspunktet, med overvejende sandsynlighed ikke vil føre til, at debitor kan betale gælden helt eller delvist, eller – antageligvis – påvise udlægsegne aktiver, der kan stilles til sikkerhed for gælden.

Uanset de økonomiske oplysninger der ligger til grund, er dette dog fortsat alene en antagelse, som der ikke nødvendigvis er basis for at gøre. En debitor kan godt have en særdeles dårlig økonomi, målt ud fra de oplysninger der kan indhentes via de offentlige kilder, men trods dette enten have visse ikke-registrerede værdifulde aktiver eller simpelthen muligheden for, den dårlige økonomi til trods, at tilbyde og overholde en afdragsordning. Selv om det er hensigtsmæssigt at få fastslået debitors økonomiske situation overordnet og automatisk inden fogedprocessen påbegyndes, og selv om det ligeledes er hensigtsmæssigt at søge at segmentere debitorerne ud fra de oplysninger, er det ikke nødvendigvis lige så

⁵⁵³ Se mere herom i afsnit 4.6.3.

enkelt at fastslå, hvordan oplysningerne efterfølgende bør anvendes i den videre sagsbehandling. Det ville dog give mulighed for at lave en både mere effektiv, resursebesparende og mere skånsom inddrivelse, hvis man ikke malede alle fogedsager med samme pensel. Det bliver derfor et spørgsmål om fogedsagen, på baggrund af de foreliggende oplysninger, tjener et anerkendelsesværdigt formål.

11.4.4.1) Tjener fogedsagen et anerkendelsesværdigt formål?

Selv om det synes selvevident at en fogedsag bør tjene et anerkendelsesværdigt formål, er der ikke et direkte lovhjemlet krav herom, og fogedretten mangler derfor en hjemmel til at afvise en fogedsag, hvis de objektive data taler imod at fogedsagen tjener et anerkendelsesværdigt formål, og kreditor samtidig er ude af stand til på tilstrækkelig vis at argumentere for hvorfor fogedsagen alligevel bør fremmes.

11.4.4.2) Et teoretisk eksempel

Debitor A blev for fjorten måneder siden erklæret insolvent i fogedretten. På daværende tidspunkt var A på kontanthjælp og boede alene med sine 2 børn, i en af kommunen anvist lejlighed. Ved automatisk opslag i R75 kan det konstateres, at A fortsat er på kontanthjælp, fortsat bor alene på den samme adresse, og at As børn fortsat er hjemmeboende og mindreårige.

I det eksempel kan A med de nuværende regler nu igen indkaldes til møde i fogedretten, som følge af, at der nu er forløbet mere end tolv måneder siden A sidst havde afgivet insolvenserklæring. A vil herefter blive indkaldt til at møde i fogedretten igen, hvilket koster både fogedretten, kreditor og i særdeleshed A tid, resurser og store gener. Hvis A ikke møder op som indkaldt, vil A ligeledes kunne fremstilles af politiet. Det er en uværdig løsning, både for sagens parter og for samfundet som helhed.

I dette teoretiske eksempel, hvor al nødvendigt data både kunne indhentes og behandles automatisk, fremstår det tydeligt, at en fogedsag mod A ikke vil tjene andet formål end at genere A, hvilket ikke kan siges at være et anerkendelsesværdigt formål. As økonomiske situation er uændret siden A sidst blev erklæret insolvent, og det må have formodningen imod sig, at A nu er i stand til at betale den gæld, som A for fjorten måneder siden ikke

kunne. Ydermere vil de færreste kreditorer vel trods alt ønske at gennemføre fogedsagen mod A lige nu, hvis kreditor var bekendt med de uændrede økonomiske forhold, idet omkostningerne herfor bliver vanskelige for kreditor at inddrive.

Denne teoretiske fogedsag, hvis situation langt fra er unik, ville i dag blive gennemført, fordi de oplysninger der er nødvendige for at tage stilling til om fogedsagen overhovedet giver mening, først kommer frem under selve fogedmødet. Og når nu man alligevel har kaldt A i fogedretten, kan man så bare give A en ny insolvenserklæring, således så A ikke igen kaldes ned i fogedretten af en anden kreditor inden for de næste tolv måneder. Men det er alene symptombehandling, hvor fogedretten først bliver opmærksom på, at man nok egentlig slet ikke burde have indkaldt A, på det tidspunkt hvor A sidder i fogedretten, og den eneste reaktion tilgængelig på tidspunktet, er at give A en ny fredningsperiode. Den nye insolvenserklæring freder A i nye tolv måneder, hvorefter hele processen starter forfra igen – uanset As økonomiske forhold.

Her ville en relativt enkel indledende datadreven vurdering af As økonomiske forhold have sparet alle involveret for et unødigt spild af resurser, hvis fogedretten dels havde muligheden for at få foretaget denne automatiske vurdering af As økonomi, samt havde hjemmel til at afvise fogedsagen – eller erklære A insolvent - på grundlag heraf. Dette ville være samme fremgangsmåde som ses i både Norge og Sverige, hvorefter en hver inddrivelsessag begynder med at man ser på debtors økonomi, og først derefter tager stilling til hvad der giver mest mening at gøre med den konkrete debitor.

En sådan hjemmel bør dog ikke udelukke kreditor fra at komme med indsigelser imod afvisningen, hvis kreditor er i stand til at fremkomme med oplysninger der taler for alligevel at gennemføre fogedsagen. Formålet er ikke at udelukke den kreditor der er bekendt med at A gemmer en stor bunke kontanter under hovedpuden, men derimod blot at forhindre processpild. Hvis A i ovenstående eksempel havde fået nyt job i mellemtiden, købt sig en bil eller på anden vis foretaget dispositioner, der kunne indikere at noget havde ændret sig, bør fogedsagen fortsat gennemføres som normalt – hvilket den også ville blive, da de oplysninger ville fremgå af As R75.

Men hvor det er teknologisk muligt med en høj grad af sikkerhed at afvise fogedsager mod helt åbenlyst insolvente debitorer, bør fogedretten gives såvel de nødvendige systemer

som den nødvendige hjemmel hertil, hvis opgaven med inddrivelse af pengekrav skal forblive en opgave for fogedretten.

11.4.4.3) Omkostningsmæssige reguleringer og omkostningstildeling i dag

Fogedretten træffer bestemmelse om betaling af omkostninger ved gennemførelsen af fogedforretningen.⁵⁵⁴ Debitor kan dog kun pålægges at betale kreditors omkostninger ved at møde under fogedforretningen, hvis det var nødvendigt for kreditor at møde.⁵⁵⁵ Hvis det samlede krav ikke overstiger 2.500 kr. eksklusive renter og omkostninger der er påløbet efter anmodningen om tvangsfuldbyrdelse blev indgivet til fogedretten, eller hvis kravet er tillagt udpantningsret,⁵⁵⁶ kan kreditor ikke tilkendes omkostninger for selve fogedmødet. Hvis den samlede fordring er større end 2.500 kr., men kreditor alene anmoder om tvangsfuldbyrdelse af en mindre del af kravet under beløbsgrænsen,⁵⁵⁷ er kreditor fortsat pligtig til at møde i fogedretten, som følge af størrelsen på det samlede krav,⁵⁵⁸ og kreditor kan således ikke omgå sin mødepligt ved at skære det samlede krav ud i mindre stykker og tvangsfuldbyrde disse separat. Fogedretten kan ligeledes vælge at indkalde kreditor til at give møde under fogedforretningen, uanset at fogedsagen opfylder undtagelseskravet ved de mindre sager, hvis fogedretten finder det nødvendigt at kreditor er til stede under forretningen.⁵⁵⁹ Hvis

⁵⁵⁴ Retsplejelovens § 503, 1. led.

⁵⁵⁵ Ibid. § 492, stk. 2.

⁵⁵⁶ Ibid. § 478, stk. 2.

⁵⁵⁷ Ibid. § 507, stk. 2.

⁵⁵⁸ U 1980.241 V.

⁵⁵⁹ Retsplejelovens § 492, stk. 3.

kreditor da udebliver trods fogedrettens indkaldelse, afviser fogedretten forretningen, trods det faktum, at sagen formelt kunne gennemføres uden kreditors tilstedeværelse.⁵⁶⁰

De omkostninger der tilkendes efter § 503, er alene de omkostninger der vedrører selve fogedforretningen, og fogedretten efterprøver hverken omkostninger fastsat i en dom der nu søges tvangsinddrevet, eller om omkostninger, anført af kreditor i et betalingspåkrav for den udenretlige inddrivelse, er korrekte. Sidstnævnte påses ved indleveringen af betalingspåkravet, og fogedretten kan således ikke under afholdelsen af fogedforretningen gå i rette med de i betalingspåkravet anførte omkostninger. Fogedretten kan ligeledes ikke tage stilling til indirekte omkostningsmæssige spørgsmål, uanset om disse knytter sig til den faktiske gennemførelse af fogedforretningen.⁵⁶¹ De omkostninger som fogedretten med hjemmel i § 503 kan tilkende, er dermed primært dækning af omkostninger til retsafgift, salær for udarbejdelse af rekvisition, mødesalær til mødeberettiget repræsentant samt udgifter til fogedrettens befordring og brug af låsesmed ved udkørende fogedforretning, da

⁵⁶⁰ Der er her tale om en konkret vurdering fra fogedrettens side, og fogedretten kan dermed ikke opstille generelle retningslinjer for i hvilke sager man automatisk finder kreditors tilstedeværelse nødvendig Jf. U 1981.361 Ø, hvori landsretten afviste en af fogedretten generel praksis om altid at kræve kreditors fremmøde i sager om pantebrevsudlæg i fast ejendom.

⁵⁶¹ Bl.a. U 2010.1243 Ø, hvori landsretten afviste fogedrettens kompetence til at tage stilling til om et under en udsættelsesforretning benyttet flyttefirmas regning for flyttearbejde var rimeligt. Landsretten fastslog at der var tale om en almindelig tvist mellem kreditor og flyttefirmaet om rimeligheden af en regning og henviste denne tvist til civilretten.

disse overordnet set anses for ”nødvendige” omkostninger for fogedforretningens gennemførelse.⁵⁶²

Hvis fogedforretningen nægtes fremme eller bliver afvist, har debitor omvendt krav på dækning af de omkostninger som denne er blevet påført ved det unødvendige fremmøde, som følge af at kreditor ved sagens afvisning må anses som den tabende part.⁵⁶³

11.4.4.4) Omkostninger ved sandsynligvis formålsløse fogedforretninger i fremtiden

Der er dog en tredje (teoretisk) situation, som de nuværende regler om tilkendelse af indenretlige omkostninger ikke forholder sig til, da den ikke kan opstå i det nuværende system, men som ville kunne opstå med den ovenfor foreslåede ændring; den situation hvor fogedforretningen *fremstår* som sandsynligvis formålsløs, hvor kreditor *trods dette*, alligevel kræver forretningen gennemført, med den konsekvens at forretningen sluttet efter et fysisk fogedmøde, men *uden noget egentligt resultat*, og den indledende antagelse om at fogedforretningen ville være formålsløs, *dermed blev bekræftet*.

Den situation kan ikke opstå i fogedretten som den fungerer i dag, idet der ved fogedsagens indledning ikke er tilstrækkelige oplysninger til på forhånd at komme med et kvalificeret bud på, om fogedsagen med bare en vis grad af sandsynlighed vil føre til et egentligt resultat, der kan retfærdiggøre fogedprocessen.

⁵⁶² Se nærmere herom Kistrup, Lindencrone Petersen, og Møgelvang-Hansen, ”Fogedsager”, s. 332 samt FM 1996.110/2 hvor landsretten stadfæstede fogedrettens beslutning om, at debitor ikke kunne pålægges at erstatte kreditors omkostninger til at medbringe en vognmand og en låsesmed til en udkørende fogedforretning, idet det viste sig at disse var unødvendige for gennemførelsen af fogedsagen.

⁵⁶³ Retsplejelovens §§ 312, 313 og 319.

En sådan vurdering er den samme som vurderingen af politifremstilling af en udeblivende debitor der ”i almindelighed ikke bør foretages, når fogedretten anser det for overvejende sandsynligt, at der ikke under forretningen kan opnås hel eller delvis dækning for kravet”.⁵⁶⁴ Fogedretten kan, i mangel af helt konkrete holdepunkter i sagen, vanskeligt foretage denne vurdering ordentligt, før debitor er mødt og har forklaret om sine økonomiske forhold, og fogedretten afviser derfor reelt aldrig anmodningen om en politifremstilling som følge af denne vurdering. Der er simpelthen ikke noget egentligt oplysningsgrundlag at foretage det skøn på baggrund af, uanset at loven pålægger fogedretten at foretage skønnet.

På samme vis kan kreditor ikke på forhånd tage stilling til om en fogedforretning mod debitor med overvejende sandsynlighed ikke vil føre til en hel eller delvis dækning af kravet, eller om selve det anerkendelsesværdige formål med fogedforretningen mangler. Selv hvis debitor afgav insolvenserklæring for tolv måneder siden, har kreditor ikke grund til at antage at en ny fogedforretning med overvejende sandsynlighed ikke ville føre til hverken fuld eller delvis dækning af kravet, idet kreditor ikke kan basere den vurdering på andet end tolv måneder gamle oplysninger, afgivet af debitor ved sidste fogedmøde.

Den situation ville dog være ganske anderledes, hvis der ved fogedforretningens indledning blev indhentet debtors R75 som her forudsat. Det ville på baggrund af de oplysninger være muligt at danne sig et ofte relativt præcist overblik over debtors økonomiske situation, og i forlængelse heraf også foretage den vurdering, der allerede er indbygget i reglerne om bl.a. politifremstilling af debitor – om det er sandsynligt at der ikke under fogedforretningen kan opnås hel eller delvis dækning af kravet.

I den situation hvor det på forhånd kan konstateres, at der med overvejende sandsynlighed under fogedforretningen *ikke* kan opnås hel eller delvis dækning af kravet, er

⁵⁶⁴ Forarbejderne til retsplejelovens § 494, stk. 2 og direkte § 494, stk. 3, 1. led.

det relevant at tage stilling til, om fogedforretningen da fortsat bør gennemføres over for debitor.

Der er her flere modsatrettede hensyn. På den ene side har kreditor en berettiget forventning om at få mulighed for at udspørge debitor om dennes økonomiske situation under strafansvar. Den ret bør ikke forsvinde, blot fordi en del af de oplysninger der ellers var omfattet af oplysningspligten, nu blev indhentet på forhånd. Vi registrerer så langt fra alle aktiver i Danmark, og R75 vil ikke kunne give et fuldkomment billede af debtors økonomiske forhold. De oplysninger der kan indhentes og behandles automatisk, kan give en – ofte – meget præcis vurdering af debtors økonomi, men i de situationer hvor debtors økonomi fremstår særdeles svag, kan systemet ikke rent faktisk *udelukke* at debitor kan betale eller ejer udlægsegne aktiver - kun at systemet ikke umiddelbart kan identificere dem. Derfor ville det være en stærk begrænsning af kreditors retssikkerhed, hvis denne automatisk og i alle situationer blev udelukket fra efterfølgende at udspørge debitor, blot fordi debitor fremstod som sandsynligvis insolvent.

På den anden side kan en debitor der intet ejer af værdi, med føje hævde at en fogedforretning næppe tjener noget anerkendelsesværdigt formål, hvis man på forhånd – med overvejende sandsynlighed - kan konstatere, at debitor hverken kan betale, tilbyde en afdragsordning eller ejer udlægsegne aktiver. Debitor kan da med føje spørge, hvad formålet så er med at indkalde denne til møde i fogedretten, blot for at bekræfte det, som de automatisk indhentede oplysninger allerede klart havde vist: at debitor ikke kan betale. Det standpunkt kunne blive yderligere forstærket, hvis debitor på baggrund af de svage økonomiske oplysninger samtidig skriftligt oplyste fogedretten at denne ikke ejer udlægsegne aktiver af nogen art, eventuelt underbygget af et budget.

Når en debitor i fogedretten oplyser at denne ikke ejer udlægsegne aktiver, er det oplysninger som debitor erklærer over for en offentlig myndighed, og sandhedspligten følger derfor af straffelovens § 162 om urigtige pligtmæssige oplysninger til en offentlig myndighed. Den sandhedspligt gælder både mundtlige såvel som skriftlige oplysninger til

en offentlig myndighed,⁵⁶⁵ og ville derfor på samme vis dække en skriftlig erklæring herom fra debitor. Hvis fogedrettens system på baggrund af de automatisk indhentede og behandlede økonomiske oplysninger om debitor måtte komme frem til, at debitor med overvejende sandsynlighed var insolvent, ville systemet dernæst være i stand til at bede debitor redegøre for, om debitor ejer andre aktiver end dem som systemet har kunne identificere, eventuelt ved at lade debitor besvare de samme spørgsmål som debitor ville blive stillet i fogedretten af kreditor, online. En sådan automatisk forespørgsel ville være det næste naturlige led i en mere datadreven fogedret, på linje med særligt det norske system.

I en sådan situation, hvor debitor både objektivt fremstår som insolvent og også subjektivt under strafansvar bekræfter insolvensen, kan man stadig ikke nødvendigvis afvise, at kreditor fortsat kan have ret til at få debitor indkaldt til et fysisk møde i fogedretten, for eventuelt at stille supplerende spørgsmål til debitor. Denne ret må fortsat gælde i situationer hvor kreditor mener at være bekendt med at debitor faktisk ejer et eller flere konkrete udlægseggede aktiver, som ikke fremgår af R75 og som debitor har fortiet. Men man kan dog omvendt anføre, at hvis debitor både objektivt fremstår insolvent, og også subjektivt under strafansvar har bekræftet dette, er de omkostninger som kreditor måtte have ved at insistere på den fortsatte gennemførelse af en fogedforretning, næppe at betragte som ”nødvendige”, hvis fogedforretningen faktisk også afsluttes med at debitor erklæres insolvent. Ej heller hvis dette sker ved en udkørende fogedforretning, der dog ellers må forventes at give mest mening i denne situation.

Den model ville på flere punkter modsvare den, der allerede i dag kendes fra tvangsauktioner, hvorefter den der anmoder om tvangsauktionen kun får dækket sine

⁵⁶⁵ bl.a. Toft-Nielsen, “Til fortolkningen af straffelovens § 162”, U 1980B.273.

omkostninger hermed, hvis denne samtidig får andel i budsummen.⁵⁶⁶ En for denne part formålsløs tvangsauktion står derfor for dennes egen regning, og lige så bør formålsløse fogedforretninger, hvis kreditor på forhånd har berettiget grund til at antage, at debitor er insolvent.

11.4.4.5) Ændring af princippet bag insolvensfredningen

Den fredningsperiode af insolvente debitorer, der tidligere fulgte af retsplejelovens § 490, stk. 1, blev i *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning* begrundet med at *"Dette skønnes at være et passende tidsrum at afvente, om skyldneren har erhvervet nye aktiver, hvori udlæg kan gøres"*.⁵⁶⁷ Hele konstruktionen om at afvente i en bestemt tidsperiode, for derefter at starte processen forfra, er dog et udslag af de teknologiske muligheder der var på tidspunktet. Det er umuligt at forestille sig, at udvalget i 1971 skulle have anbefalet, at debitor først indkaldes til fogedretten igen, når dennes økonomi havde forbedret sig, allerede fordi vurderingen heraf ville have været en manuel proces, der ville have grænset til det umulige.

Rørdam-udvalget medførte at den seks måneders fredningsperiode blev udvidet til tolv måneder, og det fremgår af rapporten, at det tiltag forventes at kunne reducere antallet af årlige fogedsager med op til 10% af de sager, der sluttede med insolvenserklæringer. Fuldt implementeret skulle forslaget kunne frigøre 1,3 mio. kr. om året i resurser hos domstolene, omend de økonomiske konsekvenser er behæftet med væsentlig usikkerhed. Det fremgår videre af rapporten at *"Udvalget bemærker dog, at skyldneren erfaringsmæssigt sjældent får*

⁵⁶⁶ Retsplejelovens § 565, stk. 1.

⁵⁶⁷ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 64.

*nye aktiver i perioden 6-12 måneder siden sidste insolvenserklæring”⁵⁶⁸ og videre ”Samlet set kan udvalget anbefale, at skyldners fredningsperiode forlænges fra 6 måneder til 1 år med henblik på at afskære udlægsforretninger, som ikke tjener noget rimeligt formål, og som medfører øgede sagsomkostninger for skyldner”.*⁵⁶⁹

Der findes ingen studier af hvor lang tid der i reglen går fra en debitor erklæres insolvent og indtil debitor igen får udlægsegnede aktiver, men den mest oplagte konklusion fra et sådant studie ville antageligvis have været, at det vil variere meget fra debitor til debitor, og derfor vanskeligt at sætte en bestemt tid på. Den indførte forlængelse af fredningsperioden vil naturligvis reducere antallet af fogedsager år for år, og antallet af årlige fogedsager ville igen blive mindre, hvis man forlængede fredningsperioden til to eller tre år. Men der er ikke umiddelbart belæg for at antage, at debtors økonomiske situation er væsentligt forbedret efter netop tolv måneder, og lovændringen må derfor mest ses som at fjerne en blok af fogedsager, der i hvert fald erfaringsmæssigt sjældent fører til noget egentligt resultat.⁵⁷⁰

Der er dermed ikke tale om en egentlig løsning af problemet med gentagen fogedproces mod åbenbart insolvente debitorer. Idet den periode det tager for debitor at komme på økonomisk fode igen er individuel, er vurderingen af hvor længe debitor skal være fredet mod nye indkaldelser til fogedretten nødvendigvis også nødt til at være individuel og tage sit afsæt i netop dét forhold man afventer en udvikling i: debtors økonomiske situation. Det

⁵⁶⁸ Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårsaftale for domstolene, s. 121.

⁵⁶⁹ Ibid. s. 121.

⁵⁷⁰ En forlængelse af fredningsperioden fra seks til tolv måneder blev også drøftet i *betænkning 1990 nr. 1201 om modernisering og forenkling af tvangsfuldbyrdelsen* på s. 23, 48 og 63. Det blev påpeget i Andersen i ”Modernisering og forenkling af tvangsfuldbyrdelsen”, s. 376, at en sådan forlængelse af fredningsfristen antageligvis ville føre til et øget antal konkursbegæringer. Denne problemstilling synes ikke at have været tilstrækkeligt (gen)overvejet i forbindelse med Rørdam-udvalgets anbefalinger.

kan enten ske ved en overvågning som i Sverige eller ved hjemmel til at afvise nye fogedbegæringer hvis debitor fremstår insolvent, som i Norge, og her har sidstnævnte klart bedst mulighed for at fungere i fogedretten.

Fogedretten kan og skal ikke ”overvåge” debtors økonomi som det sker i Sverige, men det er heller ikke nødvendigt for at løse problemet. Når fogedretten noterer en insolvenserklæring, kan princippet herfor ændres fra at debitor fredes i tolv måneder og til at debitor fredes indtil dennes økonomiske situation forbedres, dog minimum i tolv måneder. Det ville give fogedretten hjemmel til at afvise fogedsager mod helt åbenbart insolvente debitorer, vurderet på baggrund af oplysninger fra debtors R75, selv efter udløbet af den nuværende tolv måneders fredning, hvis fogedretten vurderer, at en ny fogedsag også på det tidspunkt fremstår som sandsynligvis formålsløs. En sådan vurdering kan lyde kompleks, men kan relativt enkelt gennemføres ved en maskinel vurdering af debtors R75, med henblik på at vurdere om økonomien fremstår stort set uændret eller ikke. Der bør da udarbejdes retningslinjer herfor, på linje med de retningslinjer som Gældsstyrelsen bruger til at vurdere muligheden for lønindeholdelse hos borgere, sammenholdt med en vurdering af de i R75 anførte aktiver.

Lønindeholdelse for private krav, forebyggende brug af insolvensregistret, indhentelse af debtors R75 og hjemmel til at afvise åbenbart formålsløse fogedsager, ville samlet set løse de identificerede problemer effektivt, og til stor gevinst for både samfundet, fogedretten og sagens parter.

12. ”Gældsinddrivelsesmyndigheden”

12.1) Indledning og formål

Det foregående kapitel var baseret på en antagelse om, at løsningen af problemerne med inddrivelse af private pengekrav, skulle findes inden for rammerne af fogedretten. Selv om de ovenfor anførte løsninger kan fungere i fogedretten i dag, er der en række yderligere optimeringer der ville være mulige, hvis inddrivelsen i stedet skete via en offentlig myndighed. Der er derfor en række tungtvejende argumenter der taler for, at den optimale

løsning på problemerne potentielt bør findes uden for fogedretten, også selv om det vil medføre en fundamental ændring af fogedrettens rolle.

Formålet med dette kapitel er derfor at se på muligheden for ikke at løse problemerne med den indenretlige inddrivelse *inden for* rammerne af fogedretten, men derimod at løse problemerne ved at overdrage (i hvert fald en ikke uvæsentlig del af) inddrivelseskompetencen fra fogedretten og til en offentlig myndighed – i det efterfølgende blot omtalt som ”Gældsinddrivelsesmyndigheden”. Det er ikke – nødvendigvis – afhandlingens anbefaling, at opgaven med gældsinddrivelse bør overføres fra fogedretten og til en offentlig myndighed. Opgaven ville dog på mange måder passe bedre ind dér, og en sådan overførsel ville give en række fordele og nye muligheder, som er fokuset for dette kapitel. Det ville samtidig gøre, at det danske system ville blive mere som det system, vi ser i de lande, vi normalt sammenligner os med. Det er afhandlingens konklusion, at der bør ske noget, og at dette bør overvejes som en seriøs mulighed.

De foreslåede tiltag der fremgår af afhandlingens kapitel 11.4 om ”Anbefalede tiltag i fogedretten”, er ligeledes gældende her. Det er derfor ikke formålet med kapitlet blot at gentage de samme anbefalinger, men alene fokusere på, hvilke ting der potentielt ville være anderledes, hvis inddrivelsen blev varetaget uden om fogedretten. Kapitlet bygger ligeledes op til det efterfølgende kapitel 13, der omhandler brugen af kunstig intelligens i juridiske processer, og som vil være en mere potentiel mulighed uden for domstolene.

Kapitlet omhandler en overdragelse af den del af fogedrettens virke, der i dag håndteres af kontorfogeder, med samme afgrænsning mellem kontor- og juridiske fogeder, som kendes i dag. Der sigtes dermed alene til en overdragelse af ”samlebåndsinddrivelsen”⁵⁷¹ af

⁵⁷¹ Se fodnote 519.

ubestridte krav, hvor eneste spørgsmål til afklaring er om og hvordan debitor kan tilbagebetale gælden, samt spørgsmålet om udlæg.

Overdragelsen af den del af inddrivelseskompetencen fra fogedretten til en forvaltningsmyndighed, er selv sagt ikke en løsning i sig selv, og forudsætter en samtidig opdatering af det tilgrundliggende regelsæt, samt en opdatering af hele den måde, hvorpå sagerne oplyses og behandles, som tidligere gennemgået. En række af de identificerede problemer lader sig dog, som følge af officialmaksimen, lettere løse i en forvaltningsmyndighed end inden for domstolene, idet officialmaksimen generelt er bedre egnet til håndteringen af *ubestridte* sager, end forhandlingsmaksimen.

Kapitlet er ligeledes baseret på en antagelse om, at behandlingen af inddrivelsen af private pengekrav overdrages fra fogedretten og til en offentlig myndighed i tiden *efter* der er fremkommet et eksigibelt fundament. Det er derfor en antagelse i det følgende, at fogedretten fortsat behandler sagen frem til det punkt, hvor sagen gives påtegning om, at debitor ikke er fremkommet med indsigelser, og at denne påtegning derfra har samme bindende virkning som en dom, eller hvis inddrivelsen i øvrigt omhandler et allerede eksigibelt fundament. Det er ligeledes en forudsætning i det følgende, at en hver tvist mellem parterne fortsat kan indbringes for domstolene. Der er således ikke tale om at overdrage en del af den dømmende magt til en offentlig myndighed, men alene at overdrage selve den del af inddrivelsen der sker efterfølgende, og som kan betegnes som ”samlebåndsarbejde”.⁵⁷² Det ville betyde, at fogedrettens kontorpersonale (kontorfogederne) for en væsentlig del ville kunne fortsætte deres arbejde, blot i regi af den offentlige myndighed i stedet for i regi af domstolene.

⁵⁷² Se fodnote 519.

12.2) Gældsinddrivelse uden for domstolene

Grundloven tillader den lovgivende magt at overdrage visse anliggender enten til afgørelse ved domstolene eller til en forvaltningsmyndighed, inden for den noget vide fortolkning, som grundlovens § 3 giver mulighed for.⁵⁷³ Domstolene er af naturlige årsager tilbageholdende med selv at søge at oplyse en sag, selv om fogedretten er forpligtet hertil i de mindre sager. Dels er det ikke dommerens opgave qua forhandlingsmaksimen, og dels løber dommeren altid en risiko for at virke partisk, hvis denne begynder at stille egentlige spørgsmål til en part – særligt når disse spørgsmål som i en fogedsag kun vil være rettet til den ene part hele vejen igennem. Det samme kan potentielt siges for kontorfogden, om end forholdene herfor er anderledes på flere punkter.

Selv om man ikke kan lave en direkte sammenligning mellem at indhente en R75 på debitor og en egentlig afhøring af debitor fra dommerens/fogedens side, løber fogedretten fortsat den risiko, at debitor vil *opfatte* det som potentielt partisk, uanset de objektive argumenter for at oplyse sagen korrekt, der også er i debtors egen interesse. Et sådant problem ville ikke opstå på samme måde og i samme omfang, hvis tvangsinddrivelsen i stedet blev håndteret af en offentlig instans, der qua officialmaksimen var forpligtet til at søge sagen fuldt oplyst, inden der blev truffet en afgørelse. Her ville indhentningen af såvel en R75 som et budget fra debitor – og alle øvrige relevante oplysninger om debtors økonomiske forhold – i sagens natur være berettiget, også for at den offentlige myndighed kunne sikre beskyttelsen af debtors transbeneficie, samt værne debitor mod uberettigede eller unødvendige inddrivelsesskridt. Disse oplysninger ville ligeledes blive afgivet under samme strafhjemmel som ved erklæringer afgivet for en kontorfoged i fogedretten i dag, idet

⁵⁷³ Kistrup og Gomard, "Civilprocessen", s. 35 og Berg, "Procesret for pantefogeder", s. 42 ff.

der i begge tilfælde ville være tale om pligtmæssige oplysninger,⁵⁷⁴ men med den væsentlige forskel, at en stor del af oplysningerne blev indhentet uden om debitor, og hvor debitor derfor ikke ville være strafferetligt ansvarlig for rigtigheden.

Ved at anvende én central inddrivelsesmyndighed, ville al eventuel forskelsbehandling fogedretterne imellem, der måtte være at finde i dag, ligeledes forsvinde. Den centrale sagsbehandling vil i højere grad end i dag sikre lighed for loven. Uanset at dette ikke er et for fogedretten udtalt problem, er det alligevel en retssikkerhedsmæssig fordel at alle sager behandles ens, og derfor ligeledes et (om end mindre) argument for at lade disse helt ensartede sager behandles centralt.

En central inddrivelsesmyndighed ville ligeledes kunne udvikle, indarbejde og anvende et sagsbehandlingssystem baseret på en i hvert fald beslutningsunderstøttende kunstig intelligens. Det ville yderligere øge både effektiviteten og kvaliteten af sagsbehandlingen. Når debtors økonomiske forhold for størsteparten er afklaret automatisk, vil en skriftlig sagsbehandling i langt højere grad kunne retfærdiggøres, hvilket ville medføre en væsentlig resursebesparelse. En central inddrivelsesmyndighed ville ligeledes i højere grad kunne benytte sig af almindelige forvaltningsretlige principper som at fremsende udkast til afgørelse til partshøring forinden der træffes en endelig afgørelse. En sådan agterskrivelse ville antageligvis kunne medføre en løsning på et ganske væsentligt antal sager uden yderligere omkostninger for hverken parterne eller det offentlige.

Fordi fogedretten hører under byretten, og fordi retsplejelovens § 14 definerer fogedforretninger som judicielle akter, kan fogedrettens afgørelser kun indbringes for

⁵⁷⁴ Straffelovens § 162.

landsretten.⁵⁷⁵ Ved at henlægge den private inddrivelse til en offentlig myndighed, ville dette i stedet blive betragtet som administrative afgørelser, der da i første instans kunne indbringes for byretten. Det ville flytte arbejdsbyrden med håndtering af fogedretlige kæremål fra landsretten og til byretterne, og alene lade landsretten håndtere kæremål i 2. instans og kun efter tilladelse fra Procesbevillingsnævnet.⁵⁷⁶

Brugen af en gældsinddrivelsesmyndighed til inddrivelse af private krav uden om fogedretten, ville i praksis antageligvis skulle gennemføres ved at sidestille inddrivelsen af offentlige og private krav, ved at overdrage også inddrivelsen af private krav til Gældsstyrelsen. Om end en sådan overdragelse ikke ville være helt uden praktiske problemer, ville det medføre en situation, hvor Gældsstyrelsen i Danmark udfylde den samme rolle i inddrivelsen som Namsmannen i Norge og (tilnærmelsesvis) Kronofogden i Sverige, og ville medføre en fællesnordisk strømning af hele inddrivelsesområdet.

Selv om Gældsstyrelsen og den offentlige inddrivelse så langt fra er fejlfri, og selv om både Namsmannen og Kronofogden tillige så langt fra er fejlfrie, er der fortsat væsentlige argumenter for at én samlet inddrivelsesmyndighed kunne udnytte en lang række positive synergier, og give en væsentlig mere effektiv samlet inddrivelse af ubestridte pengekrav i Danmark.

Det ville yderligere blive forstærket af anvendelsen af kunstig intelligens til at sikre en hurtig, effektiv og korrekt behandling af disse relativt ensartede inddrivelsessager. En sådan udvikling ville dog medføre både fordele og ulemper, samt rejse en række praktiske og juridiske spørgsmål.

⁵⁷⁵ Retsplejelovens §§ 584 og 584 a. Se mere herom i Walbom, ”Kompendium i foged- og skifteret”, s. 1 f.

⁵⁷⁶ Princippet bag retsplejelovens § 585.

13. Kunstig intelligens i juridiske processer

13.1) Indledning og formål

Formålet med dette kapitel er at se på muligheden for anvendelse af kunstig intelligens til behandling af inddrivelsessager. Denne mulighed er særlig relevant, hvis inddrivelsesopgaven blev overdraget til en offentlig myndighed, men vil alligevel tage sit udgangspunkt i fogedrettens nuværende inddrivelse, idet det er her, hvor der allerede nu udøves de skøn og foretages de handlinger, som en kunstig intelligens potentielt kunne bistå med eller helt overtage – enten ved fogedretten eller (mere relevant) ved ”Gældsinddrivelsesmyndigheden”. Kapitlet er dermed en naturlig forlængelse af det foregående kapitel 12 om ”Gældsinddrivelsesmyndigheden”. Kapitlet indledes med en relativt kort introduktion til begrebet ”kunstig intelligens” eller ”AI”, samt en diskussion af mulighederne og udfordringerne ved at anvende den i juridiske processer, særligt med henblik på håndtering af inddrivelsessager.

Afsnittet søger ikke at bibringe ny viden til forskningen inden for kunstig intelligens, men vil alene redegøre for selve begrebet, hvordan kunstig intelligens fungerer og give et praktisk eksempel herpå. De efterfølgende afsnit vil bygge videre på dette fundament, ved nærmere at gennemgå hvordan kunstig intelligens vil kunne bruges til at forbedre sagsbehandlingen af inddrivelsessager væsentligt, både i forhold til sagsbehandlingstid, antallet af sager der behandles, de resurser der bruges herpå, samt den generelle kvalitet af resultatet – særligt hvis dette skete uden for domstolene.

Begrebet ”kunstig intelligens”, ”KI” eller ”AI” dækker over computersystemer, der er i stand til at udføre opgaver, der normalt ville kræve en menneskelig intelligens. Det dækker bl.a. over evnen til visuelt at genkende objekter, forstå tale, tænke abstrakt eller drage rimelige konklusioner på grundlag af selv ufuldstændige data. I denne afhandling bliver kunstig intelligens brugt som samlebegreb for et computersystem, der er i stand til at læse og forstå faktuelle, økonomiske og juridiske oplysninger, samt træffe beslutninger, eller assistere med at træffe beslutninger, på det grundlag.

Under en forelæsning i London i 1947 sagde den engelske matematiker Alan Turing ”*What we want is a machine that can learn from experience,*” og videre at “*the possibility*

of letting the machine alter its own instructions provides the mechanism for this". Ideen om at lade en computer tænke og selv træffe beslutninger, forudsætter – begrebet til trods – ikke en faktisk intelligens, men derimod evnen til at udvise eller efterligne intelligens på et menneskeligt niveau.

Det er rent filosofisk ganske vanskeligt at definere hvad menneskelig intelligens faktisk er, og Turing foreslog derfor i stedet en simpel test, med det formål at undersøge om en computer kunne udvise menneskelignende intelligens, uden rent faktisk at skulle definere hvad det begreb omfattede.⁵⁷⁷ I testen skulle et menneske via et chatprogram skrive med enten et andet menneske eller med en computer/chatbot, med det formål at se, om mennesket kunne kende forskel på, om det skrev med et andet menneske eller en computer. Denne Turing-test blev første gang gennemført som en del af Loebner Prize i kunstig intelligens i 1994,⁵⁷⁸ hvor den fejlede spektakulært.

I juni 2014 blev den ukrainske kunstige intelligens "Eugene Goostman" den første kunstige intelligens til at slå Turing-testen. Selv om der i 2014 var en vis uenighed om hvorvidt "Eugene Goostman" rent faktisk kunne siges at have slået Turing-testen, da ikke alle menneskelige deltagere i testen blev overbevist om at "Eugene Goostman" var et menneske, er der ingen tvivl om, at kunstig intelligens anno i dag er så avanceret, at de ikke alene kan udvise intelligens på et menneskeligt niveau, men også er i stand til at træffe menneskelignende ræsonnementer, analyser og beslutninger på et væsentligt højere niveau end det almindelige menneske, samt kommunikere på en måde hvor det er umuligt at afgøre, om man taler eller skriver med et menneske eller en kunstig intelligens. Idet disse systemer ligeledes – i modsætning til mennesker – ikke lader sig påvirke af udefrakommende ting som

⁵⁷⁷ Turing, "Computing Machinery and Intelligence".

⁵⁷⁸ Powers, "The Total Turing Test and the Loebner Prize".

race, udseende, formuleringsevne, kemi eller lignende (medmindre denne ”bias” har fundet vej ind i træningsdataen), findes der i den kunstige intelligens potentialet til at træffe ”rigtige” beslutninger både hurtigere og mere effektivt end mennesker. Det er dog ikke uden risici.

13.2) Et praktisk eksempel

Kunstig intelligens kan være et nyttigt værktøj i en offentlig myndighed, der har overtaget ansvaret for inddrivelse, da teknologien kan bruges til at indsamle og analysere data om debtors økonomi på en hurtig og effektiv måde. Ved at anvende AI kan myndigheden automatisk indsamle og analysere store datamængder fra en række kilder, såsom bankudskrifter, lønsedler og skatteoplysninger, og på denne måde hurtigt danne sig et overblik over debtors økonomiske situation.

AI-teknologi kan bruges til at vurdere, om en given inddrivelsessag kræver yderligere sagsbehandling eller om gælden kan inddrives automatisk baseret på debtors økonomiske data. Ved at anvende avancerede algoritmer kan AI-systemer analysere disse data og vurdere, om debitor er insolvent, eller om gælden kan inddrives ved direkte udlæg i bankkontoen eller via lønindeholdelse. Hvis systemet vurderer, at debitor er insolvent, kan sagen afsluttes administrativt med en begrundelse, baseret på de præcise analyser, uden at involvere yderligere ressourcer. På denne måde kan AI-teknologi bidrage til at reducere arbejdsbyrden for den offentlige myndighed og sikre, at sager behandles hurtigere og mere effektivt.

Hvis AI-systemet derimod vurderer, at gælden kan inddrives, kan det automatisk iværksætte inddrivelsesforretninger, såsom direkte udlæg eller lønindeholdelse. Dette gør det muligt at inddrive gælden hurtigt og effektivt, samtidig med at processen bliver mere skånsom for debitor. AI-teknologi kan dermed både aflaste den offentlige myndighed og sikre en mere smidig håndtering af inddrivelsen.

En af de måder, hvorpå AI kan anvendes til kommunikation med debitorer og kreditorer, er ved automatisk generering af standardbreve og meddelelser. AI-systemer kan trænes til at danne sig et overblik over en given sag og derefter generere standardbreve eller meddelelser til debitor eller kreditor. Dette effektiviserer kommunikationen og sikrer hurtigere

sagsbehandling. Derudover kan AI-teknologi også bruges til at tilpasse kommunikationen, så den fremstår mere personlig. Ved hjælp af avancerede sprogalgoritmer kan AI generere breve og meddelelser, der er formuleret på en mere menneskelig og personlig måde, hvilket kan forbedre kommunikationen og øge debitorernes forståelse for deres situation.

AI-systemer kan også lære at vurdere debtors økonomiske situation mere præcist ved at anvende data fra tidligere inddrivelsessager som træningsmateriale. Ved at analysere historiske data kan systemet forbedre sin evne til at vurdere, om en debitor kan betale sin gæld. Efter træning på tidligere sager kan AI-systemet bruges til at levere anbefalinger om den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde i nye inddrivelsessager. Dette kan bidrage til en mere effektiv sagsbehandling og sikre, at beslutninger træffes på et solidt datagrundlag.

En væsentlig fordel ved AI er, at teknologien kan analysere store mængder data hurtigt og objektivt. Dette sikrer en ensartet og upartisk vurdering af debtors økonomiske situation, da beslutninger udelukkende baseres på data, uden risiko for menneskelige fordomme. Dog er der også risici forbundet med brugen af AI. Hvis træningsdata indeholder bias, kan dette påvirke systemets vurderinger, hvilket kan føre til uretfærdige afgørelser. AI-systemer kan desuden have svært ved at håndtere komplekse juridiske problemstillinger, som kræver menneskelig forståelse af nuancer og kontekst. Derfor er det afgørende, at der fortsat er menneskelig kontrol og overvågning af beslutninger truffet af AI-systemer.

Alt i alt kan AI-teknologi spille en vigtig rolle i en offentlig myndigheds inddrivelsesarbejde ved at effektivisere processer og lette arbejdsbyrden. Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på de potentielle udfordringer og sikre, at teknologien anvendes med den nødvendige omhu og etiske ansvarlighed.

Og så det praktiske eksempel: Hele dette afsnit benævnt ”Et praktisk eksempel” er, frem til denne sætning, skrevet af OpenAI’s Chat GPT AI algoritme på baggrund af et par enkelte input og spørgsmål om hvordan AI kan bruges i inddrivelsen hvis denne blev overdraget til en offentlig myndighed, dens fordele, ulemper og risici, samt hvordan en AI kommunikerer og hvordan Chat GPT rent faktisk fungerer, og er. Teksten er, frem til dette afsnit, AIens egen præsentation af sig selv, og dermed samtidig et praktisk eksempel på hvor langt denne teknologi allerede er nået.

13.3) Sådan fungerer kunstig intelligens

Kunstig intelligens er gennemgående i moderne teknologi. En søgning på google.dk kan ikke alene give en verden af oplysninger om hvad kunstig intelligens er – selve søgningen er i sig selv et udtryk for brugen af kunstig intelligens, idet googles søgemaskine i årevis har anvendt teknologien til at give brugerne de bedste søgeresultater. Søgmaskinen forsøger ikke alene at finde de ting der passer på det du har indtastet i søgefeltet, den forsøger også at *forstå* hvad det er du leder efter, også når du ikke selv er helt sikker på hvad det faktisk er.

De tidligste algoritmer forsøgte at efterligne det samme skridt-for-skridt ræsonnement, som mennesker anvender til at løse simple og logikbaserede opgaver, men dette blev hurtigt for langsomt, i takt med at de problemer man forsøgte at adressere, blev større og mere komplekse.⁵⁷⁹

Kunstig intelligens kan udfylde forskellige roller, både inden for domstolene og i offentlige myndigheder, og vil uden tvivl komme til at spille en stor rolle begge steder i fremtiden. Det mest væsentlige spørgsmål lige nu er, hvor grænserne for teknologiens anvendelse nu og i fremtiden kan og bør gå.

13.4) Kan kunstig intelligens foretage et skøn?

Begrebet ”et skøn” er på én gang let og vanskeligt at definere. I Juridisk Ordbog er et skøn defineret som et *”Udtryk for, at en retslig afgørelse ikke er normeret fuldt ud af det foreliggende retsgrundlag. I disse tilfælde giver retsgrundlaget myndigheden eller andre hjemmel til at træffe afgørelsen, men fastsætter ikke fuldt ud dens indhold”*.⁵⁸⁰ Dworkin

⁵⁷⁹ Russell m.fl., ”Artificial Intelligence”.

⁵⁸⁰ Eyben, ”Juridisk ordbog”.

definerede et skøn som *“The concept of discretion is at home in only one context; when someone is in general charged with making decisions subject to standards set by a particular authority”*,⁵⁸¹ og udøves når den skønnende bevæger sig rundt i det *“area left open by a surrounding belt of restrictions”*.⁵⁸²

Selve skønsudøvelsen bliver derfor et relativt begreb, der på én gang er let at forstå og vanskeligt at kodificere. Dworkin beskrev brugen af skønsmæssige standarder med et konkret eksempel:

En sergent bliver af sin overordnede beordret til at udvælge ”de fem mest erfarne soldater” i sin deling til en opgave. I et andet tilfælde bliver en anden sergent beordret af sine overordnede til bare at udvælge ”fem soldater” til en opgave. I det første tilfælde blev den skønnende sergent givet en standard at skønne ud fra: ”de fem mest erfarne soldater”, mens sergenten i det andet eksempel ikke fik en sådan standard at skønne ud fra, men blot skulle udvælge ”fem soldater”. Det er i begge situationer umuligt helt at vide hvordan sergenten skønnede, og selv i skønnet efter den definerede standard om de fem mest erfarne soldater, er sergenten stadig nødt til at komme op med en eller anden målestok at vurdere dette ud fra, og det er ikke givet ud fra standarden, om erfaringen skal vurderes som erfaring i den konkrete deling, praktisk kamperfaring, erfaring i militæret i bredere forstand eller noget fjerde. Skønnet bliver dog mere styret end det helt frie skøn om blot at udvælge ”fem soldater”, da sergenten i det første tilfælde er nødt til at tillægge soldaternes erfaring væsentlig vægt, hvor sergenten i det sidste tilfælde i stedet kan udvælge de fem soldater, som han socialt har det bedst med, eller som han omvendt dårligst kan lide.

⁵⁸¹ Dworkin, ”Taking Rights Seriously,” s. 31.

⁵⁸² Ibid. s. 32.

Eksemplet understreger pointen om, at man godt kan styre skønsudøvelsen i en vis grad, men at skønnet – for at være et skøn – nødvendigvis indeholder et element af vurderinger, som vi ikke umiddelbart kan definere objektivt. En x-faktor der gør, at resultatet af skønnet ikke altid kan forudses på forhånd – for hvis det kunne det, var der ikke længere tale om et skøn.

I ”Festskrift i anledning af Hans Majestæt Kongens Fødselsdag” fra 1914, indleder Bentzon kapitlet om *”Skønnets art og omraade”* med ordene *”I det følgende ses der bort fra Ret og Moral og tænkes paa de rent praktiske Handlinger, der kan udføres paa mange forskellige Maader, uden at Ret eller Moral stiller krav om Valget imellem dem”*.⁵⁸³ Til citatet hører en fodnote med ordene *”Det overses ikke, at maaske ingen Side af livet er Moralen, og vel heller ikke Retten, fuldkommen ligegyldig; men der kan dog formes en Trinrække fra væsentlig Beherskelse af Rets- eller Moralbrud til væsentlig Frihed for disse”*.

Bentzon lægger op til en nærmere fortolkning af skøn, ikke blot som et juridisk begreb, men som en handling og et handlemønster, der er defineret ud fra summen af de erfaringer og livsoplevelser, som den skønnende har gjort sig. Han skriver videre på side 17 at *”Man har sagt, at Gentagelse og kun Gentagelse giver praktisk forstaaelse. Dette er ikke helt rigtigt: det afgørende for at kunne handle rigtig i Livet er foruden Erfaringen ogsaa en Øvelse, der paa en Gang magter det almene og det individuelle i de os mødende Situationer. Dér hvor hver Dags Opgaver er meget lidt varierende, nærmer vi os vel den praktisk taget rene Gentagelse, og vor Optræden bliver vanemæssig; vi kan ligesom gaa hen over de os ligegyldige Variationer i Situationerne og vi tenderer henimod at handle ubevidst”*,⁵⁸⁴ og

⁵⁸³ Bentzon, ”Skøn og Regel”, s. 15.

⁵⁸⁴ Ibid. s. 17.

videre ”Overfor det sig gentagende i Situationen kan Øvelsen være saa stor, at man sikkert og hurtigt rammer det rette. Men ofte maa der træde en bevidst Overvejelse til”.⁵⁸⁵

Citaterne er særligt relevante, fordi de er fra en tid, hvor ideen om automatisering af juridiske processer og endnu mere automatiseringen af udøvelse af et egentligt skøn, først langt senere ville komme frem, og beskrivelsen af hvad ”et skøn” rent faktisk er, dermed også er beskrevet i sin reneste menneskelige form. De sidste citater er ligeledes særligt relevante for denne afhandling, idet det skøn der udøves i fogedretten lige netop ofte er ”meget lidt varierende”, nærmer sig den ”praktisk taget rene Gentagelse”, og den skønnende er derfor også i risiko for at kunne ”gaa hen over de os ligegyldige Variationer i Situationerne” og ”tenderer henimod at handle ubevidst”.

I juridisk kontekst kan et skøn enten ske som en abstrakt fortolkning af lovgivningen eller som en konkret retslig subsumption. Forskellen mellem de to måder at skønne på, er afhængig af, om en konkret sags faktiske forhold kan og skal tillægges værdi i skønnet eller ikke. Ved et skøn over en abstrakt fortolkning af lovgivningen, tages der stilling til et mere overordnet spørgsmål, eksempelvis om hvorvidt en bestemt lovgivning omfatter en bestemt type af situationer.⁵⁸⁶ Et eksempel på et sådan skøn ses i U 1984.97 H, hvor Højesteret tog stilling til det principielle spørgsmål, om hvorvidt en ægtefælles bidragspligt efter bistandslovens § 8, stk. 2 bestod, selv efter parternes skilsmisse, idet en part efter samme bestemmelses 2. led ikke ved aftale kunne frasige sig denne pligt. I dommen skønnede Højesteret, at reglen om at bidragspligten ikke kunne fraviges ved aftale, alene måtte gælde i situationer, hvor der faktisk var en bestående bidragspligt, hvilket der ikke længere var, efter at parterne blev skilt. Højesteret foretog her en abstrakt fortolkning af lovgivningen,

⁵⁸⁵ Ibid.

⁵⁸⁶ Schultz, ”Retsanvendelse og skøn”, s. 34 f.

principielt uden påvirkning af sagens faktiske omstændigheder, ud over naturligvis at konstatere, at parterne var blevet skilt, og at de derfor nu principielt faldt uden for lovens sigte. Skønnet fokuserede på spørgsmålet om hvorvidt en specifik retsregel kunne bruges i en bestemt type situation.

I inddrivelsessager er der sjældent behov for at foretage en abstrakt fortolkning af lovgivningen, med henblik på at tage stilling til om en ny type situation er omfattet af bestemte retsregler. Det er naturligvis ikke det samme som at dette aldrig forekommer, men hvor og når det gør, bør et sådant skøn altid foretages af en juridisk dommer, og bør aldrig overlades til en kunstig intelligens.

Det samme er dog ikke nødvendigvis tilfældet for den type af skøn, der foretages i stort set alle fogedsager, hvorefter debtors økonomiske forhold (fakta) sammenlignes med retsreglerne (jus) for at komme frem til om og hvor meget debitor kan betale, og om der kan etableres en sikkerhed (subsumption). Som Bentzon påpegede i 1914, har mennesket en tendens til at *”gaa hen over de os ligegyldige Variationer i Situationerne og vi tenderer henimod at handle ubevidst”* når vi stilles over for en lang række af mere eller mindre ensartede skøn, som det er tilfældet i fogedretten. Men den samme svaghed findes ikke i en kunstig intelligens, der er i stand til at forholde sig til et nært ved ubegrænset antal ”ligegyldige” variationer, hvoraf summen ikke nødvendigvis altid vil vise sig at være så ligegyldig endda.

Men hvis denne konkrete retslige subsumption skulle kunne overlades til en kunstig intelligens, er det i første omgang nødvendigt at tage stilling til det helt principielle spørgsmål om, hvorvidt en kunstig intelligens overhovedet kan siges at kunne foretage ”et

skøn”, eller om den blot kan *efterligne* et skøn – samt om den distinktion overhovedet er praktisk relevant.⁵⁸⁷

13.4.1) Automatisk skønsudøvelse i forvaltningen

Der er skrevet ganske meget om det forvaltningsretlige skøn, der på flere punkter adskiller sig fra det skøn der foretages i fogedretten, idet fogedretten – i modsætning til forvaltningen – ikke er omfattet af forvaltningsloven.⁵⁸⁸ Det er dog relevant at se nærmere på muligheden for automatiserede beslutninger i den offentlige forvaltning, fordi muligheden (og behovet) for automatisering her er stort,⁵⁸⁹ og fordi løsningen på problemerne med inddrivelse af private pengekrav potentielt netop findes inden for den offentlige forvaltning, det nuværende system til trods.

Schartum skrev at *”Et retssikkerhetskrav er at forvaltningens skønnsudøvelse skal være forsvarlig. Det betyr at vurderinger som i seg selv ikke har rettslig innhold, for eksempel at noe er <nødvendig>, <hensiktsmessig>, <tilstrekkelig> mv., skal være forsvarlige. Karakteristisk for slike vurderinger er at en ikke kan stille opp en uttømmende liste over relevante momenter. Derfor kan utøvelse av slikt skjønn heller ikke automatiseres. Skjønn kan med andre ord ikke inngå i automatiske rutiner. Er saksbehandlingen manuell med maskinell*

⁵⁸⁷ Se videre Hin-Yan Liu m.fl., “Artificial Intelligence and Legal Disruption”, s. 205–258 og Brownsword, “Law, Authority, and Respect”, s. 5–40 for en dybere gennemgang af den disruptive brug af kunstig intelligens i juridiske processer.

⁵⁸⁸ Principperne i dennes kapitel 1.

⁵⁸⁹ Muligheden for fuldautomatiske afgørelser inden for forvaltningen og disses relationer til databeskyttelsesforordningen er grundigt gennemgået af i Wisborg i ”Fuldautomatiserede afgørelser i dansk forvaltning”. Selv om dette har en vis relevans for temaet i dette kapitel, er en nærmere gennemgang heraf udeladt af denne afhandling af pladmæssige hensyn.

*støtte, kan imidlertid beslutningsstøttesystemet bidra til forsvarlig skjønsudøvelse. Dette kan f.eks. skje ved at det i systemet vedligeholder en liste over momenter som har været vektlagt i tidligere saker, som saksbehandler kan slå opp i”.*⁵⁹⁰ Schartums pointe om, at man i forvaltningsretten er bundet af en række principper der umuliggør at skønskompetencen kan overlades til en maskine, er dog en sandhed med visse modifikationer.

Maskinelle beslutninger kan inddeles i såkaldte ”hvis, så” systemer og egentlig selvlærende kunstig intelligens. I et ”hvis, så” system følges en række foruddefinerede kriterier ned til en ligeledes foruddefineret konklusion, og i denne situation har Schartum utvivlsomt ret i, at en sådan form for skønsudøvelse, hvor der skønnes efter en bestemt regel, ville stride mod de grundlæggende forvaltningsretlige principper. Man kan samtidig rejse det mere principielle spørgsmål om der ved en sådan ”hvis, så” behandling overhovedet er blevet foretaget et skøn. Det problem er flere steder i den offentlige forvaltning blevet løst ved såkaldt ”digitaliseringsklar lovgivning”, der netop søger at tilpasse lovgivningen til at undgå skøn, der ikke kan opstilles på formel, og foretages ud fra forudgående definerede mønstre, i et ”hvis, så” system. Selv om dette er en effektiv måde at tilpasse lovgivningen på, så er det dog langt fra alle skøns-situationer der kan opstilles på en sådan måde, selv med lovgivers bedste, og somme tider særdeles vidtgående, vilje til at tilpasse retsgrundlaget.

Hvorvidt Schartums pointe fortsat er valid ved brug af en egentlig selvlærende kunstig intelligens er potentielt mere tvivlsomt. Hvis man vælger at se udøvelsen af et skøn alene som evnen til at holde modsatrettede hensyn op mod hinanden og foretage en afvejning af disse, bl.a. på baggrund af tidligere praksis, så er det mere vanskeligt at svare på, om en kunstig intelligens kan gøre dette. Der er ingen tvivl om at en kunstig intelligens kan *efterligne* et menneskeligt skøn, og det endda på et meget højt fagligt niveau. En kunstig

⁵⁹⁰ Schartum m.fl., ”Digital forvaltning”, s. 101.

intelligens er ligeledes i stand til at overskue den fulde praksis på området, uanset om antallet af tidligere sager løber op i adskillige hundrede tusinder, og man kan derfor med rette fremføre det argument, at en kunstig intelligens vil være mennesket langt overlegent i forhold til at sikre andre væsentlige principper som bl.a. lighed for loven. I modsætning til ved et menneskeligt skøn, er der ligeledes ingen risiko for at den kunstige intelligens overser tidligere praksis, idet en kunstig intelligens – modsat mennesker – er i stand til både at læse, forstå og huske samtlige afgørelser nogensinde truffet om et bestemt spørgsmål. Den kunstige intelligens vil ligeledes kunne finde de mest sammenlignelige historiske sager, og bruge disse som udgangspunkt for sin ”skønsudøvelse”.

Men selv om denne efterligning af et skøn på mange måder er det menneskelige overlegent, kan det være mere vanskeligt dels at sikre sig, at der kun er skønnet på baggrund af saglige kriterier, og dels vil det maskinelle skøn ikke have den grad af ”menneskelighed” som også indirekte er indlagt i det (frie) skøn. Særlig i forhold til skøn efter saglige kriterier, er det dog et problem, som det menneskelige og maskinelle skøn deler.

13.4.1.1) Særligt om saglighed og forklaring

I situationer hvor forvaltningsretlige grundsætninger ender med at stå i vejen for effektiv og korrekt myndighedsudøvelse, kan disse fraviges ved lov. Selv om lovgiver naturligt nok er tilbageholdende med dette, er der dog eksempler i lovgivningen på situationer, hvor lovgiver har ønsket at bruge kunstig intelligens til at løse visse forvaltningsopgaver, som ikke kan løses lige så godt af mennesker, men hvor anvendelsen af den kunstige intelligens potentielt kunne komme på tværs af et eller flere forvaltningsretlige principper, og hvor ønsket om anvendelse af kunstig intelligens endte med at veje tungest.

Det ses bl.a. i *LFF 2018-02-21 nr. 149 om Erhvervsstyrelsens behandling af data*. Lovgiver ønskede her at give Erhvervsstyrelsen mulighed for at bruge selvlærende algoritmer til at identificere mønstre og tegn på svig, som mennesker ikke ville have opdaget, med henblik på at kunne udtage disse virksomheder til manuel kontrol. Det forvaltningsretlige problem opstod, fordi man ikke på forhånd kunne vide præcis hvordan algoritmen ville ende med at skønne, og i forlængelse heraf ej heller om den ville skønne ud fra usaglige kriterier. Derfor fremgik det af lovforarbejderne at ”*Anvendelsen af machine*

learning kan ved samkøringen af oplysninger identificere mønstre og tegn på svig, som ikke ellers ville være opdaget. Mønstrene dannes ud fra de sager, hvor der er konstateret svig, og det vil således være disse, der ligger til grund for, at nye sager bliver udtaget til manuel kontrol. Det kan eksempelvis være, at der ved de sager, hvor der tidligere er konstateret svig, gør sig særlige forhold gældende for så vidt angår indkomsten for de personer, som indsættes som ledelse i en virksomhed, og det vil dermed være muligt at udtage sager, hvor de indsatte personer har tilsvarende særlige forhold i indkomsten. Et andet eksempel kan være, at personer, som tidligere har været involveret i virksomheder, hvori der er konstateret svig, har et særligt mønster for ind- og udtræden af ledelseshverv i andre virksomheder, og det vil hermed være muligt at udtage sager, hvor de indsatte personer har et tilsvarende mønster. I og med at det ikke på forhånd vides hvilke mønstre og tegn på svig, der dannes ved anvendelsen af machine learning, fraviges saglighedsprincippet” [min fremhævnings]. Og videre ”Ved anvendelsen af machine learning er det ikke på forhånd givet, hvilke kriterier der ligger til grund for, at en sag udtages til manuel sagsbehandling, idet det vurderes, om de mønstre, der gør sig gældende for virksomheder, der har begået svig, tilsvarende gør sig gældende for nye virksomheder, som dermed kan formodes også at have til hensigt at begå svig. Derfor er det nødvendigt at anvende et relativt stort datasæt, som omfatter oplysninger fra både Erhvervsstyrelsen og andre myndigheder, herunder især skattevæsenet. Det vil ligeledes være muligt at sammenholde de til Erhvervsstyrelsen indberettede oplysninger med de til skattevæsenet indberettede oplysninger. Det vil således f.eks. være muligt at opdage, hvis det, der er oplyst i et selskabs årsregnskab, ikke svarer til det, der er indberettet i selskabets selvangivelse til skattevæsenet. Dette vil kunne danne baggrund for, at en sag udtages til manuel behandling. Uanset at det ikke er givet på forhånd, hvilke kriterier der ligger til grund for, at en sag udtages til manuel sagsbehandling, vil det altid være klart, hvilke oplysninger der er tilgået i forbindelse med anvendelsen af machine learning”.

Det er naturligvis klart at hvis lovgiver finder det nødvendigt, eller blot ønskværdigt, at bruge selvlærende teknologi til at foretage et skøn – som her ved at udvælge virksomheder til manuel kontrol, – og man ikke kan være sikker på hvilke kriterier systemet vil ende med at lægge til grund for det skøn, er man nødt til at forholde sig til saglighedskriteriet rent

lovgivningsmæssigt. Det er ligeledes mindre retssikkerhedsmæssigt problematisk at fravige saglighedskriteriet i en situation som denne, hvor skønnet trods alt ikke ender i en bebyrdende forvaltningsakt, men alene identificerer virksomheder der bør udtages til manuel kontrol – om end en sådan udvælgelse i sig selv også kan siges at være bebyrdende. Det er for den kontrollerende myndighed vigtigt at være opmærksom på, at en udvælgelse fra den selvlærende teknologi ikke kan sidestilles med en begrundet mistanke om svindel, men alene en tilkendegivelse af, at den udvalgte virksomhed har flere end gennemsnitligt mange sammenfald og mønstre, der er kendt fra virksomheder der tidligere har forbrudt sig mod reglerne. Det kan dog være både ganske undskyldeligt eller helt tilfældigt, og man bør derfor ikke behandle en virksomhed udvalgt på denne måde på anden vis, end hvis virksomheden var blevet udtrukket helt tilfældigt – uanset at der statistisk set bør være en højere procent af de af den selvlærende teknologi udvalgte virksomheder, hvor der faktisk vil blive fundet fejl.

Kunstig intelligens er historisk blevet set som en ”black box”, hvor det kan være vanskeligt eller helt umuligt at forstå, hvad der har ligget til grund for en konkret beslutning. Det skyldes ikke som sådan at beslutningerne truffet af den kunstige intelligens er ulogiske eller ubegrundede, men nærmere at ”tankerækken” der har ført til beslutningen, kan være vanskelig at omsætte til informationer som et menneske kan forstå. Der findes flere måder hvorpå en kunstig intelligens kan forklare baggrunden for sin beslutning,⁵⁹¹ men uanset hvilken teknisk fremgangsmåde der måtte vælges, må det dog anses for et ufravigeligt krav for brugen af kunstig intelligens i juridiske skøn af en hver art, at den kunstige intelligens ligeledes er i stand til at forklare helt præcist *hvorfor* den har skønnet som den har gjort – uanset om skønnet omhandler udvælgelse af virksomheder til manuel kontrol eller et skøn

⁵⁹¹ Eksempelvis via Teaching Explanations for Decisions (TED) som præsenteret i Hind m.fl., ”TED”.

over debtors økonomiske forhold i en inddrivelsessag. Det vil altid være et krav at der foretages et begrundet skøn, hvilket dog også er teknisk muligt i dag.

13.4.2) Det fogedretlige skøn i inddrivelsen i dag

Formålet med dette afsnit er dels at se på det skøn der udøves i fogedretten i dag, samt med afsæt i et konkret eksempel at beskrive hvordan en kunstig intelligens med adgang til retvisende økonomisk data om debitor, ville kunne understøtte fogedretten i udøvelsen af visse skøn. Afsnittet tager afsæt i skønnet i fogedretten, men ville ligeså være gældende for en række skøn udøvet af "Gældsinddrivelsesmyndigheden" i fald opgaven med inddrivelse af private ubestridte pengekrav blev henlagt til en offentlig myndighed.

Fogedrettens virke er for en stor del baseret på udøvelse af skøn. Efter retsplejelovens § 507, skal pengekrav fuldbyrdes ved udlæg i så stor en del af debtors formue, som efter "*fogedrettens skøn*" er nødvendigt til dækning af kravet, samt af omkostningerne ved forretningen af en eventuel tvangsauktion, og omkostningerne til opbevaring af det udlagte frem til tidspunktet herfor. Det skøn er dog mest et skøn over værdi og omkostninger. Hvor meget skønner fogedretten at det udlagte er værd og kan indbringe på en tvangsauktion, og hvad skønner fogedretten at det vil koste at opbevare indtil auktionen kan gennemføres samt omkostningerne til at bortauktionere aktivet? Det forventede provenu ved tvangssalget, minus de deraf følgende omkostninger, skal give et beløb, der efter fogedrettens skøn er tilstrækkeligt til i hvert fald delvist at fyldestgøre kreditor, uden dog at gå væsentligt herudover.

Det faktiske skøn er dog langt fra så firkantet, idet skønnet ligeledes eksempelvis omfatter spørgsmålet om hvorvidt et kontantbeløb, som er i debtors besiddelse, med

tilstrækkelig høj sandsynlighed tilhører debitor til, at der kan gøres udlæg i det,⁵⁹² eller spørgsmålet om hvorvidt der er en sådan formodning for, at en ikke-indregistreret bil, der stod ved debtors bopæl, kunne antages at tilhøre debitor, med den konsekvens at der kunne gøres udlæg i den.⁵⁹³ Af andre mere komplekse juridiske skøn under retsplejelovens § 507 kan nævnes spørgsmålet om hvorvidt et indestående på en bankkonto, der i det væsentlige stammede fra et arbejdslegat fra Statens Kunstfond, skulle være undtaget fra udlæg ud fra en analog anvendelse af retsplejelovens § 516,⁵⁹⁴ eller om der kunne foretages udlæg i indestående på en advokats klientkonto.⁵⁹⁵ Alle disse skøn er langt ud over hvad man ville kunne overlade til en kunstig intelligens, allerede fordi disse skøn indeholder elementer af abstrakt fortolkning af lovgivningen og ikke kun en konkret retslig subsumption, og vil altid skulle foretages af en juridisk, menneskelig dommer.

De omtalte fogedsager har dog også alle det til fælles, at de på et tidspunkt i den fogedretlige proces er overgået fra en kontorfoged og til en juridisk foged (hvis de da ikke er startet ved en juridisk foged grundet en forventning om en indsigelse som de anførte), idet kontorfogeden ikke kan træffe afgørelse om tvistigheder.⁵⁹⁶ En kontorfoged kan ligeledes ikke tage imod vidneforklaringer⁵⁹⁷ - men alene mod pligtmæssige oplysninger⁵⁹⁸ - under strafansvar, og tvistigheden i disse sager har derfor alle som en medført, at sagen skulle behandles af en juridisk foged. Dette vil være tilfældet i alle sager, hvor der skal foretages

⁵⁹² U 2023.5000 Ø.

⁵⁹³ U 2023.1079 V.

⁵⁹⁴ U 2022.4866 Ø.

⁵⁹⁵ U 2021.1729 H.

⁵⁹⁶ Retsplejelovens § 19, stk. 3.

⁵⁹⁷ Straffelovens § 158, stk. 1.

⁵⁹⁸ Ibid. § 162.

et egentligt juridisk skøn af en sådan kompleksitet, at det falder uden for kontorfogedens kompetencer, ved at der skal træffes afgørelse om en tvistighed. Den afgrænsning mellem kontorfogeder og juridiske fogeder, vil i praksis være stort set identisk med grænsen mellem den mulige automatiske behandling af en inddrivelsessag ved brug af kunstig intelligens og behovet for manuel behandling, idet den kunstige intelligens' kompetencer og evne til at foretage skøn nogenlunde stopper det samme sted som kontorfogedens, dog med den forskel, at den kunstige intelligens selv efter overdragelsen af sagen til manuel behandling, kan fortsætte beslutningsunderstøttende for den juridiske foged, ved bl.a. at fremsøge og opstille tidligere praksis.

Det kan anføres, at en kunstig intelligens inden for relativt få år, vil være i stand til ligeledes at foretage det komplekse juridiske skøn, og potentielt gøre dette på et fagligt endnu højere niveau end den juridiske foged, hvor såvel det juridiske ræsonnement som brug af retskilder vil være højere. Men selv i den potentielle fremtid, bør afgørelse af egentlige juridiske tvister ikke overlades til en kunstig intelligens. At den kunstige intelligens muligvis vil være i stand til at udføre opgaven lige så kompetent som selv den dygtigste dommer, er ikke i sig selv tilstrækkelig grund til at overlade selv en lille del af den dømmende magt til en maskine. Man bør ved indførelsen af kunstig intelligens i domstolene altid skelne mellem *egentlig retspleje*⁵⁹⁹ og *frivillig retspleje*,⁶⁰⁰ hvorunder ”samlebåndsinddrivelsen”⁶⁰¹ hører, og alene overveje anvendelsen af kunstig intelligens til sidstnævnte.

⁵⁹⁹ Jurisdictio contentiosa eller ligigiosa.

⁶⁰⁰ Jurisdictio voluntaria.

⁶⁰¹ Se fodnote 519.

13.4.2.1) Politifremstilling som et konkret eksempel

Fogedretten foretager en række processuelle skøn, der under visse forudsætninger potentielt ville kunne foretages af en kunstig intelligens i forbindelse med sagsbehandlingen. I det følgende anvendes skønnet over hvorvidt en udeblivende debitor skal politifremstilles i fogedretten som eksempel, dels fordi selve det at overlade beslutningen om at lade debitor anholde virker som et voldsomt skøn at overlade til en maskine, og dels fordi der trods den indledende instinktive følelse, faktisk er tale om et skøn, der allerede udøves så firkantet, så det reelt ingen forskel ville gøre.

Det er overladt til fogedrettens skøn at træffe afgørelse om, hvorvidt en udeblevet debitor kan fremstilles af politiet,⁶⁰² idet det bl.a. fremgår af *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning* at ”I øvrigt er det overladt til fogedretten at skønne over, om fremstilling ved politiet bør finde sted eller ikke”.⁶⁰³ Selv om det på overfladen kan virke noget indgribende at lade en kunstig intelligens foretage et skøn der fører til selv en kort frihedsberøvelse af debitor, sker skønnet allerede i dag efter helt firkantede rammer,⁶⁰⁴ og netop derfor vil det potentielt være velegnet til en automatisk behandling, uanset at den resurse-mæssige besparelse herved ville være begrænset. Formålet med at overlade netop dette skøn til en kunstig intelligens, ville dermed ikke være at spare resurser, men derimod at sikre korrekt

⁶⁰² Retsplejelovens § 494, stk. 2.

⁶⁰³ Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning, s. 27.

⁶⁰⁴ Baggrunden for en sådan relativt firkantet vurdering skal findes i at fogedretten sjældent har særligt mange oplysninger at gå efter, andet end det faktum at debitor dels har en gæld af en vis størrelse, dels er blevet lovligt tilsagt til fogedretten og – nu – dels ikke er mødt op i henhold til indkaldelsen. I fald debitor har begrundet sin udeblivelse over for fogedretten forinden, er vurderingen selvsagt langt mere konkret, hvilket dog sjældent er tilfældet. De objektive og subjektive kriterier for at gennemføre en politifremstilling gennemgås i detaljer nedenfor.

udøvelse af det skøn, som fogedretten grundet manglende data, ikke har mulighed for at udøve i dag. Den samme dataadgang ville derfor være nødvendig for den kunstige intelligens.

Det fremgår af ”Folketingstidende 1975-76” om retsplejelovens § 494, at *”politifremstilling i almindelighed ikke bør foretages, når fogedretten anser det for overvejende sandsynligt, at der ikke under forretningen kan opnås hel eller delvis dækning for kravet”*,⁶⁰⁵ hvilket også fremgår af retsplejelovens § 494, stk. 3, 1. led. Dette er dog et skøn, der kan være helt umulig for fogedretten at udøve, idet fogedretten efter de nuværende regler, ingen eller næsten ingen økonomiske oplysninger har om debitor, til at vurdere dette ud fra. De oplysninger som fogedretten har på en debitor der tidligere har været indkaldt i sagen, er ligeledes i reglen for gamle til at danne grundlag for en berettiget konklusion. Oplysninger om debtors ansættelses- og lønforhold, personlige forhold, forsørgelsesmæssige forhold eller hvorvidt debitor har en stor opsparing, bliver alt sammen forsøgt afdækket via debtors oplysningspligt, der først træder i kraft efter at debitor er mødt i fogedretten – med eller uden politiets hjælp. Lovgiver pålagde dermed fogedretten en i mange tilfælde umulig opgave, i på forhånd at skulle tage stilling til, om det måtte anses for *”overvejende sandsynligt”*⁶⁰⁶ at der ikke under en fogedforretning kunne opnås i hvert fald en delvis dækning af gælden.

Fordi fogedretten i langt de fleste sager ikke har de nødvendige oplysninger til at kunne vurdere, om det er overvejende sandsynligt at debitor vil kunne betale i hvert fald en del af gælden hvis denne blev politifremstillet, afviser fogedretten nært ved aldrig anmodningen om en politifremstilling med henvisning til, at det er usandsynligt at den efterfølgende

⁶⁰⁵ Folketingstidende 1975-76 Tillæg B, sp. 1122 og 1123.

⁶⁰⁶ Ibid.

fogedsag ville føre til i hvert fald en delvis betaling eller sikkerhed. Det er et tydeligt eksempel på at lovgivers klare intention, her ikke at politifremstille debitorer der alligevel ikke kan betale, ikke kan lade sig gøre at efterleve i praksis, grundet manglende data på skønstidspunktet. Konsekvensen bliver, lovgivers klare intention til trods, at det i praksis ikke er et skøn der kan foretages på et forsvarligt grundlag, og derfor undlades.

Hvis visse oplysninger om debtors økonomiske forhold blev indhentet automatisk allerede ved fogedsagens oprettelse, ville fogedretten, modsat i dag, have et relativt godt oplyst grundlag at foretage denne vurdering ud fra, enten manuelt eller ved at overlade også tolkningen af de økonomiske oplysninger til en kunstig intelligens. Effekten heraf ville være, at vurderingen i langt højere grad end i dag ville kunne honorere lovgivers ønske om så vidt muligt kun at politifremstille de debitorer, over for hvem en fogedsag ikke på forhånd ser håbløs ud, og dermed næppe ville tjene et anerkendelsesværdigt formål.

Muligheden for at foretage det i lovgivningen forudsatte skøn på et oplyst grundlag, ville reducere antallet af politifremstillinger, uanset om skønnet blev udøvet af et menneske eller en maskine. Men i modsætning til mennesket, ville maskinen have et langt større overblik over hvordan det plejer at gå med de debitorer der politifremstilles, og hvis økonomi så sammenlignelig ud. Hvor en kontorfoged lige nu ingen oplysninger har at skønne ud fra, ville adgangen til R75 give et fundament for et reelt skøn. Men en kunstig intelligens ville kunne gå skridtet videre, idet den ville kunne se på erfaringer fra alle andre tidligere politifremstillede debitorer og deres økonomiske oplysninger på tidspunktet, for dermed at foretage et langt mere korrekt skøn af, om det over for netop denne debitor må anses for *”overvejende sandsynligt, at der ikke under forretningen kan opnås hel eller delvis dækning for kravet”*.⁶⁰⁷ Det ville være et skønsniveau der ikke kunne forventes af noget menneske,

⁶⁰⁷ Ibid.

der på ingen måde ville kunne overskue hele det datagrundlag. At overlade skønnet til en kunstig intelligens ville dermed ikke nødvendigvis spare mange resurser i fogedretten, men det ville i højere grad sikre, at de debitorer der blev politifremstillet var dem, som lovgiver sigtede til at få politifremstillet. Dette skøn kunne bedst ske som beslutningsunderstøttende, hvor den kunstige intelligens, på baggrund af de økonomiske oplysninger, kom med en anbefaling, som fogedretten da kunne vælge af følge eller afvise.

Hvorvidt man vil mene at en kunstig intelligens *kan* foretage et skøn vil dermed være afhængigt af, om man accepterer denne proces som tilstrækkelig til at opfylde kriterierne for ”et skøn”, eller om man ligeledes forudsætter det menneskelige aspekt i skønnet. Man kan dog med føje argumentere for, at hvis et objektivt skøn ud fra de for sagen relevante kriterier tilsiger ét resultat, men at et menneskeligt skøn ville føre til et andet, så er der i det menneskelige skøn enten lagt vægt på potentielt usaglige kriterier, eller en uklarhed i lovgivningen, der har ført den kunstige intelligens til at nå en anden konklusion end ønsket. I sidstnævnte tilfælde kan man da videre anføre, at lovgivningen, eller de kriterier som den kunstige intelligens er trænet til at vægte, bør justeres, mens man i førstnævnte tilfælde kan rejse det mere principielle spørgsmål, om det juridiske skøn virkelig bør være indrettet således, så det menneskeligt rigtige resultat kun kan opnås, hvis man skønner (delvist) ud fra usaglige kriterier, eller med en usaglig vægtning af de kriterier som skønnet baserer sig på. Det er derfor ikke nødvendigvis alene et spørgsmål om hvorvidt en kunstig intelligens *kan* foretage et skøn, men nærmere et spørgsmål om hvorvidt en kunstig intelligens *bør* foretage et skøn.

13.4.3) Bør kunstig intelligens foretage et skøn?

Formålet med dette afsnit er ikke at se på om en kunstig intelligens *kan* foretage skøn, men derimod om en kunstig intelligens *bør* foretage skøn, samt i bekræftende fald hvordan og i hvilken rolle.

Lovgivningen kan ikke tage højde for enhver detalje og eventualitet, og derfor er det nødvendigt med en retsudøvelse der indbefatter udøvelsen af skøn, i hvert fald på en lang række områder. Efter straffelovens § 244, stk. 1 straffes den, som øver vold mod eller på anden måde angriber en andens legeme, med bøde eller fængsel indtil 3 år. Forbuddet mod

voldelige legemesangreb på andre er, sammen med forbuddet mod tyveri og drab, blandt de ældste juridiske forbud, og fordi hver sag er forskellig, efterlader lovgivningen domstolene både vide rammer for at skønne over hvad der må anses for vold eller at ”angribe en andens legeme”, ligesom strafframmen er ganske vid – og suppleres af straffelovens § 245 om kvalificeret vold, hvis volden skønnes at være af en særligt rå, brutal eller farlig karakter. Modsat dette vide skøn står regler som færdselslovens § 55 a, hvorefter *”Førere af køretøjer må under kørsel ikke benytte sig af håndholdte mobiltelefoner”* og hvor overtrædelser konsekvent straffes med bøde på 1.500 kr. og et klip i kørekortet. Denne bestemmelse efterlader, modsat straffelovens §§ 244 og 245, ingen plads til udøvelse af skøn. Men ikke alle regler kan opstilles så firkantet.

I den del af fogedrettens virke, som afhandlingen beskæftiger sig med, findes der ganske få regler der kan sidestilles med færdselslovens § 55 a, og hvor en bestemt handling helt uden for skøn medfører en bestemt konsekvens. Af eksempler på en sådan ufleksibel vurdering kan nævnes retsplejelovens § 477 a, stk. 1, 1. led, hvorefter reglerne for betalingspåkrav kun finder anvendelse ved inddrivelse af forfaldne pengekrav på op til 100.000 kr., eller at fogedsagen afvises hvis kreditor udebliver fra et indkaldt fogedmøde jf. § 492. Men selv efter § 492 er der i praksis en vis mulighed for procesøkonomisk rationale, idet fogedretten, bestemmelsens ordlyd til trods, som alternativ kan omberamme fogedmødet, hvis kreditor rent faktisk møder ind, men blot for sent, hvis debitor heller ikke mødte, og hvis sagen endnu ikke er blevet afvist. Den form for skønsudøvelse uden om det egentlige retsgrundlag, er på én gang teoretisk problematisk men rationelt pragmatisk, og er med til at sikre, at processen kører bare en lille smule lettere, og at der ikke foretages procesfordyrende skridt, hvis disse ikke tjener noget egentligt formål og faktisk kan undgås uden reelle problemer.

13.4.3.1) Besluttende eller beslutningsunderstøttende?

En kunstig intelligens kan overordnet set indtage to roller; den kan være besluttende eller den kan være beslutningsunderstøttende.

En ”besluttende” eller ”beslutningstagende” kunstig intelligens, ser på den foreliggende data, sammenligner den med sine programelle regler, kommer frem til en konklusion og

eksekverer så på den konklusion af sig selv. Den beslutningsunderstøttende kunstige intelligens følger samme handlemønster i forhold til at se på den foreliggende data og sammenligne den med sine programelle regler, men denne proces udmønter sig alene i en *anbefaling* fra den kunstige intelligens. Den anbefaling, der kan være enten en firkantet ja/nej anbefaling, eller noget langt mere komplekst, har ikke til formål at træffe en beslutning, men derimod at give en menneskelig bruger de bedste forudsætninger for selv at træffe en beslutning på et oplyst grundlag.

En forvaltningsmyndighed har pligt til at iagttage den forvaltningsretlige delegationslære i situationer hvor myndigheden delegerer en del af sit virke til et system baseret på kunstig intelligens, uanset om den overladte opgave har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed og myndighedsudøvelse. Der er derfor behov for en klar lovhjemmel, samt tilpasning af lovgivningen til at forholde sig til de særlige karakteristika, der er ved en kunstig intelligens.⁶⁰⁸ De særlige karakteristika er dels at en kunstig intelligens' algoritme vil komme med en prognose, der aldrig kan siges at være 100% matematisk korrekt,⁶⁰⁹ og dels "black-box" problematikken om, at det er vanskeligt – og somme tider umuligt – at få en klar redegørelse for hvorfor den kunstige intelligens har resoneret netop som den gjorde.⁶¹⁰

⁶⁰⁸ Loiborg, "Om den forvaltningsretlige ramme for overladelse af forvaltningsopgaver til systemer baseret på kunstig intelligens", U 2020B.64.

⁶⁰⁹ Se også Ellegaard, "Robots Entering the Legal Profession", s. 24 ff. og Blume, "Kunstig intelligens og juridisk metode", U 1992B.193, s. 194 hvor det pointeres, at juridisk tænkning afspejler den menneskelige måde at tænke på, og ikke kan behandles som en naturlov.

⁶¹⁰ Se bl.a. Det norske Datatilsyn, op.cit., s. 5; ICO, op.cit., s. 7 hvoraf fremgår, at problematikken opstår, fordi den kunstige intelligens er selvlærende og som en naturlig følge heraf danner nye

Man kan dog ikke se på en kunstig intelligens' skønsudøvelse i et vakuum. Over for den "automatiske skønsudøvelse" står skønsudøvelsen udført af et menneske, som ligeledes indeholder en række potentielle mangler i forhold til både saglighed, overblik og resursebrug.

13.4.3.2) Kort om sagligheden i det menneskelige skøn

Når vi vurderer sagligheden af menneskelige skøn, er det afgørende at erkende, at menneskelige beslutningstagere ofte er påvirket af kognitive bias,⁶¹¹ som kan kompromittere objektiviteten i langt højere grad, end det vil være tilfældet ved en kunstig intelligens, under den præmis at den underliggende træningsdata er objektiv. Kognitive bias er systematiske afvigelser i tænkning, der påvirker vores vurderinger og beslutninger. Et eksempel er bekræftelsesbias, hvor individer har en tendens til at søge og lægge vægt på information, der bekræfter deres eksisterende overbevisninger, mens modstridende information ignoreres eller nedtones i en vurdering. I juridiske sammenhænge kan sådanne bias føre til beslutninger, der ikke udelukkende er baseret på lovens krav og objektive kriterier, men også til dels på personlige præferencer eller forudindtagelser. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt menneskelige skøn altid kan betragtes som fuldt ud saglige. Idet det menneskelige skøn må anses for modpolen til at lade skønnet udøve af en kunstig intelligens, er det derfor vigtigt at holde sig for øje, at det menneskelige skøn ligeledes – og måske i højere grad – er præget af potentielle fejl og udfordringer. Det er netop dét der gør skønnet menneskeligt, men den

læringsmønstre og egne "logikker". Selv om disse vil være baseret på den underliggende trænings- og inputdata, vil det ofte ikke i tilstrækkelig grad være muligt at forklare præcis hvorfor en bestemt konklusion er fremkommet og hvordan modsatrettede faktorer er blevet vægtet i processen.

⁶¹¹ Hauge, "Systematiske fejl i valg og tænkning" og "Bias".

grad af menneskelige tilfældighed er ikke nødvendigvis en god idé i sager, der som med inddrivelsessager, netop bør behandles på baggrund af helt objektive kriterier så vidt overhovedet muligt.

13.4.4) Retssikkerhedsmæssige overvejelser

AI-forordningens artikel 6 omhandler klarificering af højrisiko AI-systemer. Artiklen henviser til forordningens bilag 3, hvoraf det af nr. 8 a fremgår, at et AI-system bl.a. anses for højrisiko, når det er *”beregnet til at blive anvendt af judicielle myndigheder eller på deres vegne til at bistå en judicial myndighed med at undersøge og fortolke fakta og lovgivningen og anvende lovgivningen på konkrete sagsforhold eller til at blive anvendt på en lignende måde i forbindelse med alternativ tvistbilæggelse”*. EU’s regulering af anvendelsen af AI er primært udtryk for en risikoregulering, hvor målsætningen fra lovgivers side har været at identificere og regulere de typer af AI-systemer, som man ønskede at forbyde,⁶¹² og de typer af AI-systemer, som er lovlige, men også højrisiko.⁶¹³ Disse højrisikosystemer er ikke forbudt, men undergivet en række krav både til udvikling, brug og menneskelig kontrol. Forordningen suppleres ligeledes af GDPR artikel 22, hvorefter en registreret har ret til ikke at være genstand for automatiske afgørelser,⁶¹⁴ medmindre denne automatiske behandling af hjemlet i EU- eller national ret.⁶¹⁵

Formålet med dette afsnit er ikke at gennemgå hvordan EU-lovgivningen vil påvirke udviklingen og brugen af et eventuelt inddrivelsessystem baseret på AI, men derimod at

⁶¹² AI-forordningens artikel 5.

⁶¹³ Udsen, m.fl., ”Kunstig intelligens som retlige fænomener”, U 2024B.142.

⁶¹⁴ GDPR artikel 22, stk. 1.

⁶¹⁵ Ibid. stk. 2, b.

præsentere de mest væsentlige retssikkerhedsmæssige overvejelser, som et sådant system ville give anledning til. Uanset de udviklings-, drifts- og systemmæssige krav, som både nuværende og fremtidig EU-lovgivning vil stille til udviklingen af et sådant system, så er der næppe nogen tvivl om, at et sådant system *kan* indføres lovligt. Formålet er derfor mere at se på hvilke risici der ville knytte sig til et sådant system, og hvordan det ville påvirke retssikkerheden.

Zahle skrev i 1993 at *"Den retsvidenskabelige tænkning om retssikkerhed omfatter i virkeligheden hele det juridiske spektrum: privatret som offentlig ret, strafferet som procesret. Retssikkerhedsidealet er så at sig den grundlæggende, ultimative norm, hvorefter alle slags juridiske problemer må vurderes"*,⁶¹⁶ og den samme vurdering må nødvendigvis anvendes på et IT-system, der fik mulighed for – autonomt eller alene ved forslag – at træffe afgørelser eller påvirke disse, med retsvirkning for individer eller virksomheder.

Det mest oplagte retssikkerhedsmæssige problem ved brugen af et sådant AI baseret system, stammer fra risikoen for fejl i det datasæt, som systemet er trænet på. En sådan *bias* vil være nært ved umulig at undgå i den tilgængelige træningsdata, allerede fordi denne data er så relativt mangelfuld som den er. AI-modeller er stærkt afhængige af datahistorik. Hvis de historiske data, der bruges til at træne modellen, indeholder systemisk bias, vil AI'en sandsynligvis reproducere disse skævheder.

Derudover kan AI-systemer være tilbøjelige til at forstærke eksisterende uligheder, da de modeller og algoritmer, der anvendes, ofte er designet til at maksimere effektivitet snarere end retfærdighed. Det kan føre til en situation, hvor den algoritmiske beslutningsproces fremmer bestemte typer af afgørelser på bekostning af individuelle hensyn, hvilket kan udhule princippet om lighed for loven. Særligt bekymrende er det, at sådanne systemer kan

⁶¹⁶ Zahle, Blume, og Petersen, "Retlig polycentri", s. 308.

føre til en udvanding af det menneskelige element i retshåndhævelsen, hvor dommerens skøn og den enkelte borgers ret til at blive hørt, risikerer at blive underordnet en maskinel vurdering.

Et andet centralt retssikkerhedsmæssigt aspekt ved brugen af AI i fogedretten eller ved ”Gældsinddrivelsesmyndigheden”, er spørgsmålet om ansvarlighed. I en traditionel retlig sammenhæng er det tydeligt, hvem der bærer ansvaret for en given afgørelse. Men i et system, hvor en AI-model spiller en væsentlig rolle i beslutningsprocessen, bliver spørgsmålet om ansvar mere komplekst.

En anden central del af retssikkerheden er, at den berørte part har mulighed for at forstå og udfordre den afgørelse, der træffes mod dem. I AI-baserede systemer, hvor algoritmerne kan være komplekse og uigennemskuelige, kan det potentielt være vanskeligt for den enkelte at forstå, hvordan en given afgørelse er nået frem til. Det ville underminere tilliden til retssystemet.

Yderligere er der spørgsmålet om proportionalitet. Fogedretten håndterer ofte sager, der kan have store personlige og økonomiske konsekvenser for de involverede parter, og det samme ville gælde hvis inddrivelseskompetencen blev henlagt til en offentlig myndighed. Hvis et AI-system anvendes i sådanne sager, er det afgørende, at brugen af systemet er proportionalt med de risici, det kan indebære.

Det er derfor næppe muligt at gå direkte fra det nuværende fogedretslige system og til et system drevet af AI. Dette bl.a. fordi der er for mange uafklarede retssikkerhedsmæssige spørgsmål, og i mindst lige så høj grad fordi det foreliggende datasæt, som en sådan AI ville skulle trænes på, for nuværende er for mangelfuldt til at kunne udvikles, uden væsentlig påvirkning af både bias og direkte mangelfulde eller fejlagtige informationer. Det skyldes en kombination af flere faktorer. Fogedbøger indeholder sjældent en fuldkommen oversigt over debtors økonomiske forhold, ligesom debtors forklaring og andre oplysninger, der ikke spillede en direkte rolle i forhold til afgørelsen af fogedsagen, sjældent noteres. Det vil derfor alene fremgå at debitor oplyste at eje X, og at der derfor blev foretaget udlæg i X. Som gennemgået tidligere, kan man ligeledes ikke med nogen grad af sikkerhed da lægge til grund, at debitor rent faktisk kun ejede X, da debitor lige så vel kunne have ejet Y og Z også, men dette kom bare ikke frem under fogedsagen. Det er ligeledes muligt at fogedsagen blev

sluttet med at debitor indgik en afdragsordning på et bestemt beløb, men fogedbogen vil da ikke indeholde nogen oplysninger om hvorvidt debitor efterfølgende overholdt den afdragsordning. Samlet set er de tilgængelige træningsdata for mangelfulde til at et sådant system kunne indføres direkte.

En digitalisering af fogedretten eller oprettelsen af en inddrivelsesmyndighed bør dog heller ikke ske hen over natten. Der er trin der kan og bør tages først, som både vil sikre en mere korrekt afgørelse af inddrivelsessager, og have den positive bi-effekt, at der blev opbygget et væsentligt mere pålideligt sæt af træningsdata, som i fremtiden ville kunne anvendes til træning af en AI.

Digitaliseringen af inddrivelsen er, særligt henset hertil, nødt til at foregå i etaper og over længere tid end vi ser det i de øvrige nordiske lande, hvor de har langt bedre oplyste inddrivelsessager at arbejde ud fra, og hvor AI derfor også langt hurtigere vil komme til at overtage store dele af inddrivelsen.⁶¹⁷

Der er ligeledes en række eksempler på, at brugen af kunstig intelligens til at træffe juridiske beslutninger kan gå grueligt galt, hvis systemet indføres uden tilstrækkelig omtanke, samt uden særdeles omfattende menneskelig kontrol af en lang række afgørelser. Dette bevirker også, at Danmark bør bevæge sig fremad sammen med den teknologiske udvikling – men langsomt og velovervejet. Allerede i 2013 indførte Holland et ”AI” system, med henblik på at mindske svindel med offentlige ydelser.⁶¹⁸ Systemet udarbejdede sin egen profil på hvordan en sådan svindler normalt så ud, og dobbelt statsborgerskab blev af

⁶¹⁷ En sådan brug af AI er allerede udgangspunktet for drøftelserne i Norge, jf. Finansdepartementet, ”Høring av modernisering av regelverket for innkreving” ph høringsnotat for Lov om innkreving av statlige krav mv. (innkrevingsloven) 22/3305 af 17. april 2023.

⁶¹⁸ ”Dutch Scandal Serves as a Warning for Europe over Risks of Using Algorithms”.

systemet markeret som en risikofaktor, hvis dette var kombineret med en lav indkomst. I 2020 kom det frem, at det hollandske skattevæsen ligeledes havde hemmelige ”sortlister” over borgere der potentielt snød systemet, og at de lister overvågede både objektive og særdeles subjektive og uunderbyggede ”signaler” på, at borgerne snød systemet.⁶¹⁹ En gennemgang af systemet viste, at de hollandske skattemyndigheder havde særligt fokus på personer med et ikke-vestligt udseende, særligt hvis disse havde tyrkisk eller marokkansk statsborgerskab ved siden af det hollandske. At være på den liste medførte ligeledes en høj risiko for at blive nægtet andre offentlige ydelser som børnepenge.⁶²⁰

De hollandske skattemyndigheder fik i 2021 en bøde for bl.a. diskrimination og ulovlig databehandling som følge heraf, og regeringen lovede efterfølgende at udarbejde en algoritme, der var i overensstemmelse med landets lovgivning.⁶²¹ Sagen understreger behovet for at der altid er mennesker involveret i processen, når man udnytter de store muligheder, som AI utvivlsomt medfører.

Den norske regering har stillet forslag om ændring af *lov om innkrevning av statlige krav m.v. og etablering av ett utleggstrekk og modernisering av utleggsprosessen i tvangsfullbyrdelsesloven*. Årsagen var en beslutning i statsbudgettet for 2022 om at modernisere inddrivelsen af skatter, samt en forbedring af det IT-system, der understøtter inddrivelsen.⁶²² Formålet med lovforslaget er dels at samle reglerne for inddrivelse af offentlige krav i én lov, samt at modernisere inddrivelsen yderligere. Lovforslaget er interessant i denne sammenhæng, fordi det indeholder elementer af brug af A.I. til

⁶¹⁹ Kleinnijenhuis, “Belastingdienst had een geheime fraudelijst, in strijd met de privacywet”.

⁶²⁰ Kleinnijenhuis, “De Belastingdienst zag toch vooral ‘allochtonen’ als risico, blijkt uit onderzoek”.

⁶²¹ “Dutch Scandal Serves as a Warning for Europe over Risks of Using Algorithms”.

⁶²² Finansdepartementet, “Høring av modernisering av regelverket for innkreving”.

behandling af inndrivelsessager. Det fremgår således af ”høringsnotatet om innkrevningsloven mv.” vedr. § 11 om *”sammenstilling, profilering og automatiserte avgjørelser”* pkt. 4 at *”Departementet kan gi forskrift om sammenstilling, profilering og automatiserte avgjørelser, blant annet om formålet med behandlingen, hvilke personopplysninger som kan behandles og hvem det kan behandles opplysninger om”*.⁶²³

Forslagets pkt. 2.5 beskriver prosessen med udformningen og udrulningen af det nye IT-system som en proces på mindst syv år, hvor formålet er at modernisere den offentlige inndrivelse gennem en harmonisering og koordinering af tjenester, lovgivning, processer og IT-systemet.⁶²⁴ Høringsnotatet om modernisering af udlægsprocessen⁶²⁵ indeholder ligeledes en række relevante observationer om brugen af kunstig intelligens i inndrivelsen. Det fremgår således bl.a. at man anser det for hensigtsmæssigt at *”både har adgang til å gjennomføre automatiserte skritt i saksbehandlingen, samt treffe avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling”*.⁶²⁶

Det norske system taler også om muligheden for at lade det nye system udøve skøn i de tilfælde, hvor skønnet kan ske ud fra objektive kriterier, og hvor der lægges vægt på, at systemet altid skal kunne komme frem til det samme resultat, når der skønnes over (relativt) ens oplysninger. Det fremgår videre af høringsnotatet at *”[...] en avgjørelse som utelukkende baserer seg på automatisert behandling ikke kan bygge på skjønnsmessige vilkår i lov eller forskrift, med mindre avgjørelsen er utvilsom. Denne formuleringen er ikke ment å være til*

⁶²³ Høringsnotat for Lov om innkreving av statlige krav mv. (innkrevingsloven) 22/3305 af 17. april 2023, s. 484.

⁶²⁴ Ibid. s. 14-15, 28-29, 31 og 42.

⁶²⁵ Høringsnotat - Etablering av ett utleggstrekk og modernisering av utleggsprosessen i tvangsfullbyrdelsesloven, 22/3305 af 12. april 2023.

⁶²⁶ Ibid. s. 157.

*hinder for at automatisert behandling skal kunne skje dersom loven eller forskriften som kommer til anvendelse inneholder skjønnsmessige kriterier. Vilkåret er kun ment å være til hinder for at det er selve systemet som skal ta stilling til de skjønnsmessige vilkårene. Et vilkår som i utgangspunktet krever en skjønnsmessig vurdering, kan håndteres av systemet dersom den skjønnsmessige vurderingen er gjort på forhånd. Det avgjørende er om systemet, på bakgrunn av de opplysninger som skal behandles, alltid vil komme til det samme resultatet. I slike tilfeller vil avgjørelsen være utvilsom. Lovprosjektet er klar over at det kan oppstå tilfeller der det ikke er mulig å ivareta vilkåret om at avgjørelsen må være utvilsom. Der det er tilfelle, må det finnes sikkerhetsmekanismer i systemet for å føre saken over til manuell behandling, slik at en saksbehandler kan ta over den videre behandlingen, og være den som tar selve avgjørelsen”.*⁶²⁷

Det norske lovforslag forventes fremsat for Stortinget umiddelbart etter afleveringen af denne afhandling, hvorfor den endelige skæbne for det nye norske inddrivelsessystem fortsat er usikker. Det fremgår dog tydeligt, at man i Norge arbejder på at sikre en digital og fremtidssikret inddrivelse, ud fra en tankegang som man deler med alle vores nabolande. En tankegang, som vi i Danmark med stor fordel kunne tage til os på flere områder, uanset at vi vil være nødt til at gå langsommere frem, og begynde med at plukke de to mest lavthængende frugter; indhentelse af debtors R75 og lønindeholdelse for private krav.

⁶²⁷ Ibid. s. 157.

14. Opsummerende konklusioner

Afhandlingen konkluderer løbende, og konklusionen på ét delelement bliver flere steder en grundlæggende forudsætning for det følgende. Formålet med dette afsnit er derfor ikke blot at gengive alle konklusionerne, eller fremføre den detaljerede baggrund for dem, men skal ses som en kort opsamling af de mest væsentlige pointer og deres sammenhæng.

14.1) Generelle konklusioner

Det er afhandlingens overordnede konklusion, at der er behov for en revidering af de nuværende regler for inddrivelse af private pengekrav i Danmark. Det er ligeledes afhandlingens konklusion, at inspirationen til den revidering bør søges i de øvrige nordiske lande, der har valgt en anden, langt mere datadreven og lang mere effektiv tilgang til inddrivelsen, der samtidig på en række væsentlige punkter også er både mere skånsom for debitor og mere omkostningseffektiv for samfundet. Den nuværende behandling af inddrivelsessager lever ikke op til kravet om *”Kvalitet og effektivitet”*,⁶²⁸ og det skyldes at en række *”unødige juridiske barrierer [...] står i vejen for at kunne udbrede nye, gode løsninger”*,⁶²⁹ hvilket de hverken bør eller må.

Mange af de danske regler har en række uhensigtsmæssige bivirkninger der bør adresseres. Når en fogedsag næsten kun oplyses ved debtors mundtlige afhøring i fogedretten, bliver debtors tilstedeværelse absolut nødvendig for at gennemføre sagen. Lindenchrone og Werlauff skriver om politifremstilling af udeblevne debitorer, at *”Disse sager er ydmygende for skyldneren og resurse-mæssigt belastende for politiet, og der bør*

⁶²⁸ ”Strategi for Danmarks Domstole 2023-2027”.

⁶²⁹ “Den Fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi 2022-2025”, s. 17.

derfor lovgivningsmæssigt ske en revision af reglerne herom”,⁶³⁰ og alt dette er alene nødvendigt, fordi den danske model, i modsætning til den norske og svenske, er bygget op om både kreditors og debtors tilstedeværelse – noget der langt fra altid nødvendigvis er behov for, hvis reglerne blot tilpasses herefter.

Retsplejelovens § 495, stk. 1, 1. led giver hjemmel til at gennemføre fogedforretningen uden debtors tilstedeværelse, men bestemmelsens 2. led begrænser muligheden for udlæg til aktiver registreret i offentlige registre. Den hjemmel giver mulighed for udlæg i fast ejendom, ligesom hjemlen omfatter udlæg i fx motorkøretøjer registreret i motorregistret. Da Rørdam-udvalget foreslog ændringen af § 495, vurderede udvalget at ændringen ville have en effekt i omkring 270 fogedsager årligt, svarende til omkring 0,1% af alle fogedsager. Den meget begrænsede forventede effekt hænger sammen med, at selv om der blev indført en hjemmel til at foretage udlæg i aktiver registreret i offentlige registre, blev fogedrettens mulighed for at fremsøge disse aktiver ikke forbedret. Det er derfor i de fleste sager fortsat en højest teoretisk mulighed.

De nuværende regler gør det ligeledes nødvendigt for kreditor at være til stede ved inddrivelsen, fordi fogedretten alene tager sig af afhøringen af debitor, hvis sagens hovedstol er tilstrækkeligt lille. At nødvendigheden af kreditors tilstedeværelse i fogedretten er afhængigt af sagens hovedstol, virker usagligt. Hvis fogedretten kan udspørge debitor om dennes aktiver ved en gæld på 2.500 kr., kan fogedretten også udspørge debitor om præcis det samme ved en gæld på 25.000 kr., og kreditors tilstedeværelse bør derfor også opgives som et absolut krav i alle inddrivelsessager.

Der er behov for en forbedring af behandlingen af *alle* fogedsager, ikke kun af forventeligt 0,1%, og det opnås ved både at give fogedretten den nødvendige hjemmel til at

⁶³⁰ Lindenchrone og Werlauff, ”Dansk retspleje”, 8. udgave, 2020, s. 518.

foretage udlæg og muligheden for at identificere aktiverne, samt muligheden for at kunne gennemføre visse fogedsager uden parternes tilstedeværelse – eller ved at overføre inddrivelseskompetencen til en offentlig myndighed, der på flere områder ville have bedre forudsætninger for at håndtere opgaven.

14.2) Lønindeholdelse for private krav

Det mest effektive værktøj til inddrivelse af offentlig gæld i Danmark er lønindeholdelse og indeholdelse i offentlige ydelser. Det er ligeledes det inddrivelsesværktøj der vokser mest i anvendelse. Det mest effektive og mest benyttede værktøj til inddrivelse af gæld – både privat og offentlig – i Sverige og Norge er ligeledes lønindeholdelse, og hvis man zoomer længere ud, er tendensen den samme i mange andre lande. Man anvender lønindeholdelse fordi lønindeholdelse virker.

Lønindeholdelse er også mere skånsomt for debitor end udlæg. Hver krone debitor mister, går her til afdrag på gælden. Det samme kan på ingen måde siges om udlæg i og tvangssalg af fast ejendom eller løsøre, og af den årsag, anses udlæg i Norge og Sverige som en tillægssikkerhed, der kan anvendes, i fald gælden mod forventning ikke kan inddrives ved lønindeholdelsen, f.eks. fordi debitor ikke har et arbejde. Det er ligeledes væsentligt mindre indgribende at få en højere trækprocent, end at skulle aflevere sin bil eller sit hjem til tvangssalg, og lønindeholdelse er derfor en objektivt set bedre løsning for både kreditor og debitor.

Omkostningerne ved inddrivelse af gæld ved lønindeholdelse er ligeledes væsentligt mindre end ved tvangssalg, ligesom antallet af genindgivelser af sager som følge er manglende overholdelse af indgåede afdragsordninger er væsentligt lavere, hvis disse eksekveres automatisk. Lønindeholdelse er derfor ligeledes både bedre og billigere for det offentlige.

En beslutning om lønindeholdelse ville i praksis kunne håndteres af Gældsstyrelsen, der allerede har de nødvendige systemer hertil, som et alternativ til at udbygge fogedrettens IT-system. Dette ville i praksis forudsætte de samme beregningsregler som findes i gældsinddrivelsesloven, og systemerne for lønindeholdelse for offentlig og privat gæld bør på alle måder fungere ens, dog med forrang for den offentlige gæld.

Man kunne eventuelt lade tanken fra gældsinddrivelseslovens § 1 b, hvorefter kommunalt ejede forsyningsvirksomheder kan vælge mellem Gældsstyrelsen og privat inddrivelse, udvide til også at omfatte private kreditorer. Lige som kommunalt ejede forsyningsvirksomheder kan vælge Gældsstyrelsens inddrivelse fra, kunne private kreditorer få muligheden for at vælge den til, med alt hvad der dertil hører.

Eventuelle omkostninger ved håndteringen af lønindeholdelsen kan tillægges den enkelte sags omkostninger, således så lønindeholdelsen bliver omkostningsneutralt for staten, men med de omkostningsmæssige fordele der følger af et væsentligt lavere antal fogedsager der skal behandles mere end én gang.

Det ville naturligvis ikke være omkostningsfrit at indføre, idet det vil kræve en ikke nærmere klarlagt tilpasning af PSRM-systemet, men de langsigtede fordele og besparelser må dog alligevel i væsentlig grad antages at overstige de kortsigtede udviklingsomkostninger. Et øget personalebehov ved Gældsstyrelsen ville ligeledes blive opvejet af et tilsvarende mindre behov hos fogedretten til behandling af de samme sager.

14.3) Fogedsagens oplysningsgrundlag

Ud over den manglende mulighed for lønindeholdelse for private krav, er manglende adgang til oplysninger om debtors økonomi, den største udfordring i fogedretten. Det problem bør løses ved at give fogedretten adgang til debtors R75, samt muligheden for at forespørge debtors bank om indeståendet på debtors konti og aktiedepoter pr. dagen for fogedmødet.

Begge disse adgange kan indbygges i fogedrettens system, og vil ikke pålægge fogedretten en øget arbejdsbyrde. Det ville effektivt sikre korrekt oplysning af alle fogedsager, stærkt begrænse muligheden for at afgive urigtige oplysninger, samt give mulighed for at bruge fogedmødet på i stedet at søge en holdbar løsning på den underliggende gæld, frem for primært som en skematisk afhøring af debitor. Det ville samtidig bringe det danske system på niveau med det svenske og norske når det kommer til rigtigheden af beslutningsgrundlaget. Det er ikke retssikkerhedsmæssigt forsvarligt at behandle i hundredtusindvis af fogedsager hvert år, på et så upålideligt oplysningsgrundlag, når det er så relativt enkelt at løse.

Gældsinddrivelseslovens § 3, stk. 4 giver ved offentlig inddrivelse Gældsstyrelsen mulighed for ”[...] hos andre offentlige myndigheder og hos pengeinstitutter samt hos Værdipapircentralen [at] indhente oplysninger, der er nødvendige for restanceinddrivelsesmyndighedens opgavevaretagelse. Endvidere kan restanceinddrivelsesmyndigheden fra registre, der føres af offentlige myndigheder, indhente de oplysninger om skyldnerens forhold, som er af betydning for inddrivelsen”. En tilsvarende hjemmel bør indføres for fogedretten, efter samme fremgangsmåde som allerede anvendt i Norge og Sverige, hvor oplysningerne indhentes ved sagens opstart. Dette bør kombineres med en hjemmel til at afvise fogedsager mod åbenbart insolvente debitorer, selv efter udløbet af den 12-måneders fredning.

Alternativt kan adgangen indføres for advokater og inkassobureauer der varetager den indenretlige inddrivelse, men da kun for perioden efter der er fremkommet et eksigibelt fundament, og efter kendelse fra fogedretten.

14.4) Overdragelse af inddrivelsesopgaven til en offentlig myndighed

Det er ikke – nødvendigvis – afhandlingens anbefaling, at opgaven med inddrivelse bør overføres fra fogedretten og til en offentlig myndighed. Afhandlingen anerkender dog at opgaven på mange måder ville passe bedre ind dér, at en sådan overførsel ville give en række fordele og nye muligheder, samt at det danske system da også ville blive mere som det system, vi ser i de lande, vi normalt sammenligner os med. Det er afhandlingens konklusion, at der bør ske noget, og at dette bør overvejes som en seriøs mulighed.

Inddrivelse forudsætter en række beslutninger, som vi lige nu pålægger én borger at træffe over for en anden. Skal debitor fratages sin bil? Skal den bil sælges på tvangsauktion? Er det nu tid til at indkalde debitor til fogedretten igen? Skal debitor politifremstilles grundet sin udeblivelse? Skal debitor sættes i forvaring fordi denne ikke vil give en bestemt oplysning?

Selv om ansvaret modereres noget af, at alle disse ting sker via anmodninger, som fogedretten efterfølgende kan efterkomme eller afvise, og selv om debitor qua sin påvisningsret i væsentlig grad kan påvirke hvilke aktiver der tages udlæg i, er det fortsat kreditors ansvar at forestå inddrivelsen over for debitor, blot ved fogedrettens hjælp.

I både Norge og Sverige har man ikke anset det som forsvarligt, at lade én borger inddrive penge hos en anden, og lader i stedet en offentlig myndighed forestå afvejningen af hensynet til begge borgere, for derigennem at træffe den mest retfærdige og korrekte afgørelse inden for lovens rammer. Inddrivelse minder mere om en forvaltningsopgave end en domstolsopgave, og vi bør mere grundlæggende overveje, om forudsætninger der lagde grundlaget for det nuværende system for mere end et hundrede år siden, fortsat er de rigtige for det danske samfund i dag. Opgaven blev mere eller mindre vilkårligt tillagt domstolene ved nedlæggelsen af herredsfogeden og ved retsplejeloven af 1919, og kunne da lige så vel være blevet tillagt politimestrene, for derfra at være blevet til en opgave for en offentlig myndighed. Det ville have givet et væsentligt mere effektivt og retfærdigt system i dag.

Det er afhandlingens overordnede konklusion, at de forudsætninger ikke længere er gældende i dag (og måske aldrig har været det), og at opgaven med inddrivelse af private ubestridte pengekrav potentielt bør overføres fra fogedretten og til en offentlig myndighed, der da mest nærliggende kunne være Gældsstyrelsen.

I en sådan situation, bør overførslen gælde alle de dele af inddrivelsen, der i dag behandles af kontorfogeder, og dette personale kan da også med stor fordel fortsætte med at behandle sagerne, blot i regi af en offentlig myndighed i stedet for i skyggen af domstolene. Fogedretten bør fortsat håndtere fogedsagen frem til der er et eksigibelt fundament, samt håndterer alle de indsigelser der i dag håndteres af en juridisk foged. Men hvor sagerne bør håndteres derfra, bør være en åben diskussion.

14.5) Vedrørende udlægsfredning

Det er hverken i kreditors, debtors eller samfundets interesse at der føres fogedproces mod insolvente debitorer, og sager mod disse ”gengangere” udgør en uforholdsmæssigt stor del af fogedrettens sagsportefølje. Forlængelsen af fredningsperioden fra seks til tolv måneder, vil naturligvis mindske antallet af fogedsager mod insolvente debitorer, alene fordi den tidsmæssige afstand mellem fogedsagerne øges. Men det er ikke en effektiv løsning på det egentlige problem med fogedproces mod insolvente debitorer, ligesom det også forhindrer fogedproces mod de debitorer, der rent faktisk er blevet solvente efter seks

måneder, men hvor kreditor blot ikke kan bevise det, fordi der ikke er adgang til de nødvendige økonomiske oplysninger.

Ved indførelsen af fredningsperioden ved insolvens, pointerede udvalget i *betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning*, at formålet var at give den insolvente debitor tid til at komme på fode igen. Man drøftede om perioden skulle være seks eller tolv måneder, ikke fordi dette var den bedste løsning på problemet, men fordi det var den eneste mulige på tidspunktet.

I Sverige overvåger Kronofogden insolvente debitorer, med henblik på at inddrive gælden når – og kun når - debitor faktisk er i stand til at betale denne. Alle oplysninger der er nødvendige for at foretage en sådan overvågning i Danmark, er tilgængelig i SKATs R75, og der er derfor intet teknisk til hindring for også i Danmark at udvide fredningsperioden af insolvente debitorer indtil det på objektivi grundlag vurderes, at det igen giver mening at indlede inddrivelsen mod debitor. En sådan overvågning vil forhindre en lang række formålsløse inddrivelsessager, men må også antages at forudsætte at inddrivelsesopgaven tillægges en offentlig myndighed, idet er overvågning vanskeligt er forenelig med fogedrettens plads som domstol.

Hvis fogedretten fik adgang til de førnævnte økonomiske oplysninger om debitor, samt vurderede disse ved indleveringen af en hver ny fogedanmodning, kunne en for fogedretten holdbar løsning findes i en variation af den norske model, kombineret med den nuværende insolvensfredning, således så debitor først fredes i tolv måneder, men at denne fredning udstrækkes til også at gælde i perioden herefter, hvis fogedretten på baggrund af de økonomiske data fortsat vurderer, at en ny fogedsag mod debitor ikke ville være formålstjenlig. En kombination af adgang til økonomiske oplysninger og hjemmel til at afvise fogedsager mod de mest åbenbart insolvente debitorer, ville øge beskyttelsen af de svageste debitorer markant, samt spare fogedretten de resurser, der i dag bruges på ganske unødvendige fogedmøder.

14.6) Vedrørende inddrivelsesprocessen og AI

Hvis fogedretten (eller den offentlige myndighed der overtog inddrivelsesopgaven) fik adgang til oplysninger om debtors økonomiske forhold via R75 og hvis der samtidig blev

indført hjemmel til at træffe beslutning om lønindeholdelse, ville en stor del af alle inddrivelsessager, der i dag forudsætter et fysisk fogedmøde, kunne løses uden, ved samtidig at give hjemmel til at behandle sagerne på skriftligt grundlag, på samme vis som i Norge og Sverige.

Når alle (eller de fleste) relevante oplysninger om debtors aktiver og løn er til stede, vil et fysisk møde med en afhøring af debitor under strafansvar, kun sjældent være nødvendig for at kunne gennemføre inddrivelsen. Selv om parterne altid bør gives mulighed for et fysisk møde, vil ganske mange foretrække at kunne slippe, og hvis der fra fogedrettens eller forvaltningsmyndighedens side lå et udkast til en afgørelse, baseret på debtors økonomiske forhold, ville det være muligt. Særligt ville sager der kunne løses ved en beslutning om lønindeholdelse kun sjældent nødvendiggøre et fysisk møde, hvilket ville spare ganske væsentlige resurser.

Der er for nuværende ikke tilstrækkeligt med brugbare data til at lade et sådant system være drevet helt eller delvist af AI. Det skyldes at debtors økonomiske oplysninger ikke ville være til stede i den træningsdata som modellen ville skulle trænes på, og risikoen for ukorrekte afgørelser og bias vil derfor for nuværende være for stor.⁶³¹

Men når systemet har kørt i et par år med adgang til korrekte økonomiske oplysninger på debitor, samt når der er mere data på hvordan de nu korrekt oplyste sager håndteres og falder ud, vil det være muligt på sigt at udvikle en assisterende AI, til at effektivisere sagsbehandling yderligere. Det system, der ville kunne finde sit forbillede bl.a. i det norske

⁶³¹ Manniche gennemgår i Rønne og Stevnborgs ”Ret SMART” s. 32 f under overskriften ”Er data neutralt?” både den almindelige måde for dataindsamling og de problemer der opstår, ved begrænset eller upræcist træningsdata.

lovforslag der pt. ligger i høring, vil både kunne effektivisere inddrivelsen af private pengekrav og samtidig gøre hele processen både væsentligt hurtigere og billigere.

Det kræver flere års korrekt og brugbart data, før denne mulighed bliver aktuel i fremtiden. Det er dog ubetinget her de største fremtidige besparelser og den største forbedring af inddrivelse af private pengekrav vil findes, til gavn for både kreditor, debitor og det offentlige.

15. Litteraturliste

Bøger og artikler

- Andersen, Jens Anker. "FM 1973.170"
- Andersen, Jens Anker. "FM.1973.166"
- Andersen, Jens Anker. Fogedsager: en lov med kommentar. Kbh: G.e.c. Gad, 1979.
- Andersen, Jens Anker. "Modernisering og forenkling af tvangsfuldbyrdelsen". Advokaten, 1990.
- Andersen, Jens Anker. "Tvangsfuldbyrdelse". 3. udgave. Kbh: Jurist- og Økonomforbundet, 1997.
- Bang, PG og Larsen, JC. "Systematisk Fremstilling af den danske Procesmaade". Kbh., 1837.
- Bang-Pedersen, Ulrik Rammeskov. "Kreditorene". 4. udgave. Kbh: Hans Reitzel, 2023.
- Bentzon, Viggo. "Skøn og Regel". univ. -progr. Kg. F 1914. Kbh: ., 1914.
- Berg, Bendt. "Procesret for pantefogeder". 2. udgave. 1. oplag. Kbh: Karnov Group, 2017.
- Blume, Peter. "U 1992B.193, Kunstig intelligens og juridisk metode".
- Brownsword, Roger. "Law, Authority, and Respect: Three Waves of Technological Disruption". Law, Innovation and Technology 14, nr. 1 (2022): 5–40. <https://doi.org/10.1080/17579961.2022.2047517>.
- Brownsword, Roger. "Law Disrupted, Law Re-Imagined, Law Re-Invented". Technology and Regulation 2019 (20. maj 2019): 10–30. <https://doi.org/10.26116/techreg.2019.002>.
- Bruun, Ejler, Møgelvang-Hansen Peter, og Lindencrone Petersen Lars. "Fogedsager". 2. udgave, Kbh: Thomson - GadJura, 2000.
- Bryde Andersen, Mads. "Nordisk Formueret Mellem Pragmatisme Og Principfasthed, Tidsskrift for Rettsvitenskap, Vol. 133, 1/2020, s. 39–72. ISSN 0040-7143". <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3096-2020-01-02>.
- Bryde Andersen, Mads. "Ret og metode". 1. udgave. Kbh: Gjellerup, 2002.
- Christensen, Hans Mølgaard. "Skatteberegningsreglerne gennem 100 år", SR.2003.233.
- Coase, R. H. "The Problem of Social Cost". The Journal of Law & Economics 56, nr. 4 (2013): 837–77. <https://doi.org/10.1086/674872>.
- Danske Inkassoadvokater, og Dansk Inkasso Brancheforening. "De samfundsøkonomiske effekter af privat lønindeholdelse", 2006.
- Dworkin, Ronald. "Taking Rights Seriously". Bloomsbury Publishing Plc, 2013. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/kbdk/detail.action?docID=5328246>.
- Elholm Thomas, Lund Madsen Lasse, Rahbæk Hanne, og Røn Jens. "Kommenteret straffelov: Speciel del". 12. omarbejdede udgave. Kbh: Jurist- og Økonomforbundet, 2022.
- Ellegaard Niels Chr. "Robots Entering the Legal Profession". 1. edition. 1. printrun. Copenhagen: Hans Reitzel, 2019.
- Engberg, Hans. "Om forhåndsuplysninger i fogedsager og nogle formaliteter om gebyrer". FM 2000.47.
- Eyben Bo von. "Juridisk ordbog". 15. udgave. Kbh: Karnov Group, 2023.
- Fogedretten, "Mødet i fogedretten", <https://domstol.dk/fogedret/moedet-i-fogedretten/>.
- Frost, J L. "Fogedforretninger: Tvangsfuldbyrdelse og de foreløbige Retsmidler i Henhold til Lov Nr. 90 af 11. april 1916 om Rettens Pleje Kapitlerne 45-57 og 60 (som ændret ved senere Love)" Kbh: 1931.
- Glud, Hans. "Fogedkjendelser afsagte i Kjøbenhavn fra 1838 til 1ste Juli 1866 ledsagede af Domstolenes Afgjørelser, med tilhørende Realregister". Kbh: Schou, 1866.

- Gomard, Bernhard, red. "Fogedret". 4. udg., 1. opl. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997.
- Gregow, Torkel. "Utsökningsrätt". 5. udgave, 2020. Institutet för Rättsvetenskaplig Forskning.
- Gældsstyrelsen, "Danskernes Gæld – Inddrivelse af virksomhedsgæld", maj 2023.
- Gældsstyrelsen. "Danskernes gæld - Lønindeholdelse som inddrivelsesværktøj".
- Gældsstyrelsen. "Lønindeholdelse: 1,8 mia. kr. inddrevet i årets første seks måneder", oktober 2024.
- Hammerslev, Ole og Palmer Olsen Henrik. "Retsfilosofi: centrale tekster og temaer". 2. udgave. Kbh: Hans Reitzels forlag, 2019.
- Hauge, Elsebeth. "Systematiske fejl i valg og tænkning". Elsebeth Hauge, 11. september 2020. <https://elsebethhaugedk/kognitive-biases/>.
- Hind, Michael, Dennis Wei, Murray Campbell, Noel C. F. Codella, Amit Dhurandhar, Aleksandra Mojsilović, Karthikeyan Natesan Ramamurthy, og Kush R. Varshney. "TED: Teaching AI to Explain Its Decisions". arXiv.Org, 2019. <https://doi.org/10.48550/arxiv.1811.04896>.
- Hin-Yan Liu, Matthijs Michiel Maas, John Danaher, Luisa Scarcella, Michaela Lexer, og Léonard Van Rompaey. "Artificial Intelligence and Legal Disruption: A New Model for Analysis", 2020.
- Holtermann, Jakob V. H., og Jens Elo Rytter. "1. Introduktion | De juridiske metoder", <https://dejuridiskemetoder.digi.hansreitzel.dk/?id=222>, besøkt 11 april 2024.
- Jochimsen, Jørgen. "Forhåndsafvisning i fogedretten ved anmodning om udlæg". U.2001B.125.
- Kistrup, Michael og Gomard Bernhard. "Civilprocessen". 8. udg. Kbh: Karnov, 2020.
- Kistrup, Michael, Lindenchrone Petersen Lars, og Møgelvang-Hansen Peter. "Fogedsager". 6. udgave. Kbh: Karnov Group, 2021.
- Kleinnijenhuis, Jan. "Belastingdienst had een geheime fraudelijst, in strijd met de privacywet". Trouw, 28. februar 2020. <https://www.trouw.nl/economie/belastingdienst-had-een-geheime-fraudelijst-in-strijd-met-de-privacywet~bda4419/>.
- Kleinnijenhuis, Jan. "De Belastingdienst zag toch vooral 'allochtonen' als risico, blijkt uit onderzoek". Trouw, 24. februar 2022. <https://www.trouw.nl/binnenland/de-belastingdienst-zag-toch-vooral-allochtonen-als-risico-bleekt-uit-onderzoek~bf17845e/>.
- Kronofogden, "Stor ökning av svenskarnas skulder hos Kronofogden", 23. januar 2024, <https://kronofogden.se/om-kronofogden/nyheter-och-press/pressmeddelande/2024-01-23-stor-okning-av-svenskarnas-skulder-hos-kronofogden>.
- Kronofogden, "Kronofogdens årsredovisning 2023", <https://utsokt.kronofogden.se/download/18.7b59053c18d7ebbaa36ebad2/1708547021977/Kronofogdens%20%C3%A5rsredovisning%202023.pdf>.
- Larsen, Helle. "Tanker om transbeneficiets omfang - en fogeds retspolitiske overvejelser". FM 1994.54.
- Larsen, Helle. "Fogedrettens prøvelsesret i relation til administrative afgørelser". FM 2000.14.
- Larsen, Helle. "Praktisk fogedret". 2. udg. 1. oplag. København: Jurist -og Økonomforbundets Forlag, 2009.
- Larsen, Helle, og Lillian Lund Tinggaard. "Dommerfuldmægtigforeningen til international fogedkongres". FM 1998.89.
- Loiborg, Emilie. "Om den forvaltningsretlige ramme for overladelse af forvaltningsopgaver til systemer baseret på kunstig intelligens". U2020B.64.
- Matzen, Henning. "Den danske Panterets Historie indtil Chr. V's Lov: Med et Tillæg af hidtil utrykte Diplomer". Kbh: 1869.
- Munkholm, Henrik, og Jakob Fink Nielsen. "Fredningsreglen – Retsplejelovens § 490". U 1999B.171.
- Münther, Jesper. "Fogedret". Jurist- og Økonomforbundet., 2016.

- Määttä, Kalle. "Erling Eide og Endre Stavang: Rettsøkonomi". Tidsskrift for Rettsvitenskap 122, nr. 3 (27. august 2009): 464–70. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3096-2009-03-05>.
- Møgelvang-Hansen, Peter og Juul-Sandberg Jakob. "Kreditorforfølgning". 9. udgave. Kbh: Karnov Group, 2022.
- Møller, Jens og Jakob O Ebbensgaard. "Kommenteret retsplejelov, Bruxelles I-forordning: Lov om rettens pleje, jf. lovbekendtgørelse nr. 1101 af 22. september 2017 som ændret ved lov nr. 1679 af 26. december 2017, lov nr. 1680 af 26. december 2017 og lov nr. 130 af 27. februar 2018". 10. udgave. 1. oplag. Kbh: Jurist- og Økonomforbundet, 2018.
- Møller-Andersen Jesper. "Inkasso: sikkerhed for betaling eller tab ved fogedsager". 3. udgave. 1. oplag / med de nye regler om forenklet inkassoproces. Erhvervs-bladets jurabøger. Kbh: ErhvervsBladets Bøger, 2004.
- Nationalbanken.dk. "Nationalbankens og pengenes historie".
- Nygaard Oswald Brian. "Inkassosager i praksis". 3. udg. Kbh: Nyt Juridisk Forlag, 2008.
- Nymark Alex. "Banalt, men basalt: fogedretslige petitesser", Fuldmægtigen Årg. 71, nr. 8 (1999).
- Olivecrona, Karl. "Utsökning, 6. Uppl. S.".
- Olsen, Anja. "Fremtidens dommerkontor". FM 1998.2.
- Olsen, Tina Charlotte. "Skatteindberetningsloven med kommentarer". Kbh: Karnov Group Denmark A/S, 2022.
- Powers, David M. W. "The Total Turing Test and the Loebner Prize" i "Proceedings of the Joint Conferences on New Methods in Language Processing and Computational Natural Language Learning" - NeMLaP3/CoNLL '98, 279. Sydney, Australia: Association for Computational Linguistics, 1998. <https://doi.org/10.3115/1603899.1603947>.
- Rothe, Henrik. "I fogedretten". 2. udgave, 1. oplag. Kbh: Jurist- og Økonomforbundet, 1997.
- Riis, Thomas og Trzakowski, Jan, m.f. "Skriftlig Jura – den juridiske fremstilling". Kbh: Ex Tuto publishing, 2013.
- Riis, Thomas. "Rettsøkonomi i juridisk argumentation "revisited: – om rettsøkonomiens anvendelsesbegrænsninger i en retsdogmatisk sammenhæng", Tidsskrift for Rettsvitenskap, juni 2022.
- Riksdagens Ombudsmän, "Allvarlig kritik mot Kronofogdemyndigheten bl.a. för att ha betalat ut pengar till gäldenären i stället för till borgenären", 2019, <https://www.jo.se/besluten/allvarlig-kritik-mot-kronofogdemyndigheten-bl-a-for-att-ha-betalat-ut-pengar-till-galdenaren-i-stallet-for-till-borgenaren>.
- Riksdagens Ombudsmän, "Allvarlig kritik mot Kronofogdemyndigheten för hanteringen av ansökningar om betalningsföreläggande m.m.", 2020, <https://www.jo.se/besluten/allvarlig-kritik-mot-kronofogdemyndigheten-for-hanteringen-av-ansokningar-om-betalningsforelaggande-m-m/>.
- Riksdagens Ombudsmän, "Kritik mot Kronofogdemyndigheten bl. a. för att den i ett mål om verkställighet betalade ut pengar till gäldenären i stället för till sökanden", 2017, <https://www.jo.se/besluten/kritik-mot-kronofogdemyndigheten-bl-a-for-att-den-i-ett-mal-om-verkstallighet-betalade-ut-pengar-till-galdenaren-i-stallet-for-till-sokanden>
- Russell, Stuart J, Norvig Peter, Russell Stuart J, Norvig Peter, og Davis Ernest. "Artificial Intelligence: A Modern Approach". 3. edition. Global edition. Prentice Hall Series in Artificial Intelligence. Upper Saddle River: Pearson, 2016.
- Rønne, Anite, Stevnsborg, Henrik. "Ret SMART – Om smart teknologi og regulering". 1. Udgave, 1. Oplag. Kbh: Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2018.
- Schartum, Dag Wiese. "Jus og digitalisering". Lov og Rett 60, nr. 2 (18. marts 2021): 92–109. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2021-02-04>.
- Schartum, Dag Wiese, Jansen Arild, Tranvik Tommy, Schartum Dag Wiese, Jansen Arild, og Tranvik Tommy. "Digital forvaltning: en innføring". Bergen: Fagbokforl., 2017.

- Schultz, Trine. "Retsanvendelse og skøn: sondringens anvendelse i prøvelsen af afgørelser på det socialretlige område". Jurist- og Økonomforbundet, 2004.
- Schwartz Nielsen, Morten. "Inddrivelse: inkasso i teori og praksis". 2. udgave. Kbh: Jurist- og Økonomforbundet, 2024.
- Sivilombudet, "Eget tiltak – saksbehandlingstiden hos namsmennene i saker om utlegg og gjeldsordning", 2021, <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/eget-tiltak-%E2%88%92-saksbehandlingstiden-hos-namsmennene-i-saker-om-utlegg-og-gjeldsordning>.
- Sivilombudet, "Saksbehandlingstiden hos namsmannen i sak om gjeldsordning", 2011, <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/saksbehandlingstiden-hos-namsmannen-i-sak-om-gjeldsordning>.
- Skatteministeriet, "Politiske initiativer til mere effektiv opkrævning og gældsinddrivelse", <https://skm.dk/media/Skatteministeriet/Presse/Faktaark/faktaark-politiske-initiativer-i-aftale.pdf>.
- Sveriges Riksdag, "Allvarlig kritik mot Kronofogden", Skriftlig fråga 2017/18:328 av Cecilia Widegren (M) till Finansminister Magdalena Andersson (S), https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/skriftlig-fraga/allvarlig-kritik-mot-kronofogden_h511328/.
- Taksøe-Jensen, Finn. "Udlæg efter lovændringen den 1. januar 1977". 2. oplag. Kbh: Juristforbundet, 1978.
- Takuusäätio. "Positiivinen luottotietorekisteri – 7 asiaa, jotka siitä on hyvä tietää", 28. marts 2024. <https://www.takuusaatio.fi/julkaisu/positiivinen-luottotietorekisteri-7-asiaa-jotka-siita-on-hyva-tietaa/>.
- The Path of the Law. Harvard Law Review 10, nr. 8 (1897): 457–78. <https://doi.org/10.2307/1322028>.
- Tinggaard, Lillian Lund, og Iben Sandholt. "Fremtidens fogedret – inddrivesorgan eller leverandør af afskrivningsgrundlag?". FM 1997.134.
- Toft-Nielsen, Hans. "Til fortolkningen af straffelovens § 162". U 1980B.273.
- Turing, Allan. "Computing Machinery and Intelligence". Mind, New Series 59, nr. 236 (1950): 433–60.
- Udforsk Sindet. "Bias: Når forkerte beslutninger træffes uden omtanke", 17. juni 2018. <https://udforsksindet.dk/bias-forkerte-beslutninger-traeffes/>.
- Udsen, Henrik. "Teknologirettens 3. generation", Juristen / djøf, Danmarks Jurist- og Økonomforbund 105, nr. 4: 121–33.
- Udsen, Henrik, Løffler Nielsen, Jesper og Kaas, Peter. "Kunstig intelligens som retlige fænomen". U 2024B.142.
- Ulen, Thomas og Cooter Robert. "Law and Economics". 6. ed. The Pearson Series in Economics. Boston, Mass: Addison-Wesley, 2012.
- Vogter, John. "Forvaltningsloven: med kommentarer". 3. udg. 4. opl. Kbh: Jurist- og Økonomforbundet, 2006.
- Walbom, Allan. "Kompendium i foged- og skifteret". 4. udg. Frederiksberg: Danmarks Forvaltningshøjskole, 1991.
- Werlauff Erik. "Retssager: civilprocessens grundbegreber". 1. udgave. Kbh: Jurist- og Økonomforbundet, 2011.
- Werlauff Erik og Lindencrone Petersen Lars. "Dansk retspleje: civil-, foged-, skifte- og straffeprocessen". 9. udgave. Kbh: Karnov Group, 2023.
- Wisborg, Thea Johanne Raugland. "Fuldautomatiserede afgørelser i dansk forvaltning: en retlig analyse med udgangspunkt i databeskyttelsesforordningens artikel 22". 1. udgave. Kbh: Djøf Forlag, 2023.
- Zahle, Henrik, Blume Peter, og Petersen Hanne. "Retlig polycentri". Kbh: Akademisk Forlag og Retsvidenskabeligt Institut B, 1993.
- Ørgaard Anders. "Eksekutionsret: materiel foged- og auktionsret". 2. udgave. 1. oplag. Kbh: Jurist- og Økonomforbundet, 2016.

- Østergreen, Rasmus. “Retsøkonomi i juridisk argumentation ”revisited”. Tidsskrift for Rettsvitenskap 135, nr. 2–3 (20. juni 2022): 187–221. <https://doi.org/10.18261/tfr.135.2-3.1>.

Afgørelser

- FM 1-2005-3149 (V.L.K. 21. december 2004, nr. B-2566-04).
- FM 1986.89/1 (Ø.L.K. 15. kære 100/1985, kendelse 29. marts 1985).
- FM 1986.154/2 (Ø.L.K. 11. afd. kære 27/1986, 10. april 1986).
- FM 1991.115 (V.L.K. af 25. juni 1991, 1. afd. 1149/1991 og 1150/1991).
- FM 1995.68/1 (V.L.K. af 7. februar 1995, VLB 2739/94).
- FM 1995.88/3 (Ø.L.K. af 14. februar 1995, 4. afd., ØLB 0114-95).
- FM 1995.104/2 (14. afd. kære nr. B-0633/95, 4. april 1995).
- FM 1996.11/4 (Ø.L.K. af 11. december 1995, 12. afd, ØLB 3304-95).
- FM 1996.110/2 (Ø.L.K. af 14. august 1996, 5. afd., ØLB-1413-96).
- FM 1998.122/4 (V.L.K. af 13. marts 1998 V.L. B-0465-98).
- FM 1999.52/5 (V.L.K. af 5. februar 1999. V.L. B-0202-99).
- FM 2004.64 V (V.L.K. af 18. december 2003).
- FM 2009.88 (V.L.K. af 11. juni 2009, nr. B-1141-09, 13. afd.).
- FM 2011.126 (V.L.K. af 6. april 2011, nr. B-0527-11, 3. afd.).
- FM 2012.118 (Ø.L.K. af 29. februar 2012, nr. B-4104-11, 10. afd.).
- FM 2012.184 (Ø.L.K. af 30. april 2012, nr. B-1130-12, 10. afd.).
- FM 2016.158 (Ø.L.K. af 3. maj 2016, B-791-16, 19. afd.).
- FM 2017.96 (Ø.L.K. af 26. januar 2017, B-106-17, 8. afd.).
- FM 2017.123 (Ø.L.K. af 20. april 2017, B-519-17, 23. afd.).
- SKM 2012.85 LSR (Landsskatterettens afgørelse af 11. november 2011, j.nr. 11-03492).
- SKM 2012.228 LSR (Landsskatterettens kendelse af 23. december 2011, j.nr. 11-03912).
- U 1925.596 H (H.K.K. 12 Maj 1925 i Sag Nr 98/1925).
- U 1957.435 Ø (Ø.L.D. 14. januar 1957 i anke II 364/1956).
- U 1957.435/1 Ø (Ø.L.D. 14. januar 1957 i anke II 364/1956).
- U 1960.717 Ø (Ø.L.K. 31. marts 1960 i kære IV 1/1960).
- U 1961.862 Ø (Ø.L.K. 25. maj 1961 i kære VI 151/1961).
- U 1963.797 H (H.D. 29. august 1963 i sag I 124/1963).
- U 1964.224/2 H (H.K.K. 10. februar 1964 i sag 193/1963).
- U 1964.347 Ø (Ø.L.D. 6. januar 1964 i anke I 338/1963).
- U 1973.582/2 V (V.L.D. 22. februar 1973 i anke I 3354/1972).
- U 1977.884 V (V.L.K. 11. juli 1977 i kære 7-1853/1977).
- U 1978.869/1 Ø (Ø.L.D. 28. juni 1978 i anke 6-170/1977).
- U 1979.216/1 V (V. L. K. 17. november 1978 i kære 3-3488/1978).
- U 1979.216/2 V (V.L.K. 20. november 1978 i kære 4-3453/1978).
- U 1979.1077 V (V.L.K. 28. september 1979 i kære 5-3054/1979).
- U 1980.241 V (V.L.K. 5. november 1979 i kære 2-3781/1979).
- U 1981.361 Ø (Ø.L.K. 3. december 1980 i kære 5-356/1980).
- U 1982.461 V (V.L.K. 14. december 1981 i kære 6).
- U 1984.97 H (H.D. 13. december 1983 i sag II 304/1981).
- U 1985.242 V (V.L.K. 19. november 1984 i kære 1-B. 1966/1984).
- U 1987.407 Ø (Ø.L.K. 19. januar 1987 i kære 8-315/1986).
- U 1987.692/2 V (V.L.K. 3. april 1987 i kære 7).
- U 1994.224 Ø (Ø.L.K. 10. december 1993 i kære 9. afd. nr. B-2577-92).
- U 1994.481 V (V.L.K. 8. marts 1994 i kære 3. afd. B-2794-93).
- U 1994.588 Ø (Ø.L.K. 19. april 1994 i kære 6. afd. nr. B-3398-93).
- U 1994.718 Ø (Ø.L.K. 9. maj 1994 i kære 4. afd. sag nr. B-0193-94).

- U 1997.342 Ø (Ø.L.K. 3. december 1996 i kære 12. afd. nr. B-2750-96).
- U 1997.775 H (H.K. 21. marts 1997 i sag 22/1997).
- U 1998.1232 V (V.L.K. 29. maj 1998 i kære 12. afd. B-0839-98).
- U 1998.1518 H (H.K. 13. august 1998 i sag 164/1998).
- Ø.L.K. 27. august 1998 i kære 12. afd. B-1752-98.
- Ø.L.K. 28. august 1998 i kære 8. afd. B-1750-98.
- U 1999.298 V (V.L.K. 19. november 1998 i kære 6. afd. B-2118-98).
- U 2000.461 V (V.L.K. 18. november 1999 i kære B-0718-99).
- U 2000.479 Ø (Ø.L.D. 2. november 1999 i anke 14. afd. nr. S-1404-99).
- V.L.K. 13. januar 2000 i kære K. afd. B-1926-99.
- U 2000.1908/2 Ø (Ø.L.K. 30. maj 2000 i kære 5. afd. nr. B-1268-00).
- U 2000.1952 H (H.K. 16. juni 2000 i sag 590/1999).
- U 2000.2142 Ø (Ø.L.K. 16. juni 2000 i kære 7. afd. nr. B-0953-00).
- U 2000.2198/2 V (V.L.K. 21. juli 2000 i kære K. afd. B-1282-00).
- U 2001.232/1 Ø (Ø.L.K. 9. oktober 2000 i 14. afd. nr. B-2582-00).
- U 2001.960 Ø (Ø.L.K. 22. januar 2000 i kære 21. afd. nr. B-2625-00).
- VLK af 16. november 2000, V.L. B-2183-00.
- U 2001.1372 V (V.L.D. 12. marts 2001 i anke 11. afd. S-1945-00).
- U 2001.1934 Ø (Ø.L.K. 18. maj 2001 i kære 12. afd. nr. B-0958-01).
- U 2001.2372 H (H.K. 27. august 2001 i sag 300/2001).
- U 2002.1362 Ø (Ø.L.K. 1. marts 2002 i kære 3. afd. nr. B-0396-02).
- U 2003.2341 H (H.K. 18. august 2003 i sag 145/2003).
- U 2005.2099/3 H (H.D. 13. april 2005 i sag 267/2003).
- U 2006.29 V (V.L.K. 23. september 2005 i kære 13. afd. B-1833-05).
- U 2006.1903 V (V.L.K. 20. marts 2006 i kære 13. afd. B-2767-05).
- U 2006.2453 V (V.L.K. 10. maj 2006 i kære 13. afd. B-0785-06).
- U 2007.1430 Ø (Ø.L.K. 1. februar 2007 i kære 4. afd. nr. B-88-07).
- U 2007.1695 Ø (Ø.L.K. 20. marts 2007 i kære 4. afd. nr. B-495-07).
- U 2009.2671 Ø (Ø.L.K. 6. juli 2009 i kære 6. afd. B-1234-09).
- U 2010.1243 Ø (Ø.L.K. 13. januar 2010 i kære 19. afd. B-3458-09).
- U 2016.3120 Ø (Ø.L.K. 3. maj 2016 i kære 19. afd. B-791-16).
- U 2017.3019 V (V.L.K. 2. juni 2017 i kære 13. afd. B-0609-17).
- U 2018.2475 V (V.L.K. 16. april 2018 i kære 4. afd. B-0164-18).
- U 2019.2017 Ø (Ø.L.K. 26. april 2019 i kære 8. afd. B-141-19).
- U 2019.2529 Ø (Ø.L.K. 6. maj 2019 i kære 5. afd. B-345-19).
- U 2021.1729 H (H.K. 15. marts 2021 i sag 65/2020).
- U 2022.4866 Ø (Ø.L.K. 22. september 2022 i kære 2. afd. B-486-22).
- U 2023.1079 V (V.L.K. 14. december 2022 i kære 11. afd. B-0314-22).
- U 2023.4701 Ø (Ø.L.K. 29. juni 2023 i kære 7. afd. B-195).
- U 2023.5000 Ø (Ø.L.K. 29. juni 2023 i kære 25. afd. B-317-23).

Love, betænkninger m.v.

- Betænkning 1963 nr. 329 om folkeregistrenes medvirken ved indførelse af elektronisk databehandling i den offentlige forvaltning m.v.
- Betænkning II 1971 nr. 606 om konkurs og tvangsakkord.
- Betænkning 1971 nr. 634 om udlæg og udpantning.
- Fortalen til Jyske Lov, 1241.
- LBK 1970-12-17 nr. 539 om ændring af lov om selvangivelsen af indkomst og formue, om foranstaltninger til kontrol med selvangivelsen og om straffen for skattesvig m.v., af lov om indkomst- og formueskat til staten og af lov om indkomstbeskatning af aktieselskaber m.v.

- LBK 1971-09-30 nr. 448 om kildeskat.
- LBK 1955-04-28 nr. 130 om ændringer i lov om rettens pleje.
- LBK 1976-05-26 nr. 258 om ændring af retsplejeloven, udpantningsloven og lov om inddrivelse af underholdsbidrag.
- Betænkning 1978 nr. 839 om køb på kredit.
- Betænkning 1990 nr. 1201 om modernisering og forenkling af tvangsfuldbyrdelsen.
- Betænkning 1992 nr. 1239 om lønindeholdelse for private krav.
- Den norske lov om tvangsfuldbyrdelse (LOV-1992-06-26-86 fra 01.01.1993) med efterfølgende ændringer.
- Finansloven for 2024
- Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.
- Lag (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet | Lagen.nu”. Set 29. oktober 2024. <https://lagen.nu/2001:184>.
- LBK 1976-05-26 nr. 258 om ændring af retsplejeloven, udpantningsloven og lov om inddrivelse af underholdsbidrag.
- Utsökningsbalk (1981:774), https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utsokningsbalk-1981774_sfs-1981-774/.
- EP/Rfo 2016/679, Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 2016-04-27 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (2016/679)
- Förordning (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20161333-med-instruktion-for_sfs-2016-1333/.
- Betænkning 2004 nr. 1436 om reform af den civile retspleje III kapitel 2.
- LFF 2020-10-21 nr. 66 om retsafgifter.
- BEK 2023-06-19 nr. 866 om registrering af køretøjer.
- Finansloven 2017.
- Finansloven 2018.
- Finansloven 2019.
- Finansloven 2020.
- Finansloven 2021.
- Finansloven 2022.
- Finansloven 2023.
- Folketingstidende 1975-76 Tillæg A.
- Folketingstidende 1975-76 Tillæg B.

Øvrige kilder

- Brugerundersøgelse for Danmarks Domstole af 22. februar 2021 “Implement Consulting Group”. https://www.domstol.dk/media/qjwpcur4/brugerundersogelse-for-danmarks-domstole_afrapportering.pdf.
- Danmarks Domstole - Danmarks Domstole lancerer nyt bødesagssystem. Set 18. april 2024, <https://domstol.dk/aktuelt/2023/6/danmarks-domstole-lancerer-nyt-boedesagssystem/>.
- Danmarks Domstole, ‘Brugerundersøgelse 2013’, kapitel 3.
- Danmarks Domstoles Årsrapport 2017.
- Danmarks Domstoles Årsrapport 2018.
- Danmarks Domstoles Årsrapport 2019.
- Danmarks Domstoles Årsrapport 2020.
- Danmarks Domstoles Årsrapport 2021.
- Danmarks Domstoles Årsrapport 2022.
- Danmarks Domstoles Årsrapport 2023.

- Danske Advokater - Straffe- og skifteprogrammet. “Danske Advokater - Straffe- og skifteprogrammet”. Set 18. april 2024. <https://danskeadvokater.dk/Straffe-og-skifteprogrammet.aspx?ID=25012>.
- Den Fællesoffentlige Digitaliseringsstrategi 2022-2025
- Finansdepartementet. “Høring av modernisering av regelverket for innkreving”. Høring. Regjeringen.no. regjeringen.no, 17. april 2023. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-modernisering-av-regelverk-for-innkreving/id2971763/>.
- Folketingets Ombudsmand, 2. oktober 2024, ”Styrelse har ikke levet op til lovmæssig forpligtelse i sager om underholdsbidrag fra skyldnere i udlandet”, <https://www.ombudsmanden.dk/find-viden/nyheder/2024/styrelse-har-ikke-levet-op-til-lovmaessig-forpligtelse-i-sager-om-underholdsbidrag-fra-skyldnere-i-udlandet>.
- Folketingets Ombudsmand, 10. marts 2023, ”Udtalelse om borgeres muligheder for frivillig indbetaling til Gældsstyrelsen”, <https://www.ombudsmanden.dk/find-viden/nyheder/2023/udtalelse-om-frivillig-indbetaling>.
- Fogedrettens årsstatistik; Modtagne og afsluttede fogedsager 2020, <https://www.domstol.dk/media/fidnbylc/fogedsager-byretterne-i-2020-modtagne-og-afsluttede-sager.pdf>.
- Fogedrettens årsstatistik; Modtagne og afsluttede fogedsager 2021, <https://www.domstol.dk/media/xxcbuhs/modtagne-og-afsluttede-fogedsager-2021.pdf>.
- Fogedrettens årsstatistik; Modtagne og afsluttede fogedsager 2022, <https://www.domstol.dk/media/0qee4lzf/modtagne-og-afsluttede-fogedsager-2022.pdf>.
- Fogedrettens årsstatistik; Modtagne og afsluttede fogedsager 2023, <https://www.domstol.dk/media/o3gbgg10/modtagne-og-afsluttede-fogedsager-2023.pdf>.
- fogedsager-byretterne-i-2020-modtagne-og-afsluttede-sager.pdf. Set 11. april 2024. <https://domstol.dk/media/fidnbylc/fogedsager-byretterne-i-2020-modtagne-og-afsluttede-sager.pdf>.
- Finanstilsynet og Forbrugerombudsmandens vejledning om kreditværdighedsvurdering, 2021. https://www.finanstilsynet.dk/media/52539/Finanstilsynets_og_Forbrugerombudsmandens_vejledning_kreditvrdighedsvurdering.pdf.
- Forhandlingen ved det 35. nordiske jurismøtet, 18-20. august 1999, del 2. “35_nordiske_justitsmoede_del2_1999.pdf”. Set 11. april 2024. https://jura.ku.dk/jurabog/pdf/nordiske-juristmoeder/35_nordiske_justitsmoede_del2_1999.pdf.
- Globalis, ”Befolkningstal 2024”, <https://globalis.dk/Statistikk/befolkningstall>.
- Gældsstyrelsen, 22. august 2022, ”Gældsstyrelsen tager Rigsrevisionens kritik til efterretning”, <https://gaeldst.dk/nyheder/gaeldsstyrelsen-tager-rigsrevisionens-kritik-til-efterretning>
- Gældsstyrelsen, december 2020. ”Nyt inddrivelsessystem lønindeholder mere end 1 mia. kr. af danskernes gæld”. <https://www.ft.dk/samling/20201/almDEL/sau/bilag/91/2308981.pdf>.
- Høringsnotat - Etablering av ett utleggstrekk og modernisering av utleggsprosessen i tvangsfullbyrdelsesloven, 22/3305 af 12. april 2023.
- Høringsnotat for Lov om innkreving av statlige krav mv. (innkrevingsloven) 22/3305 af 17. april 2023.
- Nøgletal om sagsflow og Sagsbehandlingstider, data trukket 21.01.2022, “noegletal-2021.pdf”. Set 11. april 2024. <https://domstol.dk/media/1qbewjdg/noegletal-2021.pdf>.
- POLITICO. “Dutch Scandal Serves as a Warning for Europe over Risks of Using Algorithms”, 29. marts 2022. <https://www.politico.eu/article/dutch-scandal-serves-as-a-warning-for-europe-over-risks-of-using-algorithms/>.
- Rapport fra udvalget for forberedelse af ny flerårsaftale for domstolene, 26. juni 2023. REU Alm.del, bilag 222.
- Regleringsbrev-for-budgetaret-2024-avseende-Kronofogdemyndigheden.pdf. Set 29. august 2024. <https://kronofogden.se/download/18.4d3e9d9a18be02f5b2a2833/1704187272176/Regleringsbrev-for-budgetaret-2024-avseende-Kronofogdemyndigheden.pdf>.
- Skat.dk | skat.dk. “Revisor eller repræsentant for en borger skat.dk”. skat.dk | skat.dk, 7. marts 2024. <https://skat.dk/sikkerhed/dataudveksling/revisor-eller-repraesentant-for-en-borger>.
- Strategi for Danmarks Domstole 2019-2022
- Strategi for Danmarks Domstole 2023-2027

- Ulosotto - National Enforcement Authority Finland, <https://asiointi.oikeus.fi/ulosotto/#/>. Set 29. august 2024, <https://asiointi.oikeus.fi/ulosotto/#/>.
- Vejledning om behandling af almindelige udlægssager
- Årsrapport 2023 - Gældsstyrelsen, 2023.

Bilag 1

28. november 2023
Sagsnr. 23-1814652

Direktionssekretariatet

Svar til ph.d.-studerende vedr. brug af data i inddrivelsen

PhD-studerende ved Københavns Universitet, Christian Rützou Hornskov har, ved skriftlig henvendelse til Gældsstyrelsen, stillet følgende spørgsmål:

1. Efter gældsinddrivelseslovens § 3, stk. 4 har Gældsstyrelsen lov til at indhente en række oplysninger om debtors økonomiske forhold fra bl.a. debtors bank og fra andre offentlige myndigheder.

1. Er det en proces der foretages efter en manuel beslutning/et skøn, eller sker dette blot automatisk på et tidspunkt i sagsprocessen?
2. Hvis det sker manuelt, er der så retningslinjer for hvornår det skal og ikke skal ske?
3. Hvis det sker automatisk, bruges de data så på en bestemt måde til at identificere udlægseggede aktiver eller til at lave nogen form for budget for debitor?
4. Sker der en "segmentering" af debitorer på baggrund af oplysningerne (eller på baggrund af andre oplysninger) således så I kan fokusere inddrivelsen mod bestemte debitorer, eller får alle debitorer præcis samme inddrivelsesforløb?

2. I BKG 2023-09-27 nr. 1207 om inddrivelse af gæld til det offentlige fremgår af § 11, at i fastsætter størrelsen på en afdragsordning på grundlag af en beregnet betalingsevne. Det fremgår også af bestemmelsen at: "Restanceinddrivelsesmyndigheden skal skriftligt varsle skyldneren om, at en afdragsordning agtes iværksat". Det fremgår videre af bekendtgørelsens § 14 at "Afgørelse om indeholdelse i løn m.v. for misligholdt gæld, der inddrives af restanceinddrivelsesmyndigheden".

1. Skal en "afdragsordning" i denne sammenhæng forstås som når debitor selv henvender sig og vil afdrage sin gæld, og dermed som noget der er uafhængigt af lønindeholdelsen, eller hænger de to ting sammen, således så i laver en "tvungen" afdragsordning og de afdrag bliver så inddrevet ved lønindeholdelse?
2. Efter bekendtgørelsens § 18 fastsættes lønindeholdelsesprocenten ud fra en beregning af betalingsevnen, og bestemmelsens stk. 2 henviser så til hvordan i beregner det. Altså nettoindtægten jf. § 19, med fradrag for en række udgifter bl.a. rimelige udgifter til bolig jf. § 20 osv. Sidder der rent faktisk en person hos jer og foretager en sådan beregning hvor hver debitor, sker det maskinelt for hver debitor, eller benytter i standardsatser til de forskellige ting? Altså hvordan foretager i faktisk helt lavpraktisk den beregning?

Herunder fremgår Gældsstyrelsens svar på de fremsatte spørgsmål.

Spørgsmålene under spørgsmål 1, stilles i forlængelse af denne konstatering fra spørger:

"Efter gældsinddrivelseslovens § 3, stk. 4 har Gældsstyrelsen lov til at indhente en række oplysninger om debtors økonomiske forhold fra bl.a. debtors bank og fra andre offentlige myndigheder."

Spørgsmål 1.1: Er det en proces der foretages efter en manuel beslutning/et skøn, eller sker dette blot automatisk på et tidspunkt i sagsprocessen?

Gældsstyrelsen har, som en del af Skatteforvaltningen, automatisk adgang til Skatteoplysninger (også kaldet R75) om bankindestående, aktiebeholdninger, ejendomme osv.

Spørgsmål 1.2: Hvis det sker manuelt, er der så retningslinjer for, hvornår det skal og ikke skal ske?

Jf. ovenstående svar, sker det ikke manuelt, men automatisk.

Spørgsmål 1.3: Hvis det sker automatisk, bruges de data så på en bestemt måde til at identificere udlægseggede aktiver eller til at lave nogen form for budget for debitor?

Oplysningerne anvendes til at identificere de skyldnere, der har aktiver til at indfri eller delvist at indfri gælden til det offentlige. Oplysningerne står ikke alene for en

forvaltningsmæssig afgørelse, men er et element i den sagsbehandling, Gældsstyrelsen foretager. Alle indsatser sker på baggrund af en konkret, individuel vurdering fra en sagsbehandler.

Spørgsmål 1.4: Sker der en "segmentering" af debitorer på baggrund af oplysningerne (eller på baggrund af andre oplysninger) således, så I kan fokusere inddrivelsen mod bestemte debitorer, eller får alle debitorer præcis samme inddrivelsesforløb?

Oplysningerne er en faktor, vi har med i sagsbehandlingen, når det vurderes, hvorvidt en skyldner har evne til at indfri gælden. Oplysningerne er ikke alene udslagsgivende for igangsætning af en indsats og, der bliver igangsat indsatser, hvor oplysningerne ikke har indflydelse.

Spørgsmålene under spørgsmål 2, stilles i forlængelse af denne konstatering fra spørger:

"I BKG 2023-09-27 nr. 1207 om inddrivelse af gæld til det offentlige fremgår af § 11, at i fastsætter størrelsen på en afdragsordning på grundlag af en beregnet betalingsevne. Det fremgår også af bestemmelsen at: "Restanceinddrivelsesmyndigheden skal skriftligt varsle skyldneren om, at en afdragsordning agtes iværksat". Det fremgår videre af bekendtgørelsens § 14 at "Afgørelse om indeholdelse i løn m.v. for misligholdt gæld, der inddrives af restanceinddrivelsesmyndigheden".

Spørgsmål 2.1: Skal en "afdragsordning" i denne sammenhæng forstås som når debitor selv henvender sig og vil afdrage sin gæld, og dermed som noget der er uafhængigt af lønindeholdelsen eller hænger de to ting sammen, således så I laver en "tvungen" afdragsordning og de afdrag bliver så inddrevet ved lønindeholdelse?

Både en afdragsordning efter gældsinddrivelsesbekendtgørelsen § 11 (BKG nr. 1207 af 27. september 2023) og fastsættelse af lønindeholdelse efter gældsinddrivelsesbekendtgørelsen § 14 træffes ved en afgørelse.

Begge typer af afgørelser tager udgangspunkt i samme tabeltræk til beregning af borgers betalingsevne svarende til en procent (afdragsprocent) af skyldners årlige nettoindkomst. Tabeltrækket fremgår af gældsinddrivelsesbekendtgørelsens § 11, stk. 1, jf. § 14, stk. 3.

Borgers betalingsevne kan ikke anvendes to gange, og derfor kan Gældsstyrelsen ikke iværksætte både lønindeholdelse og afdragsordning på samme tid.

Hvis borger anmoder om en afdragsordning, fx inden der er iværksat anden inddrivelse eller efter varsel om lønindeholdelse, afgør Gældsstyrelsen efter konkret vurdering om borgerens anmodning kan imødekommes. Det sker ved en afgørelse.

Gældsstyrelsen kan dog ikke foretage lønindeholdelse i alle indkomsttyper, fx ved B-indkomst, eller hvis der ikke er indrapporteret indkomst for borgeren de forgangne 3 måneder i indkomstregisteret. I disse tilfælde kan der kun iværksættes en afdragsordning, hvor betalingsevnen fastsættes ud fra B-indkomsten, eller ud fra seneste årsopgørelse.

Spørgsmål 2.2: Efter bekendtgørelsens § 18 fastsættes lønindeholdelsesprocenten ud fra en beregning af betalingsevnen, og bestemmelsens stk. 2 henviser så til hvordan i beregner det. Altså nettoindtægten jf. § 19, med fradrag for en række udgifter bl.a. rimelige udgifter til bolig jf. § 20 osv. Sidder der rent faktisk en person hos jer og foretager en sådan beregning hvor hver debitor, sker det maskinelt for hver debitor, eller benytter i standardsatser til de forskellige ting? Altså hvordan foretager i faktisk helt lavpraktisk den beregning?

Gældsinddrivelsesbekendtgørelsens kapitel 7 beskriver, hvordan Gældsstyrelsen beregner lønindeholdelsesprocenten efter en konkret individuel betalingsevnevurdering.

Gældsstyrelsen foretager en konkret individuel betalingsevnevurdering, når borger indsender et budgetskema med oplysninger om faktiske udgifter og indtægter. Behandling af borgers budget foregår manuelt.

Der foretages en vurdering af, om der er behov for at indhente yderligere dokumentation og ved tvivl, om de oplyste udgifter og indtægter, kontaktes borger med henblik på en afklaring.

Det er ikke muligt at foretage en konkret individuel betalingsevnevurdering maskinelt, fordi borgers forhold er individuelle, og det beror på en konkret individuel vurdering, hvilke udgifter der kan ske fradrag for, jf. Gældsinddrivelsesbekendtgørelsen § 18 stk. 2, jf. §§ 20 – 28.

Bilag 2

SV: Vedr. statistik over politifremstillinger

Kære Christian

Tak for din mail.

I forbindelse med Rørdam-udvalget fik vi via eksterne IT-ressourcer ekstraordinært trukket nogle data ud fra byretternes fogedsystem, som vi ikke normalvis fører statistik på.

Nedenstående oversigt viser antal almindelige fogedsager ved byretterne i perioden 2019 til 2022, der er sluttet med insolvenserklæring. Tallene er afrundet til nærmeste 100.

2019: 32.800

2020: 23.500

2021: 22.000

2022: 20.700

Herudover fik vi også lavet et træk på antallet af almindelige fogedsager, der har været omberammet og sendt til politifremstilling for perioden 2019 til 2022. Data er afrundet til nærmeste 100.

2019: 6.600

2020: 8.100

2021: 6.500

2022: 5.400

Jeg håber, du kan bruge ovenstående tal.

God weekend.

Med venlig hilsen

[Afsender: Domstolsstyrelsen, red.]

Bilag 3

SV: Statistik for fogedretten

Kære Christian Rützou Hornskov

Vores Økonomi og Analyseenhed har lavet et hurtigt træk på totalerne, som du får her:
2024

Modtagne fogedsager: 256.440

Afsluttede fogedsager: 287.686

2024

Modtagne sager i alt (inkl fogedsager): 725.552

Afsluttede sager i alt (inkl fogedsager): 775.135

Der bør tages forbehold for, at tallene vedr. fogedsager kan ændre sig i de kommende måneder grundet efterregistreringer. Tallene offentliggøres på vores hjemmesiden i marts måned i forbindelse med årsrapporten.

<https://www.domstol.dk/om-os/aarsrapporter/>

Det samlede sagsantal er i endnu højere grad underlagt usikkerhed relateret til efterregistreringer. Det skyldes, at tallet selvsagt indeholder alle sagstyper, og nogen sagstyper typisk er mere tilbøjelige til være sent registrerede end andre. Altså kan andelen af sager, der er efterregistreret inden for en given sagstype være 4 procent, mens det for en anden sagstype kan være 15 procent.

Med venlig hilsen

[Afsender: Domstolsstyrelsen, red.]

Bilag 4

SV: Vedr. fogedrettens økonomi

Kære Christian

Tak for din mail.

Øvrige indtægter dækker over indtægter som led i behandlingen af sager efter fx konkurslovens § 153 og 154 og skiftelovens § 10, stk. 2, og § 45, stk. 2, mv. Indtægterne i disse sager tilfalder statskassen, som i dette tilfælde vil sige retterne. De samlede indtægter fordeles ligeligt mellem skiftesager og fogedsager. Der henvises i øvrigt til tabel 2.4. i Danmarks Domstoles årsrapport.

Retsafgifter, herunder retsafgifter i fogedsager, indgår ikke i driften af domstolenes økonomi. Retsafgifterne konteres særskilt på finanslovens hovedkonto 11.43.01. *Retsafgifter*, og ligger uden for domstolenes budgetteringsramme. Tabel 1 viser de årlige indtægter fra retsafgifter i forbindelse med retternes behandling af fogedsager i 2017 – 2022.

Tabel 1. Retsafgifter i fogedsager 2017-2022

Mio. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022	I alt
	-149,3	-145,4	-144,1	-123,4	-112,2	-136,0	-810,3

Som det fremgår af tabel 1, har indtægterne i perioden varieret fra knap 110 mio. kr. til ca. 150 mio. kr.

Du er velkommen til at vende tilbage ved spørgsmål.

Med venlig hilsen

[Afsender: Domstolsstyrelsen, red.]