

Stockholm den 10 mars 2026

R-2025/3064

Till Finansdepartementet

Fi2025/01892

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 10 december 2025 beretts tillfälle att yttra sig över Kronofogdemyndighetens hemställan om förslag till ändring i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Sammanfattning

Advokatsamfundet delar bedömningen att det föreligger ett legitimt och angeläget samhällsintresse av att stärka kunskapsunderlaget rörande överskuldsättning och betalningsproblem. Advokatsamfundet avstyrker emellertid förslaget i dess nuvarande utformning.

Det är av stor vikt att Kronofogdemyndigheten ges goda förutsättningar att bedriva ett effektivt, kunskapsbaserat och förebyggande arbete samt att myndigheten har tillgång till ändamålsenliga och rättssäkra verktyg för fullgörandet av sitt uppdrag. Nya befogenheter eller verktyg som innebär en utökad tillgång till, eller samkörning av, individbaserade personuppgifter måste dock vara tydligt motiverade, ha ett klart och förutsebart rättsligt stöd samt uppfylla kraven på nödvändighet och proportionalitet i förhållande till det intrång i den personliga integriteten som åtgärderna medför.

Förslaget syftar till att möjliggöra att Kronofogdemyndigheten omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Ändringen presenteras som en justering av sekretessregleringen. I praktiken innebär

den dock att myndigheten ges förutsättningar att inhämta och samköra individbaserad mikrodata från statistikmyndigheter och därigenom väsentligen utöka sin analyskapacitet.

Advokatsamfundet anser att:

- Det inte är tillräckligt visat att åtgärden är nödvändig och proportionerlig.
- Mindre ingripande alternativ inte har analyserats.
- Riskerna med omfattande samkörning av mikrodata inte är tillräckligt utredda.
- Den konstitutionella avvägningen mellan offentlighetsprincipen och sekretessintresset inte är tillräckligt redovisad.
- Normgivningsnivån är otillräckligt analyserad i förhållande till åtgärdens materiella betydelse.

Det är av grundläggande betydelse att all lagstiftning föregås av en noggrant genomförd utredning. Lagstiftningsmakten bör inte – varken direkt eller indirekt – förskjutas till de myndigheter som har att tillämpa lagstiftningen. Advokatsamfundet ifrågasätter därför utifrån principiella utgångspunkter lämpligheten i att myndigheter, i detta fall Kronofogdemyndigheten, utarbetar färdiga författningsförslag, som därefter inte bearbetas vidare inom Regeringskansliet innan de skickas ut på remiss. Enligt Advokatsamfundets uppfattning behöver nuvarande förslag därför utredas ytterligare och analyseras utifrån nyss nämnda utgångspunkter.

Synpunkter

Förslagets innebörd – mer än en sekretessjustering

Förslaget innebär att Kronofogdemyndigheten ska omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL i undersökningar om betalningsproblem och överskuldsättning.

Det centrala i promemorian är att ändringen uttryckligen syftar till att möjliggöra storskalig samkörning. I promemorian anges att om Kronofogdemyndigheten ges tillgång till mikrodata ”som kan samköras med Kronofogdens egna register, skulle det kraftigt förbättra Kronofogdens förmåga att fullgöra sitt uppdrag” (se sid. 4).

Advokatsamfundet anser att detta visar att förslaget inte enbart är en teknisk anpassning av sekretessregleringen. Det innebär en materiellt betydande förstärkning av myndighetens analys- och urvalskapacitet genom storskalig samkörning av individdata. En sådan förändring bör föregås av en mer fullständig analys av rättsliga, integritetsmässiga och konstitutionella konsekvenser.

Statistikändamål och faktiska ändamål – risk för ändamålsglidning

I promemorian anges att Kronofogdemyndighetens avsikt inte är att uppgifterna eller analysresultatet ”ska användas i specifika ärenden” och att syftet i stället är att ”på mer aggregerad nivå dra slutsatser” (se sid. 5). Samtidigt beskrivs en praktisk användning där analysresultaten ska användas för att identifiera riskgrupper och anpassa insatser. Exempelvis anges att mikrodata skulle göra det möjligt att ”identifiera grupper som har förhöjd risk att hamna i överskuldssättning och anpassa Kronofogdens och andra berörda myndigheters förebyggande insatser till respektive riskgrupp” (se sid. 5).

Advokatsamfundet anser att dessa beskrivningar visar på att det finns en tydlig motsättning mellan etiketten ”statistikändamål” och den funktionella användning som beskrivs. Det rör sig inte enbart om framställning av statistik i traditionell mening, utan om analysverksamhet med direkt koppling till policyutveckling, prioriteringar och riktade insatser.

Denna bredd i ändamålsbeskrivningen aktualiserar risken för ändamålsglidning över tid, i strid med artikel 5.1 b (ändamålsbegränsning) i europaparlamentets och rådets förordning (EU) 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 (dataskyddsförordning). Det saknas en närmare analys av hur gränsdragningen mellan statistikverksamhet och operativ verksamhet ska upprätthållas organisatoriskt och tekniskt.

Nödvändighet och proportionalitet

Enligt artikel 6.1 e dataskyddsförordningen får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Nödvändighetskravet ska tolkas i ljuset av proportionalitetsprincipen, som följer av 2 kap. 21 § regeringsformen, artikel 8 Europakonventionen och artikel 5.1 c dataskyddsförordningen.

I promemorian anges att nollalternativet innebär att Kronofogdemyndigheten är ”fortsatt förhindrad” att vidta vad myndigheten bedömer som en av de mest verksamma åtgärderna, dvs. ”att ta fram analyser utifrån tillräcklig och relevant statistik” och att färdig statistik endast ger ”en ögonblicksbild” samt att Kronofogden annars inte kan göra longitudinella analyser (se sid. 8 f).

Advokatsamfundet anser att dessa påståenden inte är tillräckligt underbyggda för att motivera en reform som innebär omfattande samkörning av individbaserade uppgifter, särskilt när alternativa, mindre ingripande modeller inte analyserats.

Det saknas en systematisk prövning av om syftet kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder, såsom:

- analys hos statistikmyndighet med utlämnande av aggregerade resultat,
- användning av säkra analysmiljöer med strikt åtkomstkontroll,
- begränsning till särskilt definierade variabler och tidsperioder,
- pseudonymisering och strikt organisatorisk separation mellan analys- och operativ verksamhet.

Avsaknaden av en tydlig alternativanalys innebär att proportionalitetskravet inte är tillräckligt belyst.

Krav på konsekvensbedömning enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen

Den föreslagna modellen innebär omfattande samkörning av individbaserade uppgifter från flera register. I promemorian anges att reformen innebär att Kronofogdemyndigheten ”ges utökade möjligheter att skapa en mer omfattande bild av enskildas personliga och ekonomiska förhållanden” (se sid. 8).

En sådan behandling är typiskt sett förenad med hög risk för enskildas rättigheter och friheter. Promemorian innehåller dock ingen fördjupad konsekvensbedömning (DPIA) enligt artikel 35 dataskyddsförordningen.

En reform av detta slag bör föregås av en dokumenterad konsekvensbedömning som särskilt analyserar;

- ändamålsglidning,

- sammanställningseffekter (ökad känslighet i kombination),
- informationssäkerhet och incidentrisk (artikel 32 dataskyddsförordningen),
- åtkomst- och loggningsrutiner,
- organisatorisk separation mellan analys, vs och operativ verksamhet, samt
- risk för indirekt diskriminering eller stigmatisering vid identifiering av riskgrupper (1 kap. 9 § regeringsformen).

Legalitetsprincipen och normgivningsnivå

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen ska all offentlig makt utövas under lagarna. Vid åtgärder som innebär betydande integritetsrisker krävs tydligt och preciserat normstöd.

I promemorian anges att det av 2 § instruktionen för Kronofogdemyndigheten, att myndigheten ska motverka överskuldsättning och att det därför finns ”en rättslig grund för behandlingen” (se sid. 6). Vidare framgår att kommande kronofogdedatalag ska förtydliga att Kronofogdemyndigheten får behandla personuppgifter för dataanalyser och urval i syfte att motverka överskuldsättning (se sid. 6 f).

I promemorian anges att det av 2 § förordningen med instruktion för Kronofogdemyndigheten följer att myndigheten ska motverka överskuldsättning och att det mot denna bakgrund föreligger en rättslig grund för den aktuella behandlingen av personuppgifter. Vidare framhålls att den kommande kronofogdedatalagen avses förtydliga att Kronofogdemyndigheten får behandla personuppgifter för dataanalyser och urval i syfte att motverka överskuldsättning (se sid. 6 f).

Advokatsamfundet vill dock framhålla att även om rättslig grund för viss personuppgiftsbehandling kan anses föreligga, är detta inte detsamma som att den föreslagna modellen för omfattande registersamkörning och absolut sekretess är tillräckligt normativt förankrad. När en myndighet ges möjlighet att genom storskalig samkörning skapa mer omfattande profiler och riskmönster aktualiseras frågan om en sådan förändring bör regleras tydligare på lagstiftningsnivå.

Offentlighetsprincipen och insyn vid absolut sekretess

Förslaget innebär absolut sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL, vilket innebär sekretess i 70 år för enskilda personliga förhållanden och 20 år för övriga uppgifter.

Begränsningar av handlingsoffentligheten ska, enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, grundligt motiveras. Vid ändringar i offentlighets- och sekretessregelverket krävs en tydlig avvägning mellan å ena sidan intresset av insyn och granskning (offentlighetsprincipen), och å andra sidan intresset av skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Advokatsamfundet bedömer att promemorian inte tillräckligt redovisar en sådan avvägning.

Det saknas särskilt en analys av;

- om en absolut sekretessregim är nödvändig i denna verksamhet,
- om sekretessens omfattning och varaktighet är rimlig i förhållande till insynsintresset, samt
- hur demokratisk kontroll och extern granskning ska kunna säkerställas när primärmaterialet är helt undandraget offentlighet.

I promemorian anges att allmänhetens intresse av insyn kan tillgodoses genom att ”statistiken och analyserna till stor del blir offentliga uppgifter när kopplingen till enskilda personer tas bort” (se sid. 8).

Advokatsamfundet vill understryka att offentlighetsprincipen inte enbart avser slutprodukten, utan även möjligheten att granska underlag, urval, metodik och antaganden. Absolut sekretess för primärmaterialet innebär att extern granskning av urval, matchningsmetoder och analysramar i praktiken omöjliggörs, vilket är särskilt relevant när analyser kan påverka policyutformning och prioriteringar i samhället.

Avslutande ställningstagande

Sammantaget innebär förslaget en materiellt betydande förändring av Kronofogdemyndighetens möjligheter att samköra och analysera individbaserade uppgifter.



Det är inte tillräckligt visat att åtgärden är nödvändig och proportionerlig enligt 2 kap. 21 § regeringsformen, artikel 8 Europakonventionen och artiklarna 5 och 6 GDPR. Alternativa, mindre ingripande lösningar har inte analyserats. Risker enligt artikel 35 GDPR är inte tillräckligt utredda. Den konstitutionella avvägningen mellan offentlighetsprincipen och sekretessintresset är otillräckligt redovisad och normstödet är inte tillräckligt preciserat i förhållande till legalitetsprincipen.

Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget i dess nuvarande utformning och anser att det bör utredas och motiveras innan det genomförs.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander