

2025-10-13

Infoklass: 1

Diarienummer:
KFM 6664-2025

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Författningsändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Kronofogdemyndigheten hemställer om ett tillägg till 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Bakgrund och förslag till reglering framgår av bifogad promemoria.

Det här beslutet har fattats av rikskronofogde Fredrik Rosengren. Verksjurist Anders Lilliehöök har föredragit ärendet. I den slutliga handläggningen har även biträdande rikskronofogde och tf. rättschef Cecilia Hegethorn Mogensen deltagit.

Beslutet har godkänts digitalt och saknar därför underskrift.

2025-10-01

Infoklass: 1

Diarienummer:

KFM 6664-2025

Förslag om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Sammanfattning

Kronofogdemyndigheten (Kronofogden) föreslår ett tillägg till 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641, OSF) som ger Kronofogden möjlighet att inhämta statistikuppgifter i syfte att utföra undersökningar om betalningsproblem och överskuldsättning. Kronofogdens bedömning är att möjligheten att göra sådana undersökningar är nödvändig för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt sätt.

Postadress

Box 1050
172 21 SUNDBYBERG

Besöksadress

Rosenlundsgatan 8

Telefon 0771-73 73 00

www.kronofogden.se
kontakt@kronofogden.se

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

7 §¹

Sekretess gäller hos följande myndigheter avseende de undersökningar som anges nedan för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Föreskrifterna i 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen och fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller, om inte en längre gående begränsning i sekretessen anges i det följande.

Myndighet	Undersökning	Särskilda begränsningar i sekretessen
Konsumentverket	undersökningar av produktrelaterade olycksfall	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden
Kronofogdemyndigheten	undersökningar om betalningsproblem och överskuldsättning	
Livsmedelsekonomiska institutet	ekonomiska undersökningar inom jordbruks- och livsmedelsområdet	

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2024:77.

2 Bakgrund

Kronofogden ska verka för att en god betalningsvilja upprätthålls i samhället och att *överskuldsättning* motverkas. Begreppet överskuldsättning beskriver en situation där en persons skulder är så omfattande att det saknas möjlighet att infria förpliktelseerna allteftersom de förfaller till betalning och denna oförmåga inte är endast tillfällig.²

Vid bedömning av överskuldsättning utgår Kronofogden från att personen finns i myndighetens register för att personen inte kan betala sina skulder och att betalningsproblemen inte bara är tillfälliga.

Den som endast har ett betalningsföreläggande eller har enstaka registrerade skulder har, enligt Kronofogden, *betalningsproblem* men är ännu inte överskuldssatt.

Forskning visar att bakgrundsfaktorer som exempelvis inkomst och arbetsmarknadsstatus är starkt kopplade till betalningsproblem och överskuldssättning.³ Kronofogden har tillsammans med Finansinspektionen genomfört analyser av betalningsproblem hos unga personer.⁴ Genom att göra analyser av betalningsproblem kan i förlängningen överskuldssättning motverkas. Kronofogden saknar i dagsläget vissa uppgifter och det försvårar möjligheterna att effektivt identifiera riskgrupper och vidta riktade åtgärder.

De uppgifter som Kronofogden behöver finns dock tillgängliga vid bl.a. Statistiska centralbyrån (SCB), i form av s.k. mikrodata. Mikrodata är data på individnivå, dvs. för enskilda individer, hushåll eller företag.⁵ Mikrodata hos bl.a. SCB omfattas dock av statistiksekretessen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) och därför kan Kronofogden i dagsläget inte få tillgång till sådana uppgifter som ett komplement till Kronofogdens egen data om skuldsatta. Det har sin grund i att uppgifter som omfattas av sekretessen i 24 kap. 8 § OSL endast får lämnas ut om de får motsvarande sekretesskydd hos den mottagande myndigheten, vilket inte är fallet hos Kronofogden.

² Prop. 2010/11:78, s. 26 och 33.

³ Vuleta, D. (2018). *Ekonomisk Otrygghet: En deskriptiv analys av migranternas överskuldssättning*, Lunds universitet och Vuleta, D. (2022). *Law and social exclusion: the functions and dysfunctions of the Swedish legal system in light of overindebtedness among immigrants*, Lunds universitet.

⁴ FI-analys nr 48, [Lånens andel av nya skulder hos Kronofogden ökar i sämre tider](#), 27 februari 2025, FI dnr 25-2664.

⁵ SOU 2022:51, s. 55.

Om Kronofogden ges tillgång till mikrodata som kan samköras med Kronofogdens egna register, skulle det kraftigt förbättra Kronofogdens förmåga att fullgöra sitt uppdrag.

3 Skäl till framställan och överväganden

3.1 Kronofogdens behov av uppgifter för statistikändamål

Kronofogdens förslag: Det ska införas ett tillägg till 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF, med innebörden att det gäller sekretess för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, och som kan hänföras till den enskilde, i undersökning hos Kronofogden om betalningsproblem och överskuldsättning.

Följden av det föreslagna tillägget blir att uppgifter hos Kronofogden i undersökningar om betalningsproblem och överskuldsättning omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § andra stycket OSL. Detta möjliggör att uppgifter hos exempelvis SCB som omfattas av statistiksekretess kan lämnas till Kronofogden, givet att övriga förutsättningar för utlämnande är uppfyllda.

Kronofogdemyndighetens behov

Vad som avses med statistikändamål anges inte i lagtexten. I förarbetena anges dock att det är rimligt att tolka uttrycket statistikändamål så att det endast omfattar användning av uppgifterna för framställning av statistik utan anknytning till något särskilt ärende.⁶ Kronofogdens avsikt med att begära in och behandla mikrodata är inte att uppgifterna, eller resultatet av analysen, ska användas i specifika ärenden. Syftet är istället att på mer aggregerad nivå dra slutsatser som kan hjälpa myndigheten att fullgöra sitt uppdrag. De uppgifter som myndigheten kommer att begära in i de aktuella undersökningarna kommer endast användas för statistikändamål.

Kronofogden bedömer att myndigheten har ett berättigat intresse av att kunna få ut uppgifter från bl.a. SCB (i form av mikrodata) för statistikändamål. Genom ett sådant inhämtande av mikrodata, och genom samkörning

⁶ Prop. 2013/14:162, s. 11.

med Kronofogdens egna data om gäldenärer i olika stadier av skuldsättning, kan bland annat följande åtgärder – som inte är möjliga idag – vidtas.

Behovet beskrivs närmare under följande rubriker.

Riktade förebyggande åtgärder

Kronofogden registrerar alltid grunddata som kön, ålder och kommun. Även om ytterligare information (t.ex. inkomst) kan inhämtas i vissa ärenden, sker detta inte genomgående. De data som finns är dessutom varken systematiserad för statistisk analys eller enhetlig mellan ärenden, och dataskyddslagstiftningen begränsar vilken information som får registreras.

Forskning visar att faktorer som inkomst, arbetsmarknadsstatus, civilstånd, antal barn, utbildningsnivå och härkomst är starkt kopplade till överskuldsättning.⁷ För verksamheten som helhet saknas därför viktig bakgrundsdata för att fullödiga analyser ska kunna göras.

Kronofogden skulle med tillgång till rätt information kunna koppla ihop uppgifter om gäldenärer som får sitt första betalningsföreläggande med livsstilsfaktorer kopplade till överskuldsättning. Tillgång till mikrodata från SCB och andra myndigheter skulle därför göra det möjligt att identifiera grupper som har förhöjd risk att hamna i överskuldsättning och anpassa Kronofogdens och andra berörda myndigheters förebyggande insatser till respektive riskgrupp.

Förbättra uppföljning av åtgärder

Tillgång till detaljerad statistik skulle göra det möjligt att analysera effekten av tidigare riktade insatser och analysera om dessa lett till färre återfall i skuldsättning eller förbättrad betalningsförmåga. Det skulle ge beslutsfattare och andra berörda ett bättre kunskapsunderlag än vad som är möjligt idag.

Följa utvecklingen av konsumtionsskulder över tid

Genom att analysera hur olika skuldtyper (t.ex. konsumentkrediter, elskulder, fordonsrelaterade skulder) utvecklas inom olika befolkningsgrupper kan riskmönster upptäckas tidigare.

⁷ Vuleta, D. (2018). *Ekonomisk Otrygghet: En deskriptiv analys av migranternas överskuldsättning*, Lunds universitet och Vuleta, D. (2022). *Law and social exclusion: the functions and dysfunctions of the Swedish legal system in light of overindebtedness among immigrants*, Lunds universitet.

3.2 Det finns rättslig grund för behandlingen av personuppgifter

Bedömning: Det krävs inte någon författningsändring för att uppfylla kravet på rättslig grund.

För att personuppgiftsbehandling ska vara förenlig med bestämmelserna i dataskyddsförordningen⁸ krävs att behandlingen har rättslig grund enligt artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Enligt artikel 6.1 e får personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Det krävs att uppgiften av allmänt intresse är fastställd i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Nödvändighetskravet innebär inte ett krav på att det utan behandlingen ska vara omöjligt att utföra en uppgift. Det kan vara tillräckligt att behandlingen medför effektivitetsvinster.⁹

Av 2 § förordningen med instruktion för Kronofogdemyndigheten framgår att Kronofogden ska verka för att en god betalningsvilja upprätthålls i samhället och att överskuldsättning motverkas. Det finns därmed en rättslig grund för behandlingen.¹⁰

När ändamålet att behandla uppgifter för att förebygga överskuldsättning lades till i Kronofogdens nuvarande registerlagstiftning¹¹ anfördes att införandet av det nya ändamålet möjliggör för Kronofogden att samla in uppgifter i den förebyggande verksamheten, samt behandla andra redan insamlade uppgifter för detta ändamål.¹²

I den nya kronofogdedatalagen, som föreslås träda ikraft den 1 januari 2026, ska det föreskrivas att Kronofogden får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att göra dataanalyser och urval i syfte att motverka överskuldsättning. Utredningen anser att Kronofogden har ett behov av att kunna behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval i syfte att utföra sitt uppdrag med att motverka överskuldsättning på ett effektivt sätt.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

⁹ Prop. 2017/18:105, s. 189.

¹⁰ Jämför SOU 2023:100, s. 1103.

¹¹ Lag (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

¹² Prop. 2010/11:78, s. 33.

Genom möjligheten att arbeta med dataanalyser och urval får Kronofogden effektiva verktyg att hitta rätt metod gentemot rätt målgrupp.¹³ Den bestämmelse utredningen föreslår i kronofogdedatalagen innebär att det blir tydligt att Kronofogden får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att göra dataanalyser och urval i syfte att bl.a. motverka överskuldsättning. Det rör sig om att identifiera områden där Kronofogden t.ex. behöver genomföra riktade informationsinsatser för att försöka se till att färre personer hamnar i en situation som innebär att personen blir överskuldssatt.¹⁴ Utredningen anser att Kronofogden har dessa möjligheter redan idag, trots att det inte uttryckligen anges i nuvarande registerlagstiftning.¹⁵

Kronofogdens bedömning är således att myndigheten redan i dagsläget har rättslig grund för att behandla personuppgifter i undersökningar gällande överskuldsättning, och att den rättsliga grunden blir förtydligad genom den nya kronofogdedatalagen.

3.3 Den föreslagna bestämmelsen är proportionerlig

Bedömning: Den föreslagna sekretessen är absolut och gäller, enligt 24 kap. 8 § fjärde stycket OSL, även i Kronofogdens verksamhet i 70 år för enskilds personliga förhållanden, och i 20 år för övriga uppgifter.

Den föreslagna sekretessen är proportionerlig i förhållande till de intressen sekretessen ska skydda.

Offentlighetsprincipen är en av de grundläggande förvaltningsrättsliga principerna i svensk rätt och det finns ett generellt intresse för insyn i myndigheters verksamhet. Vid avvägningen av vilken sekretessnivå som ska gälla till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden bör inte mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen åstadkommas.¹⁶

Absolut sekretess föreskrivs i ett fåtal sekretessbestämmelser, till exempel i 24 kap. 8 § OSL (statistiksekretessen). I förarbetena till den bestämmelsen anfördes att offentlighetsintresset i fråga om statistiskt primärmaterial är förhållandevis svagt medan integritetsintresset är påtagligt. Vidare angavs

¹³ SOU 2023:100, s. 1102 f.

¹⁴ SOU 2023:100, s. 1103.

¹⁵ SOU 2023:100, s. 1115 f.

¹⁶ Jfr prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., s. 78.

att SCB:s register visserligen kan innehålla uppgifter om den enskilde som var för sig är relativt harmlösa. En sammanställning av sådana uppgifter ansågs dock ofta vara integritetskänslig. Även praktiska skäl ansågs tala för en förhållandevis långtgående statistiksekretess då SCB samlar in uppgifter dels direkt från enskilda, dels från myndigheter hos vilka uppgifterna kan vara antingen offentliga eller sekretessbelagda.¹⁷

Kronofogden behandlar inte uppgifter om en så stor del av befolkningen på det sätt som SCB gör. Den föreslagna möjligheten att göra undersökningar gällande överskuldsättning innebär dock som ovan konstaterats att myndigheten sannolikt kan göra mer omfattande sammanställningar av uppgifter med rutinbetonade åtgärder och att fler uppgifter om enskilda behandlas i ett sammanhang i stället för i enskilda ärenden. Kronofogden ges därför utökade möjligheter att skapa en mer omfattande bild av enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Mot denna bakgrund finns det skäl för att den föreskrivna sekretessen är mycket stark.

Den bearbetning av uppgifter som Kronofogden avser att göra inom undersökningarna gällande överskuldsättning är inte kopplad till ärendehandläggning. Allmänhetens intresse av insyn kommer att kunna tillgodoses genom att statistiken och analyserna till stor del blir offentliga uppgifter när kopplingen till enskilda personer tas bort, till exempel genom upprättande av rapporter på mer aggregerad nivå. Den föreslagna bestämmelsen är därför proportionerlig.

3.4 Nollalternativet innebär hinder för Kronofogden

Bedömning: Om ingen regeländring görs kan Kronofogden inte utföra sitt uppdrag tillräckligt effektivt.

Det så kallade nollalternativet, dvs. att ingen regeländring görs, innebär att Kronofogden kommer att vara fortsatt förhindrad att vidta en av de åtgärder som myndigheten bedömer skulle vara allra mest verksam för att mer effektivt kunna motverka överskuldsättning, dvs. att ta fram analyser utifrån tillräcklig och relevant statistik. Kronofogden kan visserligen använda färdig statistik från andra myndigheter, men ett sådant material ger endast en ögonblicksbild och medför inte möjlighet att följa förändringar eller

¹⁷ Prop. 1979/80:2, s. 262–263.

effekter av insatser. Färdig statistik möjliggör inte longitudinella analyser, vilket innebär att Kronofogden inte kan följa förändringar över tid eller mäta effekten av specifika insatser. Dessutom saknas ofta möjlighet att analysera på individnivå, vilket begränsar Kronofogdens förmåga att identifiera riskgrupper och sätta in förebyggande åtgärder.

4 Konsekvenser

Eftersom förslaget medför att integritetskänsliga uppgifter kan lämnas ut till Kronofogden i vissa fall, påverkar förslaget enskildas integritet. Förslaget är dock utformat för att enskildas personliga integritet ska värnas så långt som det är möjligt, bland annat genom att den sekretess som skyddar uppgifterna hos utlämnande myndighet såväl som hos Kronofogden är absolut.

Den föreslagna möjligheten att göra vissa undersökningar ger Kronofogden ett effektivt verktyg som kan bidra till att på sikt minska överskuldsättningen och upprätthålla betalningsviljan i samhället. Genom att förslaget därmed bidrar till ett väl fungerande samhälle med minskat socialt utanförskap kan förslaget sägas ha en brottsförebyggande verkan.

En konsekvens av förslaget kan bli en något ökad arbetsbelastning för de myndigheter som lämnar ut mikrodata. Det är dock Kronofogdens bedömning att det är fråga om en sådan sällanuppgift att det kommer att innebära en endast marginell påverkan på myndigheternas arbete. Dessutom förenklas arbetet med utlämnanden något eftersom sekretessprövningen vid utlämnande sannolikt blir relativt okomplicerad.