

Tillförlitligare kreditupplysningar

– ett förbättrat integritetsskydd
vid offentligrättsliga krav

*Betänkande av Utredningen om uppgifter om
offentligrättsliga krav vid kreditupplysning*

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:60

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24159-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 27 juni 2013 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till åtgärder som minimerar risken för att en uppgift om en betalningsförsummelse (en betalningsanmärkning) på grund av ett krav från det allmänna förekommer i kreditupplysningsföretagens register utan att gäldenären dessförinnan har fått kännedom om kravet.

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Beatrice Ask, utsåg fr.o.m. den 1 augusti 2013 ämnesrådet Frank Valtersson till särskild utredare.

Den 14 oktober 2013 förordnades som experter i utredningen rättssakkunniga Karin Hallsten (Justitiedepartementet), verksjuristen Stefan Berglund (Kronofogdemyndigheten), chefen för kravenheten Gunilla Brette (Swedbank), verksjuristen Daniel Granqvist (Transportstyrelsen), avdelningsdirektören Hans Kärnlöf (Datainspektionen) och verksjuristen Wenche Skoglund (Försäkringskassan). Genom beslut den 20 mars 2014 entledigades Karin Hallsten och förordnades i stället rättssakkunnige Johan Welander (Justitiedepartementet).

Hovrättsassessorn Carolina Granlund har varit sekreterare fr.o.m. den 14 oktober 2013.

Härmed överlämnas betänkandet *Tillförlitligare kreditupplysningar – ett förbättrat integritetsskydd vid offentligrättsliga krav* (SOU 2014:60).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i september 2014

Frank Valtersson

/Carolina Granlund

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	13
1.1 Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173).....	13
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	15
2 Utredningens uppdrag och arbete	17
2.1 Utredningens uppdrag.....	17
2.2 Uppdragets genomförande.....	18
2.3 Betänkandets disposition.....	18
3 Bakgrund	19
3.1 Kronofogdemyndighetens verksamhet	19
3.1.1 Inledning	19
3.1.2 Summarisk process	20
3.1.3 Verkställighet av betalningsförpliktelser.....	22
3.1.4 Något om verkställighet av andra förpliktelser än betalning.....	28
3.1.5 Felaktiga eller missvisande uppgifter.....	28
3.1.6 Sekretessreglerna i mål om verkställighet	30

3.2	Kreditupplysningsverksamheten	33
3.2.1	Inledning.....	33
3.2.2	Kreditupplysningslagen och skyddet för enskildas personliga integritet	34
3.2.3	Kreditupplysningens innehåll.....	34
3.2.4	Utlämnande av en kreditupplysning	35
3.2.5	Oriktiga eller missvisande uppgifter	36
3.2.6	Gallring	37
3.2.7	Straff och skadestånd	38
3.3	Informationsöverföringen från KFM till kreditupplysningsföretagen	38
3.3.1	Inledning.....	38
3.3.2	Skuldsaldo.....	39
3.3.3	Skulduppgifter och registrerade åtgärder.....	39
4	Nordisk utblick.....	41
4.1	Inledning	41
4.2	Danmark.....	41
4.3	Finland	42
4.4	Norge	42
4.5	Slutsats	43
5	Tidigare åtgärder för att stärka integritetsskyddet.....	45
5.1	Stärkt sekretess och införandet av tvåårsregeln.....	45
5.2	Blockering av missvisande uppgifter	46
5.3	Ett starkare skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning.....	47
5.4	Ett teknikoberoende skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning.....	48

6	Reformbehovet	49
6.1	Inledning.....	49
6.2	Reformbehovet efter införandet av tvåårsregeln 2001.....	50
6.3	Reformbehovet efter ändringen i databaslagen 2008.....	51
6.4	Slutsats.....	53
7	Överväganden och förslag	55
7.1	Inledning.....	55
7.2	Intresseavvägning.....	55
7.3	Ska nuvarande brister åtgärdas genom en ny bestämmelse i kreditupplysningslagen eller en ny sekretessregel?.....	56
7.4	Vid vilken tidpunkt ska uppgifter om offentligrättsliga krav som har lämnats för indrivning få lämnas ut vid kreditupplysning?	57
7.5	Ska kreditupplysningsföretagens rätt att samla in uppgifter begränsas eller enbart deras rätt att lagra och lämna ut dem?	61
7.6	Vilka fordringar ska omfattas av de föreslagna åtgärderna?	63
7.7	Hur ska tvåårsregeln anpassas till lagändringen?	64
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	67
8.1	Ikraftträdande	67
8.2	Övergångsbestämmelser.....	67
9	Konsekvenser	69
9.1	Inledning.....	69
9.2	Syftet med utredningen	69
9.3	Innebörden av vårt förslag.....	70

9.4	Alternativa lösningar	71
9.5	Vilka berörs av regleringen och vilka blir konsekvenserna?	72
9.5.1	Konsekvenser för enskilda och företag med skulder till det allmänna	72
9.5.2	Konsekvenser för det allmänna	73
9.5.3	Konsekvenser för kreditupplysningsföretagen	74
9.5.4	Konsekvenser för kreditgivarna	76
9.5.5	Konsekvenser för samhället	77
9.6	Övrigt	77
10	Författningskommentar	79
10.1	Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)	79
10.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	83
	Referenser	89
	Bilaga	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2013:72	91

Förkortningar

Databaslagen	Lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet
Ds	Departementsserien
Indrivningslagen	Lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.
KFM	Kronofogdemyndigheten
Kommittéförordningen	Kommittéförordningen (1998:1474)
Kreditupplysningslagen	Kreditupplysningslagen (1973:1173)
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
UB	Utsökningsbalken
UF	Utsökningsförordningen (1981:981)
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Krav från det allmänna, dvs. offentligrättsliga fordringar, fastställs genom myndighetsbeslut. Det innebär att en obetald offentlig-rättslig fordran kan lämnas till KFM för indrivning utan att gäldenären först måste ha delgetts kravet. När fordringen lämnas till KFM för indrivning blir uppgiften om gäldenärens betalningsförsummelse tillgänglig för kreditupplysningsföretagen, som kan registrera en uppgift om skulden i sina register. Det kan därmed uppstå en betalningsanmärkning utan att det dessförinnan har säkerställts att gäldenären har fått kännedom om kravet.

För att betalningsanmärkningar i högre grad än i dag endast ska visa på bristande betalningsvilja eller betalningsoförmåga hos gäldenären lämnar vi förslag till dels en ny bestämmelse i kreditupplysningslagen (1973:1173), dels en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). De nya bestämmelserna gäller enbart allmänna mål om verkställighet.

Den nya bestämmelsen i kreditupplysningslagen innebär att en uppgift om en betalningsförsummelse i ett allmänt mål om verkställighet inte får ingå i en kreditupplysning förrän en av följande två tidpunkter har inträtt. Den ena tidpunkten är när KFM har underrättat gäldenären om målet och den i underrättelsen föreskrivna tidsfristen inom vilken gäldenären ska betala skulden, den så kallade avitiden, har gått ut. Den andra tidpunkten är när KFM har gjort bedömningen att det inte behövs någon underrättelse till gäldenären om målet och registrerat bedömningen i utsköknings- och indrivningsdatabasen. En sådan bedömning aktualiseras framför allt när det inte kan klarläggas var gäldenären finns.

Konsekvensen av den nya bestämmelsen blir att den gäldenär som betalar sin skuld i ett allmänt mål innan någon av de två tidpunkterna har inträtt inte får någon betalningsanmärkning för skulden.

Den nya bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen innebär att den så kallade tvåårsregeln i 34 kap. 1 § andra stycket 2 anpassas till den nya regeln i kreditupplysningslagen. Sekretessreglerna ser i dag ut på följande sätt. Om en gäldenär endast förekommer i ett verkställighetsmål och gäldenären betalar sin skuld blir uppgiften om kravet sekretessbelagd hos KFM så snart målet avslutats. Den gäldenär som under en tvåårsperiod har förekommit i mer än ett verkställighetsmål skyddas dock inte av sådan sekretess (tvåårsregeln). Uppgifterna om dessa förpliktelser blir därmed tillgängliga för kreditupplysningsföretagen även sedan målen har avslutats.

Genom den nya bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen begränsas tvåårsregelns tillämplighet i allmänna mål om verkställighet. I sådana mål blir tvåårsregeln tillämplig endast när KFM:s handläggning har fortsatt efter det att en av följande två tidpunkter har inträtt. Den ena tidpunkten är när KFM har underrättat gäldenären om målet och avitiden har gått ut. Den andra tidpunkten är när KFM har gjort bedömningen att det inte behövs någon under rättelse till gäldenären om målet och registrerat bedömningen i utsöknings- och indrivningsdatabasen. Ändringen korresponderar således med den nya bestämmelsen i kreditupplysningslagen.

Konsekvensen av den nya bestämmelsen blir alltså att tvåårsregeln inte blir tillämplig i ett allmänt mål om gäldenären betalar sin skuld innan någon av de två tidpunkterna har inträtt.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

Härigenom föreskrivs att det i kreditupplysningslagen (1973:1173) ska införas en ny paragraf, 7 a §, samt närmast före denna en ny rubrik, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Uppgifter om betalningsförsummelser i allmänna mål om verkställighet

7 a §

Uppgifter om betalningsförsummelser i allmänna mål om verkställighet får lagras i register som används i kreditupplysningsverksamhet, och lämnas ut vid kreditupplysning, endast om Kronofogdemyndighetens handläggning av målet har fortsatt efter det att

1. Kronofogdemyndigheten har underrättat gäldenären om målet i enlighet med 4 kap. 12 § första stycket utsökningsbalken och den i underrättelsen angivna tidsfristen för gäldenären att betala skulden har gått ut, eller

2. Kronofogdemyndigheten med stöd av 4 kap. 12 § andra stycket utsökningsbalken har gjort bedömningen att det inte behövs någon underrättelse till gäldenären om målet och registrerat bedömningen i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2015.

2. I fråga om allmänna mål om verkställighet som inletts hos Kronofogdemyndigheten före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 34 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

34 kap.

1 §¹

Sekretess gäller hos Kronofogdemyndigheten i mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (2014:836) om näringsförbud, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Sekretessen gäller inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten

1. i ett pågående mål, eller

2. i ett avslutat mål, om verkställighet för någon annan förpliktelse söks inom två år eller om verkställighet tidigare sökts och uppgiften inte är äldre än två år.

Bestämmelsen i andra stycket 2 tillämpas i fråga om ett allmänt mål om verkställighet endast om Kronofogdemyndighetens handläggning av målet har fortsatt efter det att

a. Kronofogdemyndigheten har underrättat gäldenären om målet i enlighet med 4 kap. 12 § första stycket utsökningsbalken och den i underrättelsen angivna tidsfristen för gäldenären att betala skulden har gått ut, eller

¹ Senaste lydelse 2014:851

b. Kronofogdemyndigheten med stöd av 4 kap. 12 § andra stycket utsökningsbalken har gjort bedömningen att det inte behövs någon underrättelse till gäldenären om målet och registrerat bedömningen i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

Sekretessen gäller inte heller beslut i mål eller ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Om uppgiften avser den enskildes personliga förhållanden, gäller dock sekretessen i högst femtio år.

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2015.

2. I fråga om allmänna mål om verkställighet som inletts hos Kronofogdemyndigheten före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 27 juni 2013 att utse en särskild utredare för att lämna förslag till åtgärder som minimerar risken för att en uppgift om betalningsförsummelse (en betalningsanmärkning) på grund av ett krav från det allmänna förekommer i kreditupplysningsföretagens register utan att gäldenären dessförinnan har fått kännedom om kravet. Direktiven finns i bilaga 1.

Krav från det allmänna, dvs. offentlighetsrättsliga fordringar, fastställs genom myndighetsbeslut. När ett offentlighetsrättsligt krav inte betalas lämnas det till KFM för indrivning utan att gäldenären först måste ha delgetts kravet. När ett krav lämnas för indrivning blir det tillgängligt för kreditupplysningsföretag, som då registrerar uppgift om det i sina register. Det innebär att en betalningsanmärkning i kreditupplysningsföretagens register kan uppstå utan att det dessförinnan har säkerställts att gäldenären har fått kännedom om kravet.

Utredaren ska analysera och överväga hur man ska komma tillrätta med nuvarande brister. Utredaren ska i sammanhanget även överväga om regeln i 34 kap. 1 § andra stycket 2 offentlighets- och sekretesslagen bör tas bort eller förändras. Det ingår inte i utredningsuppdraget att se över myndigheternas rutiner för att kräva betalning eller förutsättningarna för myndigheterna att begära verkställighet.

2.2 Uppdragets genomförande

Utredningen inledde sitt arbete i oktober 2013 och har biträtt av experter från Justitiedepartementet, Kronofogdemyndigheten, Swedbank, Transportstyrelsen, Datainspektionen och Försäkringskassan. Utredningen har bedrivits i nära samråd med expertkretsen. Experterna har fortlöpande beretts tillfälle att lämna synpunkter både muntligen och skriftligen. Experterna har även bidragit genom att skriftligen svara på ett antal frågor och därmed lett utredningen framåt.

I utredningens direktiv anges att utredaren i den utsträckning som det är nödvändigt ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter och företag. Detta har huvudsakligen skett genom representanterna i expertgruppen. Utredningen har härutöver gjort studiebesök hos KFM och inhämtat statistik därifrån. Sekreteraren har samtalat med en representant för UC AB om utredningens förslag och förslagets konsekvenser för kreditupplysningsföretagen. Bankföreningen har beretts möjlighet att komma med synpunkter på förslaget. Sekreteraren har varit i kontakt med och inhämtat information från justitiedepartementen i Danmark, Finland och Norge, Datatilsynet i Danmark, Riksfogdeämbetet i Finland och Datatilsynet i Norge.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i 10 kapitel.

I förevarande kapitel behandlas utredningens uppdrag och arbete. I kapitel 3 beskrivs KFM:s och kreditupplysningsföretagens verksamhet samt informationsöverföringen mellan KFM och kreditupplysningsföretagen. I kapitel 4 görs en nordisk utblick. I kapitel 5 beskrivs tidigare åtgärder för att stärka integritetsskyddet och i kapitel 6 beskrivs reformbehovet. I kapitel 7 redovisas utredningens överväganden och förslag. Frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlas i kapitel 8. I kapitel 9 analyseras konsekvenserna av förslaget. Författningss kommentaren finns i kapitel 10.

3 Bakgrund

3.1 Kronofogdemyndighetens verksamhet

3.1.1 Inledning

Kronofogdemyndighetens (KFM) verksamhet består av fem verksamhetsgrenar: verkställighet av betalningsförpliktelser och andra förpliktelser (utsökning), summarisk process (betalningsföreläggande och handräckning), skuldsanering, tillsyn i konkurser och förebyggande verksamhet. Med undantag för förebyggande verksamhet är samtliga verksamheter författningsreglerade.

Utsökningsverksamheten, som innefattar verkställighet enligt utsökningsbalken, UB, och indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., indrivningslagen, är den dominerande verksamheten.

UB:s regler kompletteras med bestämmelser som meddelats av regeringen, främst utsökningsförordningen (1981:981), UF, och förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten.

Mål om verkställighet av betalningsförpliktelse handläggs hos KFM som allmänna mål eller enskilda mål, 1 kap. 6 § första stycket UB. Allmänna mål grundar sig på offentlighetsrättsliga fordringsanspråk och avser det allmännas, dvs. statens eller en kommuns, fordran på skatter, böter, allmänna avgifter m.m., 1 kap. 6 § andra stycket UB. Enskilda mål grundar sig på privaträttsliga fordringsanspråk och kan avse såväl betalningsförpliktelser som andra förpliktelser till enskilda, staten eller annan.

UB är tillämplig i såväl allmänna som enskilda mål. I den mån UB:s bestämmelser inte ska tillämpas i allmänna mål anges det särskilt i balken. Handläggningen av indrivning av allmänna mål, dvs. de uppgifter som i dessa mål ankommer på KFM utöver vad

som följer av UB, regleras i indrivningslagen med tillhörande förordning.

IT-stödet för arbetet med verkställighet och indrivning lämnas genom systemen REX, INIT och Medea. Det ursprungliga systemet, REX, är ett renodlat ADB-register, medan INIT ger stöd även vid själva handläggningen. Medea, som är under utveckling, hanterar bokföringen för flertalet allmänna mål, dvs. redovisningen av de medel som inflyter. I sammanhanget ska även nämnas Regina, ett nytt målhanteringssystem, där en första produktionssättning är planerad till oktober 2014.

När INIT, Medea och Regina är färdigutvecklade kommer de att ha ersatt de funktioner som i dag finns i REX. Till stöd för försäljningen av fastigheter och bostadsrätter finns ett särskilt system som kallas Duffex. Vissa ärenden inom verkställighetsprocessen, exempelvis ansökningar om betalningssäkring och tillsyn över näringsförbud, registreras för närvarande i myndighetens allmänna diarium, Diarätt. I den delen är alltså även Diarätt en del av IT-stödet i verkställighetsprocessen. I 2 kap. lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, databaslagen, finns bestämmelser om utsköknings- och indrivningsdatabasen. Bestämmelserna omfattar samtliga nu nämnda system.

3.1.2 Summarisk process

Inledning

Reglerna för den summariska processen återfinns i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Summarisk process utgörs av betalningsföreläggande, vanlig handräckning och särskild handräckning. Genom den summariska processen ges borgenärer förutsättningar att snabbt, enkelt och billigt få en exekutionstitel, dvs. ett beslut som kan verkställas, mot de gäldenärer som inte betalar eller annars fullgör sina skyldigheter frivilligt.

Betalningsföreläggande

En borgenär som inte på frivillig väg kan få betalt kan ansöka om betalningsföreläggande (sökanden). Fordringen ska avse pengar, vara förfallen till betalning och vara förlikningsbar. KFM förelägger då den betalningsskyldige (svaranden) att inom viss tid, normalt tio dagar från delgivning, bemöta ansökningen. Om svaranden inte bestrider kravet meddelas ett utslag. Ett utslag utgör en exekutionstitel och kan därmed ligga till grund för en ansökan om verkställighet. Bestrider svaranden ansökningen överlämnas målet, på begäran av sökanden, till tingsrätten som handlägger det som ett tvistemål. Svaranden eller sökanden kan begära återvinning eller överklaga ett utslag i mål om betalningsföreläggande. Målet överlämnas även då till tingsrätten.

Vanlig handräckning

För att få till stånd annat fullgörande än betalning, till exempel avhysning, ansöker man om vanlig handräckning. Förfarandet är i huvudsak likadant som vid betalningsföreläggande. Även utslag i dessa mål kan läggas till grund för verkställighet.

Särskild handräckning

Om besittning till egendom egenmäktigt har rubbats eller annan olovlig åtgärd har vidtagits som hindrar sökanden att utöva sin rätt till egendomen, kan man ansöka om särskild handräckning. Till skillnad mot betalningsföreläggande och vanlig handräckning kan KFM, om svaranden bestrider ansökningen, pröva om ansökan ska bifallas eller inte. KFM kan även meddela interimistiskt beslut. Interimistiska beslut och utslag får överklagas till tingsrätt. Där emot kan återvinning inte begäras.

3.1.3 Verkställighet av betalningsförpliktelser

Inledning

För verkställighet av betalningsförpliktelser förutsätts att sökanden har en exekutionstitel. Med exekutionstitel avses ett avgörande, beslut eller annan skriftlig handling som får läggas till grund för verkställighet. Exempel på exekutionstitlar är dom, skiljedom, utslag och förbindelse angående underhållsbidrag. I 3 kap. UB regleras närmare vilka exekutionstitlar som får ligga till grund för verkställighet och verkställighetens omfattning.

Särskilt om verkställighet av betalningsförpliktelser i allmänna mål

När det gäller betalningsförpliktelser i allmänna mål har varje statlig myndighet och kommun ett ansvar för att en fordran som uppkommit där blir fastställd och betald. För fordringar som ska handläggas som allmänna mål är indrivning i princip obligatorisk. Av 1 kap. 6 § andra stycket UB framgår vilka fordringar som ska handläggas som allmänna mål. Dessa kan delas in i tre kategorier;

1. böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom,
2. annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till enligt vad regeringen närmare föreskriver, och
3. annan fordran enligt vad som föreskrivs i lag.

En förutsättning för att dessa fordringar ska få verkställas exekutivt är att det i den enskilda författningen finns en särskild föreskrift om det. Sådana föreskrifter har vanligtvis lydelsen att verkställighet får ske enligt UB. Ofta står det även att fordringen ska drivas in enligt bestämmelserna i indrivningslagen.

I UB finns gemensamma bestämmelser för allmänna och enskilda mål. I indrivningslagen finns därutöver särskilda regler för handläggningen av de allmänna målen. I 1 § indrivningslagen anges att lagen gäller vid handläggning hos KFM av allmänna mål om verkställighet enligt UB. Bestämmelsen knyter an till definitionen av allmänt mål i 1 kap. 6 § andra stycket UB, vilket innebär att lagen är

tillämplig på alla fordringar som handläggs som allmänna mål hos KFM.

När en fordran inkommit till KFM för verkställighet och ska handläggas som ett allmänt mål är det KFM som för sökandens talan, 2 kap. 30 § andra stycket UB. KFM blir därmed i vissa avseenden borgenärsföreträdare. Fram till 2008 utförde KFM även så kallade offensiva borgenärsuppgifter, som till exempel att ansöka om likvidation, konkurs och företagsrekonstruktion. Efter en lagändring har dock Skatteverket övertagit dessa uppgifter. KFM:s roll som borgenärsföreträdare innebär att KFM, utan att behöva ta kontakt med sökanden, dvs. den debiterande myndigheten, i de flesta fall kan besluta om bland annat anstånd med löneutmätning, anstånd med försäljning av utmätt egendom, rättelse av utmätning samt acceptera ett bud vid exekutiv auktion. KFM kan även besluta om uppskov om Skatteverket inte har något att invända, avbrytande av indrivning och avräkning enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter. Om gäldenären invänder att ansökan om verkställighet ska avvisas eller på annat sätt invänder mot verkställighet ska dock sökanden själv föra sin talan. Sökanden är vanligtvis den myndighet som fastställt fordringen, men det förekommer även att det är en annan myndighet än denna som svarar för uppbörden och i förekommande fall överlämnar fordringen till KFM för indrivning.

KFM:s åtgärder i egenskap av borgenärsföreträdare är principiellt åtskilda från de exekutiva åtgärder KFM vidtar i sin verkställande roll. En myndighets beslut i egenskap av part innebär som regel inte myndighetsutövning. Sådana beslut får i konsekvens härmed, med visst undantag, inte överklagas, 20 § indrivningslagen.

Underrättelse om mål om verkställighet

När ett allmänt eller enskilt mål kommer in till KFM ska myndigheten, om kravet bedöms vara verkställbart, som huvudregel underrätta gäldenären om målet innan verkställighet påbörjas, 4 kap. 12 § första stycket UB.

I underrättelsen ger KFM besked om vem som är sökande, vilken exekutionstitel ansökan grundas på samt fordringsbeloppets storlek. Gäldenären upplyses även om inom vilken tid betalning ska ske för att utmätning ska undvikas. Denna tidsfrist kallas avitid.

Avitiden är vanligtvis 14 dagar efter avsändandedagen. När en gäldenär har en utländsk adress är avitiden 30 dagar. Gäldenären kan därigenom bevaka sin rätt och även förhindra att verkställighet sker genom att betala skulden. I enskilda mål, men inte allmänna, kan gäldenären även undvika verkställighet genom att ställa säkerhet, 3 kap. 6 och 23 §§ UB.

Underrättelsen ska skickas med post eller överlämnas på annat sätt. Av 6 kap. 1 § andra stycket UF följer att gäldenären ska delges om målets beskaffenhet kräver det. Det är sällsynt att delgivningsförfarande tillämpas när en gäldenär ska underrättas om målet. I stället skickas underrättelsen ut i lösbrev, dvs. brev utan mottagningsbevis. Underrättelsen skickas till den adress som finns registrerad hos KFM. Om gäldenären inte har någon känd adress eller om underrättelsen kommer i retur måste KFM göra en adressutredning för att kunna uppfylla sin underrättelseskyldighet. Utredningen innebär att ett stort antal kontroller genomförs i register och på annat sätt. Kontrollerna dokumenteras i INIT. Om utredningen leder till att KFM hittar en ny adress registreras den och används för ett nytt utskick. En underrättelse som kommer i retur registreras i REX. I INIT antecknas orsaken till returen med uppgift om eventuell ny adress. Av statistik som inhämtats från KFM framgår att tre procent av alla underrättelser om allmänna mål kommer i retur.

Om ett mål fortfarande handläggs när det har gått lång tid sedan underrättelsen skickades ska en ny underrättelse skickas eller lämnas. Minst en gång om året underrättas gäldenären om alla sina pågående mål.

KFM behöver inte underrätta gäldenären om målet innan utmätning sker om det finns en risk för att gäldenären då gömmer eller förstör egendom eller om saken på annat sätt är brådslande, 4 kap. 12 § andra stycket UB. I dessa fall får gäldenären en underrättelse om målet först i samband med förrättningen. Underrättelse krävs inte heller om gäldenären saknar känd adress och det inte har kunnat klarläggas var han eller hon finns. Av statistik som inhämtats från KFM framgår att det i uppskattningsvis fem procent av samtliga verkställighetsmål inte kan klarläggas var gäldenären finns. Det är däremot mycket ovanligt att KFM avstår från att underrätta en gäldenär på grund av brådska eller risk för undandragande eller sabotage.

Tillgångsundersökning

När avitiden har gått ut ska KFM göra en tillgångsundersökning, 4 kap. 9 § UB. Tillgångsundersökningen är en utredning om gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden och utmättningsbara egendom. Gäldenären är, enligt 4 kap. 14 § första stycket UB, skyldig att lämna de uppgifter om sina tillgångar som behövs i målet. Därutöver har KFM, genom INIT, direktåtkomst till bl.a. en stor del av uppgifterna i beskattningsdatabasen och Försäkringskassans register. KFM har även tillgång till ett antal andra register, såsom Statens personadressregister (SPAR), vägtrafikregistret, fastighetsregistret och näringslivsregistret. Förfrågningar kan även skickas till tredje man, t.ex. arbetsgivare, pensionsutbetalare, banker och försäkringsbolag. Av 4 kap. 15 § UB följer att tredje man är skyldig att uppge om gäldenären har någon fordran hos honom eller annat mellanhavande med honom av betydelse för tillgångsbedömningen. Även uppgifter från borgenären kan ingå i tillgångsundersökningen. Om utredningen inte ger tillfredsställande resultat och det finns skäl att anta att det finns utmättningsbar egendom i en gäldenärs bostad eller lokal kan en förrättning genomföras där. Av 6 kap. 3 § första stycket UF följer att gäldenären endast behöver underrättas om tid och plats för förrättning om det kan antas att det främjar målets handläggning. Det normala är dock att underrättelse om förrättning lämnas. Utmättningsbar egendom som KFM träffar på vid en förrättning i bostad eller lokal utmäts ofta omedelbart.

Genomförda utredningsåtgärder registreras i INIT. Där förs också in uppgifter om de tillgångar man hittat under utredningen.

Om tillgångsundersökningen inte visar att gäldenären har utmättningsbara tillgångar som räcker för att betala hela skulden avslutas förfarandet med en utredningsrapport om de undersökningsinstrument som KFM har använt. Både sökanden och gäldenären ska underrättas, 4 kap. 9 a § UB. Detta gäller både enskilda och allmänna mål. Underrättelsen lämnas utan särskilt delgivningsförfarande. Att tillgångsundersökningen avslutas innebär dock inte i sig att KFM skiljer målet från sig.

Om det kommer in nya mål mot gäldenären och det redan finns en tillgångsundersökning används denna normalt även i det nya målet. Om sökanden i ett nytt mål särskilt begär att få en ny tillgångsundersökning medger dock KFM oftast det. Tillgångsunder-

sökningen kan även i andra fall komma att återupptas om egendom anvisats till utmätning eller om det finns andra uppgifter som motiverar det.

Gäldenärsutredning

I allmänna mål ska det, utöver tillgångsundersökning, även göras en gäldenärsutredning, 6 § indrivningslagen. Syftet med en gäldenärsutredning är att bedöma vilken betalningsförmåga gäldenären kan ha i framtiden. Därigenom kan KFM bättre bedöma vilken indrivningsåtgärd som ska vidtas samt vilka förutsättningar som finns för betalningsuppställning, beslut om uppskov och avbetalning och beslut om avbrytande av indrivning. I en gäldenärsutredning granskas bl.a. gäldenärens totala skuldsättning, orsaken till skuldernas uppkomst, eventuell näringsverksamhet som gäldenären bedriver och om gäldenären har gjort sig av med tillgångar som kan bli föremål för återvinning om gäldenären försätts i konkurs.

Utmätning och exekutiv försäljning

Utmätning innebär att KFM tvångsvis tar i anspråk egendom som tillhör gäldenären. För att utmätning ska ske måste egendomen ha ett ekonomiskt värde och bestå av pengar eller något som kan omsättas i pengar genom exekutiv försäljning. Influtna medel används till betalning av sökandens fordran. Utmätning kan ske i såväl lös egendom som fast egendom och avse hela egendomen eller del av den. Utmätning kan vidare avse en fordran eller en rättighet. En särskild form av utmätning är utmätning av lön. När gäldenären har flera tillgångar ska KFM i första hand utmäta den egendom som medför minst förlust och olägenhet för gäldenären om den utmäts, 4 kap. 3 § andra stycket UB. Det är KFM som beslutar i vilken ordning som utmätning ska göras.

Innan utmätning verkställs måste KFM bedöma om egendomen ska undantas från utmätning, t.ex. för att den utgör beneficium, se bl.a. 5 kap. 1 § UB. Utmätning får inte heller ske i egendom som saknar övervärde eller som på grund av egendomens beskaffenhet eller särskild föreskrift är skyddad från utmätning, se bl.a. 4 kap. 3 § första stycket och 5 kap. 5 § UB.

Underrättelse om beslut om utmätning

När KFM har fattat beslut om utmätning ska gäldenären underrättas skriftligen om det, 6 kap. 9 § UF. Underrättelsen ska delges gäldenären om det inte är känt att han eller hon inte kan anträffas. Om det är känt att gäldenären inte kan anträffas måste det göras en anteckning om det i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

Om en underrättelse kommer i retur görs ytterligare delgivningsförsök tills KFM kan konstatera att gäldenären inte kan anträffas. En handläggarnotering om detta görs då i utsöknings- och indrivningsdatabasen. Därefter behövs inte fler delgivningsförsök.

Av 6 kap. 9 § andra stycket UF följer att ett beslut om utmätning inte behöver delges om värdet av det utmäta inte motiverar kostnaderna för delgivning. Om den utmäta egendomens värde inte bedöms överstiga 5 000 kronor är det enligt KFM:s rutiner tillräckligt med ett delgivningsförsök och ett försök att nå gäldenären per telefon. Utmätning av ett överskott på skattekontot delges inte gäldenären.

I underrättelsen upplyses gäldenären om att han eller hon inte utan KFM:s medgivande får förfoga över den utmäta egendomen på ett sätt som är till skada för utmätningsborgenären och att en överträdelse av detta förbud kan leda till ansvar för brott.

Uppskov i allmänna mål

I allmänna mål har KFM en möjlighet att medge uppskov, 7 § indrivningslagen. Meddelat uppskov innebär att KFM under viss tid inte vidtar indrivningsåtgärder. Uppskov får enligt 8 § indrivningslagen inte beviljas längre tid än nödvändigt och enbart i undantagsfall längre tid än tolv månader. Ett uppskov förenas ofta med en avbetalningsplan. Uppskov får endast beviljas om det kan antas vara till fördel för det allmänna, om det är påkallat med hänsyn till gäldenärens personliga förhållanden eller i avvaktan på att fråga om anstånd prövats av behörig myndighet. En ytterligare förutsättning för att uppskov ska beviljas är att Skatteverket inte har något att invända eller att Skatteverkets inställning uppenbart saknar betydelse. Denna komplettering av bestämmelsen infördes när de offensiva borgenärsuppgifterna överflyttades från KFM till Skatteverket.

Avbrytande av indrivningen i allmänna mål

I allmänna mål kan KFM avbryta indrivningen om det för tillfället inte finns någon utsikt till framgång med ytterligare indrivningsåtgärder, 18 § indrivningslagen. Målet ligger då kvar hos myndigheten och indrivningen kan återupptas senare om det finns skäl till det. I praktiken avbryts dock indrivningen endast när gäldenären är ett skiftat dödsbo eller ett likviderat bolag. KFM kan även avbryta indrivningen om Skatteverket överväger att vidta eller har vidtagit någon offensiv borgenärsåtgärd.

3.1.4 Något om verkställighet av andra förpliktelser än betalning

KFM kan verkställa även andra förpliktelser än de som avser betalning. Reglerna för annan verkställighet finns i 16 kap. UB. Med annan verkställighet avses verkställighet av andra förpliktelser än betalningsskyldighet samt säkerhetsåtgärder. Andra förpliktelser än betalningsskyldighet kan vara skyldighet att flytta från en lägenhet eller fastighet, skyldighet att återställa en rubbad besittning eller skyldighet att utföra visst arbete. Sådana skyldigheter verkställs genom avhysning eller handräckning.

3.1.5 Felaktiga eller missvisande uppgifter

Av 3 kap. 3 a § databaslagen följer att uppgifter i KFM:s databaser som inte har behandlats i enlighet med databaslagen eller anslutande författningar eller är missvisande ifråga om den registrerades vilja eller förmåga att uppfylla sina ekonomiska förpliktelser ska, på begäran av den registrerade, snarast rättas, blockeras eller utplånas av KFM. Om sådana uppgifter har lämnats ut till tredje man ska KFM underrätta tredje man om utförd rättelse, blockering eller utplåning om den registrerade begär det eller om mera betydande skada eller olägenhet för den registrerade kan undvikas på detta sätt. Någon underrättelse behöver inte lämnas om det skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats.

När det gäller felaktiga uppgifter i KFM:s databaser är det sällan svårt att fastställa att en uppgift är oriktig till sitt innehåll, t.ex. att

ett personnummer är felaktigt återgivet. En felaktig uppgift kan dock även uppkomma exempelvis genom att en ansökan om utmätning inte avser någon verkställbar fordran eller avser en fordran som vid ansökningstillfället redan är betald. Om det uppkommer anledning att ifrågasätta riktigheten i en uppgift, ska saken utredas och KFM samtidigt föra in i databasen att man under viss bestämd tid avvaktar med ytterligare åtgärder. Så snart frågan är utredd ska det registreras i REX. Om det visar sig att uppgiften är felaktig ska den rättas eller utplånas ur databasen.

Missvisande uppgifter, dvs. uppgifter som inte rätt återspeglar en persons betalningsvilja eller betalningsförmåga, kan uppkomma om en skuld registreras hos KFM av andra skäl än att gäldenären har haft en bristande betalningsvilja eller betalningsförmåga. Så kan vara fallet om det föreligger en fordran men det finns formella brister, som att ett krav på översändande av betalningsuppmaning inte är uppfyllt eller att en betalningsuppmaning inte har nått mottagaren. Liknande situationer kan uppkomma om gäldenären har betalat till fel kontonummer eller angett fel OCR-nummer. En uppgift om skuld kan även anses missvisande om en ansökan om verkställighet ges in trots att gäldenären har fått anstånd med betalningen.

För att en uppgift ska bedömas som missvisande av KFM räcker det inte med enbart ett påstående från den registrerades sida, exempelvis om att någon betalningsuppmaning inte har mottagits. Det krävs även att påståendet vinner stöd av andra omständigheter. Prövningen av om uppgifterna är missvisande ska ske med utgångspunkt från hur förhållandena var när målet registrerades. För att en uppgift som var missvisande vid registreringen ska rättas kräver KFM att skulden har reglerats frivilligt och förhållandevis snabbt efter det att gäldenären har fått kännedom om skulden.

Uppgifter som är missvisande men inte felaktiga blockeras vanligtvis i stället för att utplånas. Blockeringen innebär att uppgifterna förses med information om att de är spärrade, om anledningen till spärren och om att de inte ska lämnas ut till tredje man. Anledningen till att missvisande uppgifter blockeras och inte utplånas är att uppgifterna behöver finnas kvar för att diarieföringen hos KFM ska bli riktig.

KFM:s ärenden om rättelser handläggs av ett särskilt rättelse-team. KFM:s beslut om rättelse kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

3.1.6 Sekretessreglerna i mål om verkställighet

Inledning

Av 34 kap. 1 § första stycket OSL följer att det, i mål eller ärende om utsökning och indrivning, gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Det råder med andra ord ett så kallat omvänt skaderekvisit. Det innebär att det är en presumtion för att uppgifterna är sekretessbelagda. Med enskild förstås såväl en fysisk person som en juridisk person, dock inte staten eller en kommun.

Av paragrafens andra stycke följer att sekretessen inte gäller uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i ett pågående mål och inte heller beslut i mål eller ärende. Uppgift om förpliktelse i ett avslutat mål omfattas inte heller av sekretess, om den enskilde har ytterligare mål eller ärende registrerat hos KFM och uppgiften inte är äldre än två år (tvåårsregeln).

Innebörden av begreppen förpliktelse och pågående mål

I ett mål om verkställighet är det enbart uppgift om förpliktelsen som, under vissa förutsättningar, blir offentlig (om beslut, se nedan). Andra uppgifter omfattas fortfarande av sekretesspresumtion, såvida de inte lämnats av en myndighet och är offentliga där eller utgör skäl för ett utmättningsbeslut som KFM har meddelat. De uppgifter som i praktiken ryms i begreppet förpliktelse är: den ålagda skyldigheten, vem som har ålagts den, till vem förpliktelsen ska utföras, parternas personnummer eller organisationsnummer, samt datum för det beslut som utgör exekutionstiteln. Kvarstad och annan säkerhetsåtgärd omfattas inte av begreppet förpliktelse. Sekretesspresumtion gäller därför för sådana uppgifter.

Ett mål är pågående från det att ansökan har kommit in till KFM till dess att målet har avslutats. I ett allmänt mål anses ansökan gjord när indrivningsuppdraget har förts in i Kronofogdemyndighetens system för automatisk databehandling och uppgifterna är tillgängliga för myndigheten, 2 kap. 30 § tredje stycket UB. Målet är pågående fram till dess att förpliktelsen inte längre är föremål för verkställighet. Den situationen inträder när skulden är betald, målet har återkallats eller avskrivits, förpliktelsen preskriberats eller målet avslutats på grund av konkurs. Om gäldenären saknar utmättningsbara tillgångar kan målet, såvida det inte återkallas, vara pågående under lång tid. När det gäller enskilda mål krävs det dock att borgenären betalar den årliga avgiften.

Innebörden av begreppet beslut

Ett beslut i ett mål eller ärende om verkställighet omfattas inte av sekretesskyddet. Besluten blir därmed offentliga. Begreppet beslut innefattar inte enbart själva beslutet utan även uppgifter om vilka som är parter samt de omständigheter och skäl som ligger till grund för beslutet. Ett beslut måste inte vara uppsatt i någon särskild form för att bli offentligt, men det måste vara dokumenterat. Många av KFM:s beslut skrivs in i INIT. Där dokumenteras även gäldenärens tillgångar och om tillgångarna bedöms vara utmättningsbara eller inte. När sådana uppgifter ligger till grund för ett beslut blir uppgifterna en del av beslutet och därmed offentliga.

Protokoll från KFM som innehåller beslut är offentliga i de delar protokollet utgör ett beslut enligt vad som framgår ovan. Övriga delar av protokollet faller utanför och träffas av sekretesspresumtionen. Vissa gynnande beslut, som t.ex. nedsättning av grundavgift eller beslut i den interna handläggningen, som t.ex. att sätta något på bevakning, är inte beslut i sekretesslagens mening. Som exempel på vad som ryms inom begreppet beslut kan nämnas avvisning av en ansökan, beslut att utmäta eller inte utmäta, tillgångsundersökning som utmynnar i att gäldenären saknar tillgångar till betalning av skulden och beslut om rättelse.

Tvåårsregeln

En uppgift om förpliktelsen i ett avslutat mål omfattas inte av sekretess om verkställighet för någon annan förpliktelse söks inom två år eller om verkställighet tidigare sökts och uppgiften inte är äldre än två år. Regeln innebär att om det under en tvåårsperiod inkommer mer än en ansökan om verkställighet mot en gäldenär omfattas uppgifterna om dessa förpliktelser inte av sekretesskyddet. Vid tidsbestämningen är det dagen för ansökningarnas ingivande som är relevant. När sekretessen väl har upphört enligt denna regel är de berörda uppgifterna för alltid offentliga. KFM:s och kreditupplysningsföretagens gallringsregler styr dock hur länge uppgifterna är tillgängliga. I KFM:s databas gallras uppgifterna senast fem år efter utgången av det år då målet avslutades hos KFM, 2 kap 6 § databaslagen.

Eftersom beslut om kvarstad och andra säkerhetsåtgärder inte ingår i begreppet förpliktelse påverkas sådana uppgifter inte av tvåårsregeln.

Missvisande uppgift

En uppgift som KFM har bedömt som missvisande och beslutat att blockera omfattas av sekretess, 34 kap. 3 § OSL. Sekretessen är absolut och gäller oavsett vad som i övrigt föreskrivs i 34 kap. 1 och 2 §§ OSL. Det innebär bland annat att en blockerad uppgift inte får ligga till grund för en tillämpning av tvåårsregeln.

KFM:s underrättelse om sekretess

Av 4 kap. 6 § UF följer att KFM genast ska underrätta ett kreditupplysningsföretag om att ett sekretesskydd inträder eller upphör för en uppgift som tidigare har lämnats ut. En underrättelse om att sekretesskydd har inträtt ska lämnas dels när handläggningen av ett mål har avslutats och skaderekvisitet i sekretesslagen anses uppfyllt, dels när en uppgift har blockerats. En underrättelse om att sekretesskydd har upphört blir aktuell när tvåårsregeln tillämpas.

3.2 Kreditupplysningsverksamheten

3.2.1 Inledning

Kreditupplysningar innehåller uppgifter, omdömen och råd om någons kreditvärdighet och vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende. Kreditupplysningarna tillhandahålls av kreditupplysningsföretag mot betalning. Kreditupplysningsföretagen har olika informationskällor för inhämtande av uppgifter. KFM:s elektroniska tjänst för utlämnande av uppgifter till kreditupplysningsföretag är en central sådan informationskälla.

En väl fungerande kreditupplysningsverksamhet är viktig för såväl kreditgivaren som kreditsökaren. Kreditupplysningsverksamheten förbättrar möjligheterna för kreditgivaren att skydda sig mot förlust och för kreditsökaren att inte ta på sig för stora låneförpliktelser. Vidare kan kostnaderna för krediter hållas nere. Från samhällets synpunkt är det angeläget att kreditgivning inte hindras av svårigheter med att bedöma riskerna för kreditförluster.

Mot intresset av förmedling av omfattande kreditupplysningsinformation står enskilda personers och företags skyddsbehov. Förmedling av kreditupplysning kan innebära ett intrång i den personliga integriteten.

I Sverige finns cirka tio kreditupplysningsföretag med rikstäckande verksamhet som har Datainspektionens tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet. Dessa företag har kreditupplysningsregister som i princip innehåller uppgifter om alla fysiska personer över 15 år i Sverige och om alla juridiska personer i landet. Sedan början av 2000-talet lämnas kreditupplysningar ofta via webbtjänster på internet. Utlämnande av kreditupplysningsinformation förekommer även via tekniska upptagningar såsom usb-minnen och i tryckta skrifter som t.ex. Svensk Handelstidning Justitia och Taxeringskalendern. Tillhandahållandet av kreditupplysningar via internet sker vanligtvis genom att kreditupplysningsföretaget ingår ett avtal med en abonnent om tillgång till företagets kreditupplysningsregister, alltså den databas där kreditupplysningsinformationen finns lagrad. Abonnenten får en användaridentitet och ett lösenord för att komma åt innehållet i databasen. Kunden kan sedan välja typ av kreditupplysningstjänst.

3.2.2 Kreditupplysningslagen och skyddet för enskildas personliga integritet

Kreditupplysningsverksamheten regleras genom kreditupplysningslagen (1973:1173). Lagen är tillämplig på kreditupplysningar om både fysiska och juridiska personer. Syftet med kreditupplysningslagen är i första hand att undanröja risken för att kreditupplysningar medför otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Samtidigt är lagen avsedd att bidra till en effektivt fungerande kreditupplysningsverksamhet. Reglerna präglas därför av avvägningar mellan båda dessa intressen. Reglerna skiljer sig åt för fysiska och juridiska personer. Det ställs även strängare krav på kreditupplysningar om fysiska personer som inte bedriver näringsverksamhet. För all kreditupplysningsinformation gäller dock att den inte får vara felaktig eller missvisande.

För att få bedriva kreditupplysningsverksamhet krävs tillstånd från Datainspektionen. Sådant tillstånd meddelas endast om verksamheten kan antas bli bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, 3 och 4 §§ kreditupplysningslagen. Datainspektionen utövar tillsyn över efterlevnaden av kreditupplysningslagen, 15–18 §§ kreditupplysningslagen.

Genom en lagändring som trädde i kraft 2011 blev 9 §, 11 § och 12 § tredje stycket kreditupplysningslagen tillämpliga även vid kreditupplysning som tillhandahålls ur databaser, såsom via internet. I Ds 2013:27 föreslås detta även gälla kreditupplysningsinformation som tillhandahålls på usb-minne eller liknande medium.

3.2.3 Kreditupplysningens innehåll

En kreditupplysning består främst av ekonomisk information, dvs. uppgifter om inkomster, fastighetsinnehav och betalningsförsummelser. Även civilstånd och andra personuppgifter kan ingå. Uppgifterna är ofta av känslig karaktär. Kreditupplysningslagen innehåller därför en rad bestämmelser som är avsedda att skydda den personliga integriteten. Som grundläggande princip gäller att en kreditupplysningsverksamhet ska bedrivas på ett sådant sätt att den inte leder till otillbörligt intrång i den personliga integriteten eller till att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut, 5 § kreditupplysningslagen.

Uppgifter om till exempel etniskt ursprung, politisk uppfattning, religionstillhörighet, hälsa och sexualliv får inte behandlas i kreditupplysningsverksamhet. Detsamma gäller uppgifter om brottmålsdomar och beslut om straffprocessuella tvångsmedel, såvida inte Datainspektionen särskilt har medgett det, 6 § kreditupplysningslagen. Datainspektionen har dock ännu aldrig utnyttjat denna möjlighet att ge dispens.

Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte innehålla uppgifter om andra betalningsförsummelser än sådana som fastslagits genom en domstols eller annan myndighets avgörande eller åtgärd eller som har lett till inledande av skuldsanering eller till betalningsinställelse, konkursansökan eller ackord, 7 § första stycket kreditupplysningslagen. Av förarbetena framgår att ett domstolsavgörande inte behöver ha vunnit laga kraft för att uppgift ska få lämnas. Som exempel på uppgifter som inte får ingå i en kreditupplysning om en fysisk person som inte är näringsidkare anges inkassoåtgärd, stämningsansökning, ansökan om betalningsföreläggande och kreditspär. Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte heller innehålla uppgifter om kreditmissbruk, utom när krediten har lämnats av ett företag som står under Finansinspektionens tillsyn och kredittagaren i avsevärd utsträckning överskridit gällande kreditgräns eller på något annat sätt allvarligt missbrukat krediten, 7 § andra stycket. Datainspektionen kan medge undantag från reglerna i 7 § första och andra stycket. Dispensmöjligheten ska tillämpas restriktivt och har hittills endast utnyttjats beträffande reglerna i andra stycket. Uppgifter som inte får lämnas ut får inte heller lagras i register som används i kreditupplysningsverksamhet, 7 § tredje stycket.

3.2.4 Utlämnande av en kreditupplysning

Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte lämnas ut om det finns anledning anta att upplysningen kommer att användas av någon annan än den som, på grund av ett ingånget eller ifrågasatt kreditavtal eller av någon liknande anledning, har behov av upplysningen. Det ska med andra ord föreligga ett legitimt behov av informationen, 9 § kreditupplysningslagen. I förarbetena uttalas att det inte är möjligt att uttömmande ange de

fall då en beställare ska anses ha ett legitimt behov av kreditupplysning, men att det i princip bör krävas att det mellan beställaren och den som avses med kreditupplysningen finns, eller förbereds, ett avtal eller annat rättsförhållande som nödvändiggör en riskbedömning av ekonomisk art. Sådana situationer föreligger vid t.ex. kreditavtal samt vid avtal om borgen och hyra.

När en kreditupplysning om en fysisk person lämnas ut ska det samtidigt, till den som avses med upplysningen, kostnadsfritt sändas ett skriftligt meddelande om de uppgifter som upplysningen innehåller, vem som har begärt upplysningen samt viss ytterligare information, 11 § kreditupplysningslagen. I regel innebär det att en kopia av upplysningen skickas.

3.2.5 Oriktiga eller missvisande uppgifter

Om det finns anledning att misstänka att en uppgift som behandlas i kreditupplysningsverksamhet eller som har lämnats i en kreditupplysning under den senaste tolv månadersperioden är oriktig eller missvisande, eller att den annars har behandlats i strid med kreditupplysningslagen, ska, enligt 12 § kreditupplysningslagen, den som bedriver verksamheten utan dröjsmål vidta skäliga åtgärder för att utreda förhållandet. Visar det sig att uppgiften är oriktig eller missvisande eller att den annars har behandlats i strid med lagen, ska den, om den förekommer i ett register, rättas, kompletteras eller uteslutas ur registret. Om en oriktig eller missvisande uppgift har tagits in i en kreditupplysning som lämnats ut ska rättelse eller komplettering, så snart det kan ske, tillställas var och en som under den senaste tolv månadersperioden fått del av uppgiften. Den skyldigheten gäller dock endast om uppgiften var oriktig eller missvisande redan vid den tidpunkt då den lämnades ut eller publicerades. Undantag från skyldigheten kan göras när uppgiften typiskt sett saknat betydelse för bedömningen av den ekonomiska pålitligheten.

För kreditupplysning i tryckt periodisk skrift finns det särskilda regler. Åtgärder behöver dock inte vidtas om uppgiften uppenbarligen saknar betydelse för bedömningen av pålitlighet i ekonomiskt hänseende.

Omfattningen av den utredning som kreditupplysningsföretaget behöver göra för att utreda påstådda felaktigheter blir beroende av förhållandena i det enskilda fallet.

Om KFM har rättat en uppgift som kreditupplysningsföretagen tidigare har fått del av från KFM ger KFM information om rättningen genom den dagliga informationsöverföringen, se avsnitt 3.3.

3.2.6 Gallring

Av 8 § första stycket kreditupplysningslagen följer att en uppgift om en fysisk person ska gallras när det inte är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Enligt 8 § andra stycket ska uppgifter om fysiska personer som inte är näringsidkare gallras senast tre år efter den dag då omständigheten inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. För uppgift om skuldsanering gäller särskilda regler som innebär att uppgiften ligger kvar kortare tid. Omfrågeuppgifter, det vill säga uppgifter om hur många som har begärt kreditupplysning om en person ska, för en fysisk person som inte är näringsidkare, gallras senast ett år efter att begäran framställdes.

För uppgifter om bolag föreskrivs det inte någon gallringsfrist. Normalt gallras dock sådana uppgifter efter fem år.

Av 8 § fjärde stycket följer att en uppgift även ska gallras om den inhämtats från KFM i dess indrivnings- och utsökningsverksamhet och uppgiften inte längre omfattas av undantaget från sekretess i 34 kap. 1 § andra stycket OSL. Gallring ska även ske när KFM har blockerat eller utplånat en uppgift med stöd av 3 kap. 3 a § databaslagen. För sådana uppgifter råder absolut sekretess enligt 34 kap. 3 § OSL. KFM har, som redan framgått (se avsnitt 3.1.6 "KFM:s underrättelse om sekretess"), en skyldighet att underrätta ett kreditupplysningsföretag när ett mål inte längre är pågående eller när en uppgift har blockerats eller utplånats, 4 kap. 6 § UF. En sådan underrättelse medför att företaget ska gallra uppgiften från sina register.

3.2.7 Straff och skadestånd

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kreditupplysningslagens bestämmelser om vad en kreditupplysning får innehålla eller till vem den får lämnas eller bryter mot reglerna om verksamhetens tillståndspliktighet eller de villkor som meddelats i Datainspektionens tillsynsverksamhet döms till böter eller fängelse i högst ett år, 19 § kreditupplysningslagen. Det finns härutöver särskilda föreskrifter om förverkande av register, skadeersättning för enskild som drabbats och föreläggande om vite, 20–22 §§.

3.3 Informationsöverföringen från KFM till kreditupplysningsföretagen

3.3.1 Inledning

KFM:s databaser innehåller uppgifter om utslag, tillgångsundersökningar, utmättningsbeslut m.m. och är viktiga informationskällor för kreditupplysningsföretagen. Av 2 kap. 1 och 3 §§ tryckfrihetsförordningen (TF) följer att varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. En myndighet är skyldig att, på begäran av en enskild, lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång, 6 kap. 4 § OSL. Var och en har således rätt att ta del av de uppgifter som finns i KFM:s databaser om de inte är sekretessbelagda.

Genom KFM:s elektroniska tjänst för utlämnande av uppgifter i kreditupplysnings syfte får kreditupplysningsföretagen daglig information om förändringar i utsöknings- och indrivningsdatabasen. En gång i veckan får de därutöver ta del av alla förändringar i dels betalningsföreläggande- och handräckningsdatabasen, dels gäldenärernas totala skuldsaldo. För att få tillgång till tjänsten krävs tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet.

3.3.2 Skuldsaldo

Informationen om skuldsaldot innehåller uppgifter om en gäldenärs totala skuld i samtliga mål. Totalskulden, samt uppgift om det antal mål som bildar saldot, redovisas separat för allmänna och enskilda mål. Det finns ingen nedre beloppsgräns för när en skuld rapporteras. Uppgiften om skuldsaldot sparas av kreditupplysningsföretagen i upp till 24 månader och lämnas ut som ett historiskt skuldsaldo.

För vissa skulder lämnar KFM inte ut någon uppgift. I allmänna mål gäller det framför allt preskriberade skulder och skulder som gäldenären har fått betalningsanstånd med.

Om skuldsaldot har ändrats som en följd av att en tidigare redovisad skuld har gallringsmarkerats ska KFM lämna uppgift om datum för överlämnandet för indrivning för det gallringsmarkerade målet. Om KFM har rättat information som tidigare lämnats ut görs en särskild markering vid den information som rättats.

3.3.3 Skulduppgifter och registrerade åtgärder

Kreditupplysningsföretagen kan dagligen få uppgifter om enskilda och allmänna mål som hämtats från utsöknings- och indrivningsdatabasen. Den information som kreditupplysningsföretagen får del av är uppgifter om nya mål och uppgifter om upprättade utredningsrapporter. Oavsett om en gäldenär har en registrerad skuld hos KFM eller inte lämnas det dessutom information om beslut att inleda skuldsanering, beslut om skuldsanering, beslut om företagsrekonstruktion samt konkursuppgifter. Av de slutliga utredningsrapporterna framgår beslutsdag och registrerade åtgärder. Sådana registrerade åtgärder är bland annat vilka register som kontrollerats, vilka förrättningar som vidtagits, om tillgångar har hittats eller inte, huruvida tillgångarna har något utmättningsbart värde och är utmättningsbara, samt om gäldenären är okänd eller avflyttad.

En del uppgifter som registrerats i utsöknings- och indrivningsdatabasen lämnas inte ut för kreditupplysningsändamål. Sådana uppgifter är exempelvis de som återkallats eller ändrats samma dag som de registrerats och uppgifter som vid registreringstillfället har en notering från KFM eller Skatteverket om att betalning har skett.

Om en skuld i sin helhet har registrerats felaktigt sätts den ned till noll kronor samtidigt som den gallringsmarkeras. Genom gallringsmarkeringen blir uppgiften om skulden inte sökbar hos KFM. Vid en årligt återkommande gallring utplånas sedan gallringsmarkerade uppgifter. Om det råder sekretess för en uppgift sekretessmarkerar KFM den i databasen. Uppgifter som sekretessmarkerats i enlighet med 34 kap. 3 § OSL är därefter inte sökbara hos KFM. Om en registrerad uppgift har visat sig vara felaktig rättas uppgiften. En uppgift som bedömts missvisande enligt reglerna i 3 kap. 3 a § databaslagen ska dock normalt blockeras.

I informationsöverföringen till kreditupplysningsföretagen finns en särskild rubrik för aviseringar. Under rubriken informerar KFM om nya mål och om uppgifter som har rättats, till exempel på grund av skuldnedläggning, anstånd eller återkallelse. Aviseringarna ger även besked om att sekretess gäller alternativt har upphört för mål eller uppgifter. Genom aviseringarna får kreditupplysningsföretagen de besked de behöver för att kunna rätta, komplettera och gallra sitt register.

4 Nordisk utblick

4.1 Inledning

Som ett led i vårt arbete har vi studerat när och på vilket sätt kreditupplysningsföretag i Danmark, Finland och Norge får del av uppgifter om offentligrättsliga krav.

4.2 Danmark

I Danmark hanteras verkställighet av offentligrättsliga krav av tullskatte- och pantefogdar. Uppgifter i pågående mål är som huvudregel offentliga, med undantag för bland annat uppgifter om en privatpersons personliga och ekonomiska förhållanden.

Danska myndigheter som har en obetald fordran mot en gäldenär får under vissa förhållanden lämna ut uppgifter om gäldenären och skuldens storlek till kreditupplysningsföretagen. För att detta ska få ske måste, såvitt utlämningen inte är särskilt föreskriven i lag, gäldenärens sammanlagda skuld till myndigheten uppgå till minst 7 500 danska kronor. Om skulden inte är erkänd, har fastställts i en dom eller varit föremål för utmättningsförsök ska myndigheten dessutom ha framställt minst två betalningskrav mot gäldenären. Det finns inget krav på att betalningskraven måste delges. Innan uppgifterna lämnas ut ska gäldenären underrättas och ges en fyra veckors frist inom vilken betalning kan ske. Om betalning sker eller en avbetalningsplan upprättas överlämnas inte uppgiften till kreditupplysningsföretagen.

Om en skulduppgift har överlämnats till kreditupplysningsföretagen och full betalning därefter sker, eller om en skuld är mer än fem år gammal, ska myndigheten underrätta kreditupplysningsföretagen. Dessa måste då ta bort uppgiften från sina register.

4.3 Finland

Utsökningsverksamheten i Finland hanteras av lokala verkställande myndigheter. Dessa myndigheter har ett gemensamt utsökningsregister. Ur detta register kan allmänheten få del av uppgifter om en namngiven person, om uppgifterna inte är äldre än två år.

Kreditupplysningsföretagen får ta del av uppgifter som har förts in i registret under de senaste två månaderna och som avser att en gäldenär saknar utmättningsbara tillgångar eller att en gäldenär är föremål för så kallad långvarig utsökning. En utsökning betraktas som långvarig om utmätning av lön eller annan periodisk inkomst har pågått under minst 18 månader under de senaste två åren. Företagen får även ta del av uppgifter om en gäldenär som, vid så kallad begränsad utsökning, inte har haft tillräckligt med utmättningsbar inkomst eller egendom för indrivning av avgifter. Begränsad utsökning innebär att en borgenär begär att utsökningsåtgärderna endast riktas mot inkomst, pension eller någon annan egendom som inte behövs realiserats för att omvandlas till pengar.

En gäldenär kan under vissa förhållanden göra en återtagningsanmälan och på så sätt åstadkomma att uppgifter tas bort från kreditupplysningsföretagens register. En återtagningsanmälan kan göras om gäldenären har betalat den fordran som drivits in genom begränsad utsökning, om en långvarig utsökning har upphört, om den tidsfrist som gäller för exekutionstitelns verkställbarhet har löpt ut (vanligtvis 15 år), om exekutionstiteln har upphävts eller om utsökningen av någon annan anledning har varit ogrundad.

Om en fordran som drivits in genom vanlig utsökning blir betald ska kreditupplysningsföretagen, på gäldenärens begäran, underlättas om det. Uppgiften om betalningen registreras då i kreditupplysningsregistret. Genom betalningen förkortas registreringstiden för skulden och uppgiften tas bort inom två år från det att anteckningen gjordes.

4.4 Norge

Norska myndigheter som har en obetald fordran mot en gäldenär ska lämna vidare kravet till Statens Innkreivingsentral eller Kemnerkontoret. Om gäldenären inte heller därefter betalar sin skuld överlämnas kravet för verkställighet till en utsökningsmyndighet, nams-

mannen. Samtidigt lämnas en uppgift om det obetalda kravet till Statens kartverk (pant i fast egendom) eller Brønnøysundregistrene (lösöreregister) för registrering där. Dessa register är tillgängliga för kreditupplysningsföretagen. Om namsmannen beslutar om utmätning eller om utmätning har genomförts men inte lett till full betalning lämnar namsmannen uppgift om det till samma register.

Så snart en borgenär har fått betalt måste kreditupplysningsföretagen omgående ta bort uppgiften om skulden från sina register. En uppgift får inte användas i kreditupplysningsverksamhet under längre tid än fem år.

4.5 Slutsats

Av det ovan redovisade framgår att det svenska systemet med automatiserad uppgiftsöverföring mellan den verkställande myndigheten och kreditupplysningsföretagen inte tillämpas i vare sig Danmark, Finland eller Norge. En viktig skillnad är också att betalningsanmärkningar i Danmark, Finland och Norge, med något undantag, tas bort när skulden är betald. Det gäller oavsett hur många betalningsanmärkningar en gäldenär har haft tidigare. Vår slutsats av detta är att det är svårt att använda sig av det danska, finska eller norska systemet som direkt förebild eller inspirationskälla i vårt arbete.

5 Tidigare åtgärder för att stärka integritetsskyddet

5.1 Stärkt sekretess och införandet av tvåårsregeln

Genom en lagändring 2001 stärktes skyddet för den enskildes personliga integritet för uppgifter som behandlas hos KFM i dess exekutiva verksamhet (se prop. 2000/01:33 s. 183 ff.). Ändringen gjordes i den då gällande sekretesslagen (1980:100) och bestämmelserna återfinns numera i 34 kap. 1 § OSL. Integritetsskyddet stärktes i huvudsak genom införande av dels ett omvänt skaderekvisit vid sekretessprövningen, dels den så kallade tvåårsregeln.

Före införandet av ett omvänt skaderekvisit krävdes det att det kunde antas att en enskild eller någon närstående till henne eller honom skulle lida avsevärd skada eller betydande men för att sekretess skulle gälla. Efter lagändringen gäller i stället sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller dennes närstående lider skada eller men. Det råder med andra ord en presumtion för att uppgifterna, vid en prövning, ska omfattas av sekretess.

Före införandet av tvåårsregeln var uppgifter hos KFM om förpliktelser helt undantagna sekretess. Genom lagändringen omfattas en uppgift om förpliktelse i ett avslutat mål av sekretess såvida det inte under en tvåårsperiod har inkommit ytterligare en ansökan om verkställighet mot gäldenären. Anledningen till att tvåårsregeln infördes var, enligt förarbetena, att en betalningsförsummelse i vissa mål berodde antingen på omständigheter som gäldenären inte rådde över eller på missförstånd från gäldenärens sida. I de fallen förorsakades försummelsen med andra ord inte av gäldenärens bristande betalningsvilja eller betalningsförmåga. Det var också oftast fråga om en enstaka betalningsförsummelse och många gånger av en offentlighetsrättslig fordran som var direkt verkställbar. För en

person som vid ett enskilda tillfälle registrerats för verkställighet hos KFM beslutades därför att sekretess ska gälla för förpliktelsen när skulden är betald och målet avslutat. Om en person inom viss tid (två år) blir föremål för mer än en ansökan om verkställighet, blir dock uppgifter om skulderna offentliga och får användas i kreditupplysningsverksamheten. En uppgift om ett beslut som fattats under handläggningen är dock alltid offentlig på grund av undantaget från sekretessen i 34 kap. 1 § tredje stycket OSL. (Med vårt förslag föreslås detta bli fjärde stycket.)

5.2 Blockering av missvisande uppgifter

År 2008 infördes en ny paragraf i 3 kap. databaslagen, 3 a §, som förbättrar möjligheterna för en enskild att få uppgifter rättade som visserligen inte är oriktiga till sitt innehåll, men som trots det kan anses missvisande (se prop. 2007/08:116). Förutom att KFM, på begäran av den registrerade, redan tidigare skulle rätta, blockera eller utplåna uppgifter som var felaktiga, ska genom lagändringen så även ske för uppgifter som är missvisande i fråga om den registrerades vilja eller förmåga att uppfylla sina ekonomiska förpliktelser. Av diarieförings-skäl ska den huvudsakliga rättelsemetoden för missvisande uppgifter vara blockering. I den nya paragrafen stadgas även att KFM som huvudregel ska underrätta tredje man som fått del av rättade, blockerade eller utplånade uppgifter.

Lagändringen föranleddes av att ett inte obetydligt antal personer hade saknat möjlighet att få rättelse av missvisande uppgifter som inte rätt åter speglade personens betalningsvilja. Eftersom rättelse inte kunde ske hade betalningsanmärkningar hos kreditupplysningsföretagen kvarstått, vilket medfört stora olägenheter för den enskilde.

När en uppgift har blockerats i en databas lämnas uppgiften inte ut i elektronisk form. Blockeringen hindrar dock inte utlämnande med stöd av offentlighetsprincipen. För att göra blockering fullt effektiv som rättelsemetod infördes därför en ny regel i den dåvarande sekretesslagen, numera 34 kap. 3 § OSL. Genom den nya sekretessregeln omfattas uppgifter som blockerats med stöd av 3 kap. 3 a § databaslagen av absolut sekretess.

Kreditupplysningsföretagens skyldighet att gallra uppgifter regleras i 8 § kreditupplysningslagen. Genom lagändringen är dessa gallringsregler även tillämpliga på uppgifter som blockerats enligt 3 kap. 3 a § databaslagen.

I förarbetena uppmärksammades att det genom valet av blockering som rättelsemetod uppkom en möjlighet att kringgå sekretessen. Vid blockering ligger uppgifter om personen fortfarande kvar hos KFM, låt vara att de är blockerade. En utomstående kan därför få informationen att det finns uppgifter om en person hos KFM men att de är sekretesskyddade. Enligt förarbetena var det bästa KFM kunde göra i den situationen att upplysa om att uppgifter fanns men att de var blockerade eftersom de var felaktiga eller missvisande samt att uppgifterna skyddades av sekretess på grund av blockeringen.

5.3 Ett starkare skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning

År 2011 stärktes den enskildes personliga integritet i samband med kreditupplysning genom ändringar i kreditupplysningslagen (se prop. 2009/10:151). Ändringarna tog sikte på sådan kreditupplysningsverksamhet som sker genom att kreditupplysningar tillhandahålls ur databaser, t.ex. via internet. Före lagändringen var kreditupplysningslagens integritetsskyddande bestämmelser i 9 och 11 §§ inte tillämpliga vid offentliggörande av en kreditupplysning på ett sådant sätt som avses i TF och YGL. Genom lagändringen stärktes skyddet för den enskilde på så sätt att kravet på legitimt behov av kreditupplysning (9 §), kravet på kopia på utlämnad information till den omfrågade (11 §) och kravet på att upplysa om oriktiga och missvisande uppgifter (12 §) gjordes tillämpliga också när kreditupplysning lämnas ur en databas. Vidare är efter lagändringen reglerna om straffansvar för överträdelse av bestämmelserna om legitimt behov tillämpliga även vid utlämnande ur en databas.

En ytterligare ändring som genomförts till skydd för fysiska personer som inte är näringsidkare är att omfrågeuppgifter, det vill säga uppgifter om hur många som har begärt kreditupplysning om den efterfrågade, ska gallras senast ett år efter att begäran framställdes.

Utöver de nu nämnda ändringarna föreslogs i promemorian (Ds 2008:34) att det vid kreditupplysning om en fysisk person som inte var näringsidkare skulle krävas att en skuld uppgick till minst 2 500 kronor för att uppgift om skulden skulle få lämnas ut. De som hade en enstaka skuld förorsakad av annat än betalningsovilja eller betalningsoförmåga skulle därigenom i många fall undvika betalningsanmärkning. I promemorian angavs att ändringsförslaget särskilt föranleddes av de offentligrättsliga fordringar som är direkt verkställbara och i allmänhet kan lämnas för indrivning utan krav på delgivning. Regeringen konstaterade dock i propositionen att även uppgifter om mindre betalningsförsummelser typiskt sett är relevanta för en kreditgivare. Eftersom bristerna särskilt gällde offentligrättsliga krav ansåg regeringen att det var lämpligare att överväga åtgärder som direkt tog sikte på de offentligrättsliga kraven och uppgav att det kunde bli aktuellt att återkomma i den frågan. Ändringsförslaget kom därför inte att genomföras vid detta tillfälle.

5.4 Ett teknikberoende skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning

Kort tid efter det att kreditupplysningslagens integritetsskyddande regler kommit att tillämpas även på kreditupplysningar från en databas, erbjöd kreditupplysningsföretag en ny tjänst som kringgick de nya reglerna. Genom att lämna ut krypterad kreditupplysningsinformation på ett usb-minne tillhandahölls upplysningarna inte ur en databas, varför förfarandet kunde undantas från kreditupplysningslagens integritetsskyddande bestämmelser. I Ds 2013:27 föreslås att bestämmelserna ändras så att även kreditupplysning på usb-minnen och liknande faller under kreditupplysningslagens tillämpning. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

6 Reformbehovet

6.1 Inledning

Huvudsyftet med kreditupplysningsverksamheten är att en kreditgivare ska få kännedom om en kredittagares betalningsvilja och betalningsförmåga. Uppgifter om skulder som är obetalda och har lämnats för indrivning kan, i förening med bl.a. inkomstuppgifter, ge besked om såväl viljan som förmågan att betala en skuld. En förutsättning för det är dock att den skuld som har lämnats för indrivning är känd för gäldenären. Om gäldenären saknar kännedom om skulden är det ovetskapen om skulden som gör att den är obetald, och inte vare sig oviljan eller oförmågan att betala. Om en uppgift om en sådan obetald skuld tillhandahålls av ett kreditupplysningsföretag är risken stor att en kreditgivare drar felaktiga slutsatser om den omfrågade. Den felaktiga slutsatsen drabbar såväl kreditgivaren som kredittagaren och den tänkta samhällsnyttan med kreditupplysningen uteblir.

Risken för att en skuld som har lämnats för indrivning leder till en missvisande betalningsanmärkning är störst när det är fråga om en offentligrättslig fordran. De flesta offentligrättsliga fordringarna fastställs genom myndighetsbeslut utan krav på att gäldenären först har delgetts kravet. Det finns därför en risk för att ett offentligrättsligt krav lämnas för indrivning innan gäldenären känner till skulden och att en lämnad kreditupplysning om gäldenären leder till felaktiga slutsatser.

Det faktum att obetalda offentligrättsliga krav kan leda till missvisande betalningsanmärkningar har uppmärksammats i tidigare lagstiftningsarbeten. Genom införandet av den så kallade tvåårsregeln 2001 och genom ändringen i databaslagen 2008 har man i viss mån försökt att komma tillrätta med problemet.

6.2 Reformbehovet efter införandet av tvåårsregeln 2001

Tvåårsregeln innebär som framgått tidigare att om det under en tvåårsperiod enbart inkommer en verkställighetsansökan mot en gäldenär, och denne betalar sin skuld, blir uppgiften om kravet sekretessbelagd hos KFM så snart målet avslutats. Konsekvensen blir att uppgiften gallras i kreditupplysningsföretagens register och inte längre utgör en betalningsanmärkning. Om det däremot inkommer mer än en ansökan om verkställighet mot en gäldenär under en tvåårsperiod omfattas uppgifterna om dessa förpliktelser inte av sekretesskyddet. Det innebär att uppgifterna utgör betalningsanmärkningar även sedan KFM har avslutat handläggningen av målen.

Enligt förarbetena (prop. 2000/01:33 s. 189 och 190) var syftet med införandet av tvåårsregeln att förhindra att uppgifter lämnades ut till kreditupplysningsföretag framför allt när rättelse inte kunde ske men omständigheterna var sådana att det var olyckligt att uppgiften lämnades ut. En sådan situation kunde föreligga när en betalningsförsummelse berodde på omständigheter som gäldenären inte rådde över eller på missförstånd från hans eller hennes sida. De berörda uppgavs ofta vara förstagångsgäldenärer med skulder på små belopp som många gånger avsåg direkt verkställbara offentlig-rättsliga fordringar.

Tvåårsregeln har inneburit att ett stort antal gäldenärer har undgått betalningsanmärkning genom att betala en enstaka skuld. Eftersom tvåårsregeln enbart sekretesskyddar enstaka och avslutade mål är den dock inte fullt ut effektiv när betalningsanmärkningen är missvisande, exempelvis för att den avser en fordran som gäldenären saknar kännedom om. Detta eftersom betalningsanmärkningen, trots tvåårsregeln, kvarstår under hela den tid som målet är pågående hos KFM. För det fall det finns ytterligare mål mot gäldenären inom en tvåårsperiod ger regeln inget sekretesskydd överhuvudtaget. Betalningsanmärkningen ligger då kvar även när målet är avslutat.

Tvåårsregeln har härutöver visat sig komplicerad och svår att förstå. Den har även kommit att uppfattas som orättvis. Ett skäl till det är att tillfälligheter kan avgöra om sekretess ska gälla för en uppgift eller inte. En myndighets särskilda kravrutiner kan nämligen

innebära att det hos KFM registreras två fordringar som har lämnats för indrivning trots att kravet mot gäldenären avser samma eller snarlika omständigheter eller åtminstone kan uppfattas så. Ett exempel på en sådan situation är när ett fordon står felparkerat under mer än ett kalenderdygn och ägaren därför blir skyldig att betala mer än en felparkeringsavgift. Vid överlämnandet för indrivning blir varje felparkeringsavgift ett mål hos KFM. Ett annat exempel är när Försäkringskassan har beslutat om återkrav av utbetalat underhållsstöd och återkravet avser underhållsstöd för mer än en månad. Vid överlämnandet för indrivning registreras varje månadsbelopp som ett mål. Genom att mer än ett mål registreras hos KFM sätts tvåårsregeln omedelbart ur spel.

Ytterligare ett skäl till att tvåårsregeln har kritiserats har sin grund i det förhållandet att sekretesskyddet inte omfattar de beslut som KFM har meddelat under handläggningen av ett mål. Tidigare fick de beslut som KFM hade meddelat betydelse för om information om ett avslutat mål skulle få finnas kvar hos kreditupplysningsföretagen eller inte. Det innebar att om KFM hann meddela ett beslut om exempelvis utmätning innan gäldenären betalade sin skuld fanns betalningsanmärkningen om förpliktelsen i praktiken, på grund av beslutet, kvar även när målet hade avslutats. Kritiken mot detta bestod i att det kunde bero på tämligen slumpartade omständigheter om KFM hann meddela ett beslut eller inte innan betalning skedde och målet avslutades.

Numera saknar dock de beslut som fattats i målet betydelse för vilken information om målet som ska få finnas kvar hos kreditupplysningsföretagen. När ett mål är avslutat och sekretesskyddat finns det i dag inte längre kvar någon information om förpliktelsen i målet hos kreditupplysningsföretagen, även om det meddelats ett beslut under målets handläggning.

6.3 Reformbehovet efter ändringen i databaslagen 2008

Efter ändringen i databaslagen 2008 ska inte bara felaktiga utan även missvisande uppgifter rättas, blockeras eller utplånas i KFM:s datasystem. Genom att möjliggöra rättelse av missvisande uppgifter har man avsett att skydda uppgifter om betalningsförsummelser

som inte är tecken på någon verklig oförmåga eller ovilja att betala. Enligt förarbetena (prop. 2007/08:116 s. 29) är en uppgift missvisande bland annat om den avser en skuld som har lämnats för indrivning där betalningsuppsmaningen inte har kommit gäldenären till handa.

Om KFM, efter ansökan av gäldenären, beslutar att en uppgift är att anse som missvisande blockeras den och skyddas av sekretess. Kreditupplysningsföretagen informeras om detta och gallrar uppgiften. Företagen informerar också eventuella köpare som har fått del av informationen om rättelsen.

Lagändringen innebär en utökad möjlighet för en gäldenär att bli av med en missvisande betalningsanmärkning. Den missvisande uppgiften kan dock orsaka skada för gäldenären innan den hunnit blockeras. Flera omständigheter avgör hur lång tid det tar innan blockering kan ske. Gäldenären måste ha fått kännedom om den skuld som har lämnats för indrivning. Han eller hon ska också känna till att uppgiften hos KFM kan leda till en betalningsanmärkning. Vidare ska gäldenären vara medveten om att det finns en möjlighet att ansöka om rättelse. När ansökan om rättelse är gjord ska den handläggas hos KFM och eventuella överinstanser. Slutligen ska uppgiften blockeras hos KFM och gallras i kreditupplysningsföretagens register. Under denna tid kan betalningsanmärkningen orsaka stor skada, exempelvis om gäldenären nekas ett hyreskontrakt eller en kredit för att finansiera ett köp av en fastighet.

Såväl KFM som överinstanserna har visat sig ha en restriktiv hållning till vad som är att anse som missvisande i fråga om en gäldenärs vilja eller förmåga att uppfylla sina ekonomiska förpliktelser. Även om en gäldenär ostridigt inte har känt till en skuld har uppgiften om skulden inte ansetts missvisande om gäldenären har brustit i sin skyldighet att vid varje tidpunkt lämna korrekta adressuppgifter till myndigheten. Det anses vidare vara gäldenärens ansvar att beställd posteftersändning fungerar. När ett kravbrev inte har nått gäldenären i tid på grund av förseningar i eftersändningen har en skulduppgift inte ansetts missvisande. Detsamma har gällt för det fall tredje man har bött på gäldenärens folkbokföringsadress och misskött ansvaret att vidareförmedla post till gäldenären. En uppgift om en skuld som har lämnats för indrivning har inte ansetts missvisande när gjord betalning, på grund av mellan-

kommande helg, har registrerats hos myndigheten någon dag försent. Inte heller det förhållandet att en gäldenär har varit på en treveckorsresa och därför saknat kännedom om såväl påförd ränta på skattekontot som överlämnandet av ränteskulden för indrivning, har medfört att skulduppgiften har ansetts missvisande.

Praxisbildningen på området utvisar alltså en snäv tillämpning av den regel som var tänkt att skydda uppgifter som inte är tecken på någon verklig oförmåga eller ovilja att betala. Möjligheterna att blockera missvisande uppgifter har därmed sannolikt blivit mer begränsade än vad lagstiftaren avsett.

Från 2008 till 2009 ökade antalet årligen inkomna rättelseansökningar med 29 procent till cirka 7 000. Under 2013 uppgick antalet ansökningar till cirka 10 100. Av dessa biföll KFM 68 procent. Tre procent överklagades.

6.4 Slutsats

Slutsatsen av det redovisade är att införandet av tvåårsregeln och 2008 års ändringar i databaslagen har lett till förbättringar, men att intentionerna bakom dessa reformer trots allt inte fullt ut har förverkligats. Det finns fortfarande en inte obetydlig risk för att en betalningsanmärkning inte utvisar gäldenärens betalningsovilja eller betalningsoförmåga. Detta gäller särskilt när det är fråga om en offentligt rättslig skuld som har lämnats för indrivning.

7 Överväganden och förslag

7.1 Inledning

Enligt direktiven (2013:72) finns det, när det gäller offentlighetsrättsliga krav, ett behov av att stärka skyddet för den enskildes personliga integritet och att göra betalningsanmärkningar avseende enskilda och företag mer relevanta vid kreditprövning. Åtgärder behöver vidtas som gör att betalningsanmärkningar i högre grad än i dag endast visar på bristande betalningsvilja eller betalningsoförmåga hos gäldenären. Utredaren ska därför lämna förslag till åtgärder som minimerar risken för att en betalningsanmärkning på grund av ett krav från det allmänna förekommer i kreditupplysningsföretagens register utan att gäldenären dessförinnan har fått kännedom om kravet.

Utredaren ska även överväga om regeln i 34 kap. 1 § andra stycket 2 OSL, den så kallade tvårsregeln, bör tas bort eller förändras.

7.2 Intresseavvägning

Av direktiven följer att uppdraget ska utföras med beaktande av att kreditupplysningslagens syften uppfylls, dvs. en effektivt fungerande kreditupplysningsverksamhet och enskildas behov av skydd för den personliga integriteten.

I vårt arbete har vi därför strävat efter en lösning som skapar balans mellan dels behovet av att komma till rätta med nuvarande brister, dels värdet av att kreditupplysningsföretagen i tid får del av information som ger en aktuell bild av en gäldenärs kreditvärdighet. Vi har tagit hänsyn till att kreditupplysningsföretagen, för att kreditupplysningsverksamheten ska fungera, måste tillåtas att hålla sig väl informerade om aktuella händelser som utvisar betalnings-

oförmåga eller betalningsovilja hos en gäldenär. Samtidigt har vi beaktat vikten av att de uppgifter som kreditupplysningsföretagen får del av inte är missvisande. En uppgift om en offentligrettslig skuld som har lämnats för indrivning för att gäldenären inte känner till skulden kan leda till felaktiga slutsatser som inte gynnar någon part. En missvisande betalningsanmärkning kan förorsaka skada för såväl enskilda personer som företag. Det är därför viktigt att minimera förekomsten av sådana betalningsanmärkningar.

7.3 Ska nuvarande brister åtgärdas genom en ny bestämmelse i kreditupplysningslagen eller en ny sekretessregel?

Förslag: De nuvarande bristerna ska åtgärdas genom införande av en ny bestämmelse i kreditupplysningslagen.

Skäl för förslaget: I direktiven uppställs två alternativ som utredaren ska analysera för att komma till rätta med nuvarande brister. Det ena alternativet är att uppgifter om offentligrettsliga krav som har lämnats för indrivning hos KFM under viss tid ska omfattas av sekretess. Det andra alternativet är att införa begränsningar för när uppgifter om offentligrettsliga krav får ingå i en kreditupplysning. Även andra sätt att komma till rätta med bristerna får övervägas.

Vi anser att det i kreditupplysningslagen ska införas begränsningar för när uppgifter får ingå i en kreditupplysning.

Kreditupplysningslagen innehåller bestämmelser om bland annat vilken information en kreditupplysning får innehålla och till vem informationen får lämnas. Det är därför naturligt att i kreditupplysningslagen även reglera när uppgifter om offentligrettsliga krav som har lämnats för indrivning får ingå i en kreditupplysning. På det sättet når man det önskade syftet utan att det inverkar negativt på uppgifternas tillgänglighet för allmänheten enligt offentlighetsprincipen.

En ny sekretessbestämmelse skulle innebära att man begränsar vilka handlingar hos KFM som är tillgängliga för allmänheten. En sådan inskränkning av offentlighetsprincipen bör inte göras om andra lagstiftningsalternativ framstår som lämpligare vid en proportionalitetsbedömning. Eftersom syftet med vårt uppdrag är att

begränsa vad som kan bli en betalningsanmärkning och detta syfte uppnås genom en lagändring som enbart får effekter för kreditupplysningsverksamheten bedömer vi det som ett bättre alternativ. Som framgår av det följande, avsnitt 7.7, föreslår vi dock även en viss justering av den så kallade tvåårsregeln i 34 kap. 1 § andra stycket 2 OSL så att den anpassas till vårt förslag.

En jämförelse kan göras med regleringen av uppgifter om sådana betalningsförsummelse som inte slagits fast genom en domstols eller annan myndighets avgörande eller åtgärd, exempelvis en ansökan om betalningsföreläggande. Eftersom sådana uppgifter kan vara oriktiga eller missvisande har utlämnandet av dem begränsats i kreditupplysningslagen såvitt gäller fysiska personer som inte är näringsidkare. Denna typ av betalningsförsummelse uppvisar stora likheter med offentligrättsliga krav som nyligen har lämnats för indrivning eftersom båda kan vara missvisande när det gäller en gäldenärs betalningsovilja eller betalningsoförmåga. De bör därför hanteras på motsvarande sätt i lagstiftningen.

Sammanfattningsvis anser vi att en bestämmelse ska införas i kreditupplysningslagen som reglerar när uppgifter om offentligrättsliga krav som har lämnats för indrivning får förekomma i en kreditupplysning.

7.4 Vid vilken tidpunkt ska uppgifter om offentligrättsliga krav som har lämnats för indrivning få lämnas ut vid kreditupplysning?

Förslag: Uppgifter om offentligrättsliga krav som har lämnats för indrivning ska få lämnas ut vid kreditupplysning endast om KFM:s handläggning av målet har fortsatt efter det att

- KFM har underrättat gäldenären om målet i enlighet med vad som föreskrivs i 4 kap. 12 § första stycket UB och den i underrättelsen föreskrivna tidsfristen inom vilken gäldenären ska betala skulden har gått ut, eller
- KFM med stöd av 4 kap. 12 § andra stycket UB har gjort bedömningen att det inte behövs någon underrättelse till gäldenären om målet och registrerat bedömningen i utsökings- och indrivningsdatabasen.

Skäl för förslaget: Enligt direktiven ska utredaren överväga om uppgifter om offentligrättsliga krav som har lämnats för indrivning hos KFM ska få förekomma i kreditupplysningar först sedan KFM har vidtagit en verkställighetsåtgärd, t.ex. utmätning. Vi anser att denna tidpunkt ligger för långt fram och även att den är förenad med praktiska svårigheter. Vi föreslår i stället att tidpunkten bör sammanfalla med avitidens utgång, dvs. den tid som en gäldenär har på sig att betala innan KFM påbörjar det egentliga indrivningsförfarandet. Därmed anser vi att risken för att kravet blir en betalningsanmärkning innan gäldenären känner till sin skuld är minimerad, samtidigt som behovet av en effektiv kreditupplysningsverksamhet inte har åsidosatts.

När en ansökan om verkställighet inkommer till KFM ska KFM skriftligen underrätta gäldenären om målet innan några egentliga verkställighetsåtgärder får vidtas. I underrättelsen informeras gäldenären om att han eller hon har en skuld som borgenären har överlämnat till KFM för att få betalt. Gäldenären informeras även om storleken på skulden och vilken dag som betalning senast ska ske för att utmätning inte ska påbörjas. Denna tidsfrist, som vanligtvis är 14 dagar från avsändandedagen, kallas avitid.

Utgångspunkten för beräkningen av avitiden är inte kopplad till något delgivningsförfarande. KFM har dock särskilda rutiner för att säkerställa att utskicken sker till rätt adress, se ovan, avsnitt 3.1.3. Där framgår bl.a. att om en gäldenär saknar känd adress eller om en underrättelse kommer i retur genomför KFM en adressutredning. Om KFM lyckas få fram en ny adress underrättas gäldenären på nytt och en ny avitid börjar löpa.

Utöver KFM:s underrättelse om målet har gäldenären normalt tillsänts ytterligare minst två betalningskrav om skulden från den debiterande myndigheten. Detta eftersom en debiterande myndighet, utöver det första betalningskravet, måste skicka minst en betalningsupplmaning innan skulden får överlämnas till KFM för indrivning. Minst tre krav har därför sänts till gäldenären när KFM har underrättat honom eller henne om målet. Risken för att gäldenären inte känner till sin skuld vid avitidens utgång måste därför betraktas som liten.

Det finns undantagssituationer när KFM inte behöver underrätta gäldenären om målet innan utmätning görs. Underrättelse behövs inte om det inte kan klarläggas var gäldenären finns, det

finns en risk för att gäldenären skaffar undan eller förstör egendom eller om saken på annat sätt är brådskande, 4 kap. 12 § andra stycket UB. I uppskattningsvis fem procent av samtliga verkställighetsmål kan KFM inte klarlägga var gäldenären finns. Det är mycket ovanligt att KFM avstår från att underrätta en gäldenär på grund av att saken är brådskande eller på grund av risk för undandragande eller sabotage.

För dessa undantagssituationer föreslår vi att uppgifter om det offentlighetsrättsliga kravet ska få ingå i en kreditupplysning när KFM med stöd av 4 kap. 12 § andra stycket UB har gjort bedömningen att det inte behövs någon underrättelse till gäldenären om målet. För undantagssituationerna gäller att KFM i något skede gör ett aktivt val att avsluta, alternativt inte påbörja, underrättelseförfarandet. Eftersom denna tidpunkt blir avgörande för när uppgifter får lämnas ut vid kreditupplysning ska bedömningen dokumenteras i KFM:s utsöknings- och indrivningsdatabas. Den avgörande tidpunkten blir därmed när KFM har registrerat bedömningen i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

Undantagsreglerna har det gemensamt att de oftast träffar gäldenärer som har agerat på ett sätt som i sig innebär en kreditrisk. Det är därför inte önskvärt att tidpunkten för när uppgifterna om skulden får tas in i en kreditupplysning senareläggs ytterligare. En sådan senareläggning skulle därtill riskera att skapa ett incitament för vissa gäldenärer att göra sig oanträffbara. En gäldenär som KFM, trots adressutredning, inte kan nå bör tvärtom själv stå viss risk för att en betalningsanmärkning uppkommer trots att han eller hon inte känner till skulden. Detsamma bör gälla för de fåtal fall som är brådskande eller där gäldenären bedöms kunna skaffa undan eller förstöra egendom.

En alternativ tidpunkt att överväga för när uppgifter om en skuld ska få ingå i en kreditupplysning är, som tidigare nämnts, när KFM har vidtagit en verkställighetsåtgärd. Vi anser dock att denna tidpunkt är sämre av flera skäl. Ett skäl är att det inte vidtas några verkställighetsåtgärder mot de gäldenärer som saknar utmätningsbara tillgångar. För dessa gäldenärer skulle därför en annan tidpunkt få användas, sannolikt den för utredningsrapportens färdigställande. Utredningsrapporten färdigställs när tillgångsundersökningen har avslutats utan att KFM har påträffat tillgångar som räcker till full betalning. Att tillämpa olika tidpunkter beroende på

om en gäldenär har tillgångar eller inte skulle göra en tillämpning mer komplicerad för såväl KFM som kreditupplysningsföretagen. Ett sådant regelverk skulle även bli svårbegripligt för gäldenärer och övriga medborgare.

Ett än starkare skäl för att tidpunkten för vidtagen verkställighetsåtgärd inte är lämplig är att det kan ta flera månader från det att en skuld har lämnats för indrivning hos KFM till dess att en verkställighetsåtgärd har vidtagits eller en utredningsrapport har färdigställts. Detta skulle innebära en stor diskrepans mellan vilken information som finns hos KFM och vilken information som är tillgänglig hos kreditupplysningsföretagen. Denna skillnad skulle med stor säkerhet leda till en ökad frekvens av förfrågningar hos KFM, med ökade handläggningskostnader som följd. Samtidigt skulle kreditupplysningsföretagens möjligheter att erbjuda aktuella uppgifter om en gäldenärs kreditvärdighet markant försämrats.

Under tiden fram till vidtagen verkställighetsåtgärd eller färdigställande av utredningsrapport har KFM:s handläggare ofta kontakt med gäldenären per telefon eller e-post. Det är inte heller ovanligt att gäldenären betalar sin skuld. Att under sådana förhållanden inte låta kreditupplysningsföretagen ta del av skulduppgiften med hänvisning till att det finns en risk för att gäldenären inte känner till skulden är inte rimligt.

Ytterligare en inte önskvärd följd uppstår om man väljer att tillämpa tidpunkten för vidtagen verkställighetsåtgärd. Beroende på vilken sorts tillgång som ska utmätas blir skulduppgiften nämligen tillgänglig för kreditupplysningsföretagen olika tidigt. Detta eftersom banktillgodohavanden kan utmätas ganska omgående, medan det i fråga om andra tillgångar kan dröja längre innan det är utrett att de har ett värde som utmätningssubjekt och det faktiskt görs en utmätning.

Ännu ett alternativ för att åtgärda de nuvarande bristerna vore att införa en skyldighet för KFM att delge gäldenären underretelsen om ett mål om ett offentligt krav. I kreditupplysningslagen skulle då delgivningstidpunkten kunna bli avgörande för när en skulduppgift får ingå i en kreditupplysning. Ett delgivningsförfarande är dock kostsamt och tidskrävande. Dessutom finns det även i detta alternativ en risk för att det skulle skapa ett incitament för vissa gäldenärer att göra sig oanträffbara och på det sättet undvika en betalningsanmärkning. Även mål där gäldenären av

andra skäl är svårdelgiven skulle bli svårare att handlägga. Det måste därför göras en avvägning där behovet av delgivning ställs mot behovet av en effektiv förvaltning. Vi anser att kostnaden och den försämrade effektiviteten som skulle bli följden av att KFM var skyldig att delge underrättelsen inte står i proportion till vad man uppnår. Risken för missvisande betalningsanmärkningar minimeras redan genom det av oss lämnade förslaget, men till en lägre kostnad och med en mindre påverkan på en effektiv förvaltning.

Sammanfattningsvis anser vi att uppgifter om offentligrättsliga krav ska få lämnas ut för kreditupplysningsändamål om KFM:s handläggning har fortsatt efter det att KFM har underrättat gäldenären om målet och den i underrättelsen föreskrivna avitiden har gått ut. Vid den tidpunkten har det som redan framgått normalt skickats minst två betalningskrav från den debiterande myndigheten och en underrättelse om målet från KFM till gäldenären. Därmed anser vi att gäldenären med hög grad av säkerhet kan anses ha fått kännedom om sin skuld, samtidigt som man inte åsidosätter behovet av en effektiv kreditupplysningsverksamhet.

7.5 Ska kreditupplysningsföretagens rätt att samla in uppgifter begränsas eller enbart deras rätt att lagra och lämna ut dem?

Förslag: Kreditupplysningsföretagens rätt att lagra och lämna ut uppgifter om allmänna mål ska begränsas. Det ska dock vara fortsatt tillåtet för kreditupplysningsföretagen att samla in uppgifterna för bedömning av uppgifternas tillåtlighet.

Skäl för förslaget: Kreditupplysningsföretagens hantering av uppgifter begränsas på i huvudsak två olika sätt i kreditupplysningslagen.

Det ena sättet är att uppställa ett förbud mot att behandla vissa uppgifter i kreditupplysningsverksamhet. Uppgifterna får därmed inte ens samlas in. Sådana uppgifter avser exempelvis ras, etniskt ursprung, politisk uppfattning, religiös övertygelse och uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott. Utmärkande för dessa

uppgifter är att de i sig är av ömtålig natur, varför det är motiverat att reglera även insamlingen av sådana uppgifter.

Det andra sättet är att inte uppställa något förbud mot att samla in, men väl mot att lagra uppgifter och ta in dem i en kreditupplysning. Uppgifter som samlas in ska då granskas och omedelbart kasseras om de visar sig vara sådana att de inte får lagras. Denna regel tillämpas på vissa uppgifter om betalningsförsummelser avseende fysiska personer som inte är näringsidkare. I huvudsak avses sådana betalningsförsummelser som inte slagits fast genom en domstols eller annan myndighets avgörande eller åtgärd och som därför kan vara oriktiga eller missvisande. Begränsningen görs därmed inte för att uppgifterna i sig är av ömtålig natur utan för att det finns en risk för att uppgifterna är materiellt oriktiga eller missvisande. Nu nämnda uppgifter uppvisar stora likheter med uppgifter om skulder i allmänna mål som nyligen har lämnats för indrivning, eftersom även dessa uppgifter kan vara missvisande. Mycket talar därför för att begränsningsregeln i vårt lagförslag bör konstrueras på samma sätt och alltså innebära ett förbud mot lagring och utlämning men inte mot insamling av uppgifter. Det medför att kreditupplysningsföretagen efter genomförd granskning omedelbart måste kassera sådana uppgifter som inte får ingå i en kreditupplysning. Utgångspunkten är dock att KFM kommer att anpassa sin informationsöverföringstjänst till den nya bestämmelsen så att enbart sådana uppgifter som kreditupplysningsföretagen får lagra och lämna ut överförs.

Sammanfattningsvis föreslår vi att man ska begränsa kreditupplysningsföretagens rätt att i en kreditupplysning lämna ut uppgifter om allmänna mål om verkställighet. För dessa uppgifter ska det även uppställas ett förbud mot lagring.

7.6 Vilka fordringar ska omfattas av de föreslagna åtgärderna?

Förslag: De föreslagna åtgärderna ska avse samtliga fordringar som handläggs som allmänna mål om verkställighet hos KFM.

Skäl för förslaget: De fordringsslag som enligt direktiven ska omfattas av utredningens förslag benämns som offentligrättsliga fordringar respektive krav från det allmänna. Av direktiven framgår att man med dessa begrepp avser de fordringar som fastställs genom myndighetsbeslut och som därför överlämnas för verkställighet utan att gäldenären först har delgetts kravet. Det är i huvudsak sådana fordringar som riskerar att bli lämnade för indrivning utan att gäldenären känner till kravet och det är därför de fordringarna som ska omfattas av de föreslagna åtgärderna. Vi föreslår att fordringarna i lagtexten definieras som ”fordringar som handläggs som allmänna mål om verkställighet hos KFM”. Anledningen till det är följande.

Inom utsökningsrätten förekommer två måltyper, enskilda mål och allmänna mål. Offentligrättsliga fordringar som fastställs genom myndighetsbeslut hör till de allmänna målen. Redan av huvudregeln i 1 kap. 6 § UB framgår att begreppet allmänna mål även omfattar böter och viten. Uppgifter om brottmålsdomar och beslut om straffprocessuella tvångsmedel får dock inte behandlas i kreditupplysningsverksamhet, såvida inte Datainspektionen särskilt har medgett det, se avsnitt 3.2.3.

Allmänna mål kan dessutom, enligt vad regeringen närmare föreskriver, avse annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till. En uppräknning av sådana fordringar återfinns i 1 kap. 2 § UF. Några av fordringsslagen som förekommer där skiljer ut sig från övriga fordringar som handläggs som allmänna mål genom att de fastställs i domstol och inte genom myndighetsbeslut. Detta kan vid en första anblick tala för att de inte borde omfattas av de föreslagna åtgärderna. Flera av dessa fordringar är dock sådana som avslöjar brottslig verksamhet och som därför ändå inte får lämnas ut till kreditupplysningsföretagen. Därutöver finns ytterligare fordringsslag som ska handläggas som allmänna mål trots att de fastställts i domstol. För dessa gäller dock att de, allt-

sedan domen eller beslutet meddelats, redan får ingå i en kreditupplysning såvitt gäller uppgift om skulden. Den begränsning i informationsutlämningen som det innebär att målet handläggs som ett allmänt mål, och därmed träffas av den reglering som vi föreslår, blir därför marginell och berör enbart uppgiften om att fordringen även har lämnats för indrivning. Eftersom vi föreslår att uppgifterna ska bli tillgängliga redan vid avitidens utgång, och inte först vid vidtagen verkställighetsåtgärd eller annan senare tidpunkt, blir begränsningen därtill inte heller alltför utsträckt i tid.

Det finns stora fördelar med att använda ett så vedertaget begrepp som allmänna mål om verkställighet. Definitionen är inarbetad och väl känd hos KFM och kreditupplysningsföretagen. Genom att använda begreppet allmänna mål blir lagstiftningen tydlig och man minimerar både tillämpningsproblem och kostnadsökningar.

Sammanfattningsvis anser vi att föreslagna lagstiftningsåtgärder ska omfatta samtliga fordringar som handläggs som allmänna mål om verkställighet hos KFM.

7.7 Hur ska tvåårsregeln anpassas till lagändringen?

Förslag: Tvåårsregeln i 34 kap. 1 § andra stycket 2 OSL ska anpassas till den föreslagna lagändringen på det sättet att tvåårsregeln, såvitt gäller allmänna mål, endast ska tillämpas på de mål där KFM:s handläggning har fortsatt efter det att

- KFM har underrättat gäldenären om målet i enlighet med 4 kap. 12 § första stycket UB och den i underrättelsen föreskrivna tidsfristen för gäldenären att betala skulden har gått ut, eller
- KFM med stöd av 4 kap. 12 § andra stycket UB har gjort bedömningen att det inte behövs någon underrättelse till gäldenären om målet och registrerat bedömningen i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

Skäl för förslaget: Enligt direktiven ska utredaren i sitt arbete överväga om tvåårsregeln i 34 kap. 1 § andra stycket 2 OSL bör tas bort eller ändras. Som framgått tidigare innebär tvåårsregeln att om

det inkommer endast en verkställighetsansökan mot en gäldenär och denne betalar sin skuld blir uppgiften om kravet sekretessbelagd hos KFM så snart målet avslutats. En gäldenär som under en tvåårsperiod har förekommit i mer än ett verkställighetsmål skyddas dock inte av sekretess. Uppgifterna om målen blir därmed tillgängliga för kreditupplysningsföretagen även sedan målen avslutats, se vidare avsnitt 3.1.6.

Vi anser att tvåårsregeln i huvudsak väl uppnår syftet att skydda gäldenärer som har en enstaka skuld hos KFM och att den balanserar mot intresset av en väl fungerande kreditupplysningsverksamhet. Det innebär att tvåårsregeln inte bör tas bort. Däremot bör regeln anpassas till den föreslagna ändringen i kreditupplysningslagen.

För att ändringen i kreditupplysningslagen ska få fullt genomslag även på avslutade mål bör tvåårsregeln ändras så att den endast tillämpas på de allmänna mål där KFM:s handläggning har fortsatt efter utgången av de i lagförslaget angivna tidpunkterna. Anledningen till att övriga allmänna mål inte ska vara offentliga och kunna ingå i en kreditupplysning är att det finns en inte obetydlig risk för att gäldenären inte kände till skulden när denna lämnades för indrivning. Sådana mål bör därför inte heller förorsaka att ett annat, enstaka avslutat verkställighetsmål, blir tillgängligt för kreditupplysningsföretagen genom tillämpning av tvåårsregeln.

Enligt direktiven kan tvåårsregeln uppfattas träffa gäldenärer orättvist. Det beror på att tillfälligheter kan avgöra om sekretess ska gälla för en uppgift eller inte. En myndighets särskilda kravrutiner kan nämligen innebära att det hos KFM registreras två fordringar som har lämnats för indrivning trots att kravet mot gäldenären avser samma eller snarlika omständigheter eller åtminstone kan uppfattas så. Genom att mer än ett mål registreras hos KFM blir uppgiften om förpliktelsen inte sekretesskyddad när målen har avslutats (jfr avsnitt 6.2). Det ingår inte i vårt uppdrag att se över myndigheternas rutiner för att kräva betalning eller förutsättningarna för myndigheterna att begära verkställighet. Vi kan därför inte lämna något förslag som har direkt bäring på hur myndigheterna väljer att lämna sina fordringar för indrivning. Genom vårt förslag om ändring av tvåårsregeln bör dock tvåårsregeln kunna upplevas som mindre orättvis. Detta eftersom gäldenären genom eget agerande kan förhindra att han eller hon drabbas av betalningsanmärkningar på grund av att två fordringar registreras som överlämnade för

indrivning. Det som krävs är att gäldenären betalar sina skulder inom avitiden.

Sammanfattningsvis anser vi att tvåårsregeln bör anpassas till den föreslagna ändringen i kreditupplysningslagen så att den, beträffande allmänna mål, endast leder till upphörande av sekretess när ett sådant mål handläggs efter utgången av de i lagförslaget angivna tidpunkterna.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

8.1 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2015.

Vi bedömer att ändringarna i kreditupplysningslagen och i OSL bör kunna träda i kraft den 1 oktober 2015. Tidpunkten har valts med hänsyn till att KFM behöver anpassa sitt IT-stöd till de nya reglerna innan dessa träder i kraft.

8.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: I fråga om allmänna mål om verkställighet som inletts hos KFM före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser gälla.

Vi anser att de allmänna mål om verkställighet som inletts hos KFM före ikraftträdandet ska hanteras i enlighet med äldre bestämmelser i kreditupplysningslagen och OSL. Övergången mellan äldre och nyare regler blir på detta sätt tydlig och enkel att administrera. Med att ett mål har inletts avses att uppgiften om målet har registrerats i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

9 Konsekvenser

9.1 Inledning

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av sådana konsekvenser redovisas i betänkandet. Även samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska redovisas. Om förslaget leder till kostnadsökningar för det allmänna ska kommittén föreslå hur dessa ska finansieras. Enligt 15 § kommittéförordningen ska också vissa andra konsekvenser av ett förslag redovisas. Det gäller konsekvenser för bland annat små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män, samt för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet, 15 a §. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av direktiven följer att utredningen ska redovisa konsekvenserna för gäldenärer, kreditgivare, det allmänna och andra som berörs av de förslag som lämnas. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

9.2 Syftet med utredningen

Syftet med utredningen är att stärka den enskildes personliga integritet och att göra betalningsanmärkningar avseende enskilda och företag mer relevanta vid kreditprövning såvitt gäller offentlighetsrättsliga krav.

Eftersom offentlighetsrättsliga krav fastställs genom myndighetsbeslut kan de överlämnas för verkställighet utan att gäldenären först har delgetts kravet. Det finns därmed en risk för att en betalningsanmärkning uppkommer trots att gäldenären inte känner till sin skuld. Det behöver därför vidtas åtgärder som gör att betalningsanmärkningar i högre grad än i dag visar på bristande betalningsvilja eller betalningsoförmåga hos gäldenären. Utredningen ska lämna förslag till åtgärder som minimerar risken för att en betalningsanmärkning på grund av ett krav från det allmänna förekommer i kreditupplysningsföretagens register utan att gäldenären dessförinnan har fått kännedom om kravet. Utredningen ska även överväga om regeln i 34 kap. 1 § andra stycket 2 OSL, den så kallade tvåårsregeln, bör tas bort eller förändras.

9.3 Innebörden av vårt förslag

Vårt förslag innebär att en uppgift om en betalningsförsummelse i ett allmänt mål om verkställighet inte får ingå i en kreditupplysning förrän en av följande två tidpunkter har inträtt. Den ena tidpunkten är när KFM har underrättat gäldenären om målet och den i underrättelsen föreskrivna tidsfristen inom vilken gäldenären ska betala skulden, den så kallade avitiden, har gått ut. Den andra tidpunkten är när KFM har gjort bedömningen att det inte behövs någon underrättelse till gäldenären om målet och registrerat bedömningen i utsöknings- och indrivningsdatabasen. En sådan bedömning aktualiseras framför allt när det inte kan klarläggas var gäldenären finns. Begränsningen avser inte rätten att samla in uppgifterna utan enbart rätten att lagra och lämna ut dem. Bestämmelsen införs genom en ny paragraf i kreditupplysningslagen.

Förslaget innebär även att den så kallade tvåårsregeln i 34 kap. 1 § andra stycket 2 OSL anpassas till den nya regeln i kreditupplysningslagen. För att tvåårsregeln ska bli tillämplig på ett allmänt mål om verkställighet, och därmed leda till att uppgifter om förpliktelser i ett avslutat verkställighetsmål kan bli offentliga, ska handläggningen av målet ha fortsatt efter det att en av följande två tidpunkter har inträtt. Den ena tidpunkten är när KFM har underrättat gäldenären om målet och avitiden har gått ut. Den andra tidpunkten är när KFM har gjort bedömningen att det inte behövs

någon underrättelse till gäldenären om målet och registrerat bedömningen i utsöknings- och indrivningsdatabasen. Ändringen korresponderar således med den nya bestämmelsen i kreditupplysningslagen.

9.4 Alternativa lösningar

Utöver den av oss valda lösningen att införa en ny paragraf i kreditupplysningslagen har vi övervägt att låta en uppgift om en betalningsförsummelse i ett allmänt mål om verkställighet under viss tid vara skyddad av sekretess.

För den valda lösningen med en ny paragraf i kreditupplysningslagen har vi övervägt olika tidpunkter för när skulduppgiften ska få ingå i en kreditupplysning. Förutom avtidens utgång har vi övervägt tidpunkten för när KFM har vidtagit en verkställighetsåtgärd, t.ex. utmätning, samt, för det fall gäldenären saknar tillgångar, tidpunkten för utredningsrapportens färdigställande. Vi har även övervägt att förlägga tidpunkten viss tid efter att KFM delgett gäldenären underrättelsen om målet. För det alternativet skulle man behöva införa en skyldighet för KFM att delge underrättelsen om målet, en skyldighet som man inte har i dag.

När det gäller utformningen av den nya bestämmelsen i kreditupplysningslagen har vi övervägt att begränsa antingen rätten att samla in uppgifter eller rätten att lagra och lämna ut uppgifter.

Även alternativet att inte genomföra någon förändring har övervägts.

Såvitt gäller tvåårsregeln i 34 kap. 1 § andra stycket 2 OSL har vi, utöver den av oss föreslagna lösningen, behandlat alternativen att ta bort tvåårsregeln helt samt att låta den vara kvar oförändrad.

Det har inte ingått i uppdraget att se över myndigheternas rutiner för att kräva betalning eller förutsättningarna för myndigheterna att begära verkställighet.

9.5 Vilka berörs av regleringen och vilka blir konsekvenserna?

9.5.1 Konsekvenser för enskilda och företag med skulder till det allmänna

För enskilda och företag med skulder till det allmänna innebär förslaget en minskad risk för missvisande betalningsanmärkningar. Eftersom en uppgift om betalningsförsummelse får ingå i en kreditupplysning först sedan målet handlagts viss tid hos KFM minskar risken för att en betalningsanmärkning uppkommer för en skuld som gäldenären inte känner till.

Genom förslaget ges dessutom gäldenären en möjlighet att själva agera för att undvika en betalningsanmärkning på grund av en skuld i ett allmänt mål. Det som krävs är att han eller hon senast inom avitiden betalar skulden. På samma sätt kan gäldenären undvika att tvåårsregeln blir tillämplig.

Eftersom regleringen innebär att det kommer att förekomma färre uppgifter om en gäldenär i en kreditupplysning stärks den enskildes personliga integritet.

De alternativa lösningarna – att låta uppgifter under en period skyddas av sekretess, att ytterligare senarelägga tidpunkten för när uppgifterna får ingå i en kreditupplysning eller att införa en skyldighet för KFM att delge underrättelsen om målet – skulle visserligen innebära ett än mer långtgående skydd för gäldenären. Redan genom det av oss lämnade förslaget uppfylls dock utredningens syfte, som är att minimera risken för missvisande betalningsanmärkningar.

Såvitt gäller anpassningen av tvåårsregeln skulle alternativet att helt ta bort tvåårsregeln, och därmed återgå till hur reglerna såg ut före lagändringen 2001, innebära en försämring för gäldenärerna jämfört med dagens situation. Det beror på att en uppgift om en förpliktelse då skulle vara offentlig hos KFM i alla avslutade verkställighetsmål. Att låta tvåårsregeln vara kvar oförändrad skulle innebära ett sämre integritetsskydd än med utredningens förslag. Det beror på att tvåårsregeln i dag är tillämplig på alla allmänna mål om verkställighet, även de som avslutats inom avitiden eller innan KFM har gjort bedömningen att det inte behövs någon underrättelse till gäldenären om målet.

9.5.2 Konsekvenser för det allmänna

Förslaget kommer att leda till flera olika konsekvenser för KFM. En konsekvens är att KFM:s IT-stöd behöver anpassas till de nya reglerna. Anpassningarna medför arbete med framför allt analys och design, utveckling, testkörningar, produktionssättning och dokumentation. KFM har uppskattat tidsåtgången för arbetet till cirka 1 000 timmar. Kostnaden beräknas uppgå till 1 000 kronor per timme vilket ger en totalkostnad på cirka 1 000 000 kronor. I denna kostnadsuppskattning ingår även kostnaden för att anpassa den informationsöverföringstjänst som kreditupplysningsföretagen använder. Om man hade valt någon av de alternativa lösningar som beskrivits ovan hade kostnaderna för att anpassa IT-stödet sannolikt blivit högre.

Förslaget innebär även andra konsekvenser för KFM. Eftersom en reglering i kreditupplysningslagen inte påverkar vad allmänheten får ta del av hos KFM kommer sannolikt antalet telefonförfrågningar hos KFM att öka. Det är dock svårt att uppskatta hur många fler samtal det blir. Det kan samtidigt konstateras att samtalen torde bli ännu fler om man i stället skulle förlägga den kritiska tidpunkten till viss tid efter delgivning eller vidtagen verkställighetsåtgärd. Det beror på att valet av avitidens utgång innebär en jämförelsevis kort fördröjning av informationen till kreditupplysningsföretagen.

KFM kommer även att behöva se över sina rutiner för hanteringen av de underrättelser som kommer i retur så att dessa registreras utan fördröjning. Detta för att inte riskera att handläggaren hos KFM felaktigt utgår från att underrättelse har skett och avitiden gått ut. Såvitt gäller KFM:s verksamhet i övrigt kommer den sannolikt inte att påverkas av förslaget annat än marginellt. Om man däremot hade valt att införa en ny sekretessregel eller en skyldighet för KFM att delge underrättelsen om målet hade handläggningen hos KFM blivit mer tidskrävande. Om å andra sidan tvåårsregeln hade tagits bort hade det inneburit en förenkling av KFM:s handläggning.

Förslaget innebär att KFM behöver informera sina handläggare om de nya reglerna. KFM uppskattar kostnaden för en sådan informationsinsats till cirka 50 000 kronor.

En uppdatering behöver göras av den information som finns på KFM:s externa hemsida och KFM:s intranät. Broschyrer, blanketter och annat informationsmaterial där kreditupplysningar beskrivs och i övrigt berörs behöver också förnyas. KFM uppskattar kostnaden för att förnya informationen till cirka 100 000 kronor.

En ytterligare följd av förslaget bör bli att KFM får ta emot färre samtal från gäldenärer som inte känt till sin skuld och som därför anser att en betalningssanmärkning är missvisande. Förslaget bör även leda till en lägre belastning på rättelseverksamheten hos KFM.

De ovan redovisade kostnaderna för KFM är av engångskaraktär och inte större än att de kan rymmas inom de befintliga anslagen.

Vårt förslag leder även till konsekvenser för de myndigheter som är borgenärer och har överlämnat krav för indrivning. En positiv följd för dessa myndigheter är att förslaget skapar ett incitament till snabb betalning eftersom den som betalar sin skuld inom avtidsperioden gynnas. Genom betalningen undviker gäldenären inte bara en betalningsanmärkning eftersom målet inte längre är pågående hos KFM. Gäldenären försäkras sig även om att tvåårsregeln inte blir tillämplig på målet sedan handläggningen är avslutad.

En ytterligare konsekvens för myndigheterna blir sannolikt att de får färre samtal från gäldenärer som inte känt till sin skuld och som därför anser att en betalningssanmärkning är missvisande.

9.5.3 Konsekvenser för kreditupplysningsföretagen

I Sverige finns det cirka tjugo kreditupplysningsföretag som har Datainspektionens tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet. Cirka tio av företagen har rikstäckande verksamhet.

Kreditupplysningsföretagen berörs av vårt förslag om en ny regel i kreditupplysningslagen på det sättet att de får färre uppgifter att lagra och lämna ut. De uppgifter de får lagra och lämna ut blir dock mer rättvisande och tillförlitliga avseende gäldenärens betalningsvilja och betalningsförmåga.

Den nya bestämmelsen i kreditupplysningslagen innebär en begränsning av vad en kreditupplysning får innehålla, men inte av vad allmänheten får ta del av hos KFM. Risken för att kreditgivare avstår från att köpa en kreditupplysning och i stället vänder sig direkt till KFM bedömer vi dock som liten. Det beror på att

förslaget endast innebär en mindre fördröjning av när kreditupplysningsföretagen får tillgång till uppgifterna, i de flesta fall cirka 15 dagar. Kreditupplysningsföretagen tillhandahåller dessutom fler uppgifter än de som KFM har tillgång till, framför allt när det gäller företag. Informationen från kreditupplysningsföretagen är därtill mer lättanvänd och lättillgänglig. Någon enstaka kreditgivare kan dock, som en följd av vårt förslag, komma att vända sig till KFM för kompletterande information.

Om i stället tidpunkten för vidtagen verkställighetsåtgärd hade valts hade det dröjt längre tid innan uppgifterna fick användas, i vissa fall flera månader. Detsamma hade gällt om det hade införts ett krav på delgivning hos KFM för att uppgifterna skulle få ingå i en kreditupplysning. Detta hade inneburit en försämring för kreditupplysningsföretagen.

Genom att tvåårsregeln anpassas på det sätt vi föreslagit får kreditupplysningsföretagen tillgång till färre uppgifter om avslutade mål. Uppgifterna blir dock mer rättvisande och tillförlitliga avseende gäldenärens betalningsvilja och betalningsförmåga. De avslutade mål som tvåårsregeln inte ska tillämpas på skyddas av sekretess, varför de uppgifterna inte heller är tillgängliga för allmänheten hos KFM.

Förslaget innebär inte några ökade kostnader i kreditupplysningsföretagens verksamhet. Anledningen till det är att KFM anpassar sin informationsöverföringstjänst till de nya reglerna. Kreditupplysningsföretagen får därmed information om vilka uppgifter de får lov att lagra och lämna ut utan att behöva utföra något eget granskningsarbete.

Förslaget innebär inte heller på annat sätt några förändringar i kreditupplysningsföretagens verksamhet. Däremot kan en mindre kostnad uppkomma i samband med att personal och kunder ska informeras om de nya reglerna och innebörden av dem.

Samtliga kreditupplysningsföretag som är verksamma i Sverige påverkas likadant av de föreslagna reglerna. Några skillnader i företagens möjlighet att leva upp till kraven, exempelvis beroende på storleken på personalstyrkan, uppkommer inte eftersom företagen inte själva behöver ta ställning till vilka uppgifter som får ingå i en kreditupplysning. Förslaget leder därmed inte till några konkurrensmissiga effekter för kreditupplysningsföretagen.

9.5.4 Konsekvenser för kreditgivarna

De som köper kreditupplysningar är framför allt kreditgivare, men även exempelvis hyresvärdar. Genom förslaget om en ny bestämmelse i kreditupplysningslagen får kreditgivarna tillgång till färre uppgifter om den omfrågade. Uppgifterna i kreditupplysningarna blir dock mer relevanta eftersom de med större säkerhet utvisar eventuell betalningsovilja eller betalningsoförmåga.

Eftersom kreditupplysningarna inte kommer att innehålla uppgifter om de allmänna mål som avslutas inom avitiden finns det en risk för att vissa gäldenärer sätter i system att betala sin skuld först när den överlämnats för indrivning, men inom avitiden. Sådana gäldenärer är typiskt sett olämpliga för kreditgivning men beteendet blir osynligt för kreditgivarna. Merparten av de allmänna målen avser dock skulder på mindre belopp och den grundavgift som en gäldenär måste betala till KFM uppgår för närvarande till 600 kronor. Kostnaden för den extra kredittiden blir därmed förhållandevis hög. Vi bedömer därför att risken är liten för att gäldenärer sätter ett sådant beteende i system. Även gäldenärer som av andra anledningar betalar sina skulder i allmänna mål först inom avitiden blir dock osynliga för kreditgivarna. Detta är en ofrånkomlig konsekvens av utredningens förslag. Om den nya regleringen skulle visa sig leda till en ökning av felaktigt beviljade krediter kan det bli aktuellt att särskilt se över hanteringen av uppgifter om de gäldenärer som förekommer i många allmänna mål men som alltid betalar inom avitiden. Sådana gäldenärer torde dock ofta även ha misskött andra typer av skulder vilket innebär att det inte sällan finns andra betalningsanmärkningar som kreditgivarna kan ta del av.

Om i stället tidpunkten för vidtagen verkställighetsåtgärd hade valts hade det dröjt längre tid innan kreditgivarna fick tillgång till uppgifterna, i vissa fall flera månader. Detsamma hade gällt om det hade införts ett krav på delgivning hos KFM för att uppgifterna skulle få ingå i en kreditupplysning. Ett sådant förslag hade dessutom gynnat en gäldenär som höll sig undan delgivning och därmed motverkat snabb betalning.

Genom att tvåårsregeln anpassas på det sätt vi föreslagit får kreditgivarna tillgång till färre uppgifter även om avslutade mål. Upplysningarna blir dock mer relevanta eftersom de med större säkerhet utvisar eventuell betalningsovilja eller betalningsoförmåga.

9.5.5 Konsekvenser för samhället

Eftersom förslaget gynnar den som betalar sin skuld inom avitiden skapas ett incitament för snabb betalning. Detta är en positiv effekt för samhället. En annan positiv effekt är att kreditupplysningarna med större säkerhet utvisar eventuell betalningsovilja eller betalningsoförmåga. I avsnitt 9.5.4 behandlas risken för att vissa gäldenärer sätter i system att betala sin skuld först när den överlämnats för indrivning, men inom avitiden. Om ett sådant beteende skulle leda till att felaktiga krediter beviljas vore det en negativ konsekvens även för samhället. Som framgår i avsnitt 9.5.4 bedömer vi dock att risken är liten för att ett sådant beteende sätts i system.

Vi bedömer att förslaget inte påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män.

Såvitt gäller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen kan nämnas följande. Genom vårt förslag blir det enklare för en gäldenär att undvika en betalningsanmärkning för en skuld som av misstag är obetald och har lämnats för indrivning. I dag måste gäldenären driva en process om rättelse hos KFM och eventuella överinstanser. Detta kan vara svårt för den som inte behärskar det svenska språket eller har bristfälliga kunskaper om svenska myndigheter och svensk rättsordning. Genom vårt förslag får gäldenären inte bara ytterligare en möjlighet till kännedom om sin skuld innan skulden leder till en betalningsanmärkning. Gäldenären kan också på ett enkelt och lättförståeligt sätt själv förhindra att han eller hon drabbas av en betalningsanmärkning. Det som krävs är att gäldenären betalar sin skuld inom avitiden.

9.6 Övrigt

Kreditupplysningsföretagens och allmänhetens tillgång till uppgifter från den indrivande myndigheten är inte styrd av särskilda EU-regler eller andra internationella åtaganden.

Vid bestämmandet av tidpunkten för ikraftträdande har vi tagit hänsyn till KFM:s behov av att anpassa sitt IT-stöd innan de nya reglerna träder i kraft.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

Uppgifter om betalningsförsummelser i allmänna mål om verkställighet

7 a §

Uppgifter om betalningsförsummelser i allmänna mål om verkställighet får lagras i register som används i kreditupplysningsverksamhet, och lämnas ut vid kreditupplysning, endast om Kronofogdemyndighetens handläggning av målet har fortsatt efter det att

1. Kronofogdemyndigheten har underrättat gäldenären om målet i enlighet med 4 kap. 12 § första stycket utsökningsbalken och den i underrättelsen angivna tidsfristen för gäldenären att betala skulden har gått ut, eller

2. Kronofogdemyndigheten med stöd av 4 kap. 12 § andra stycket utsökningsbalken har gjort bedömningen att det inte behövs någon underrättelse till gäldenären om målet och registrerat bedömningen i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

Paragrafen är ny.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1–7.6. Bestämmelsen innebär att en skulduppgift i ett allmänt mål inte får lagras och lämnas ut vid kreditupplysning förrän någon av de tidpunkter har inträtt som beskrivs i punkterna 1 och 2. Härigenom minimeras risken för att en betalningsanmärkning uppkommer trots att gäldenären inte känner till sin skuld.

Bestämmelsen tillämpas i alla mål om verkställighet hos KFM som handläggs som allmänna mål. Som allmänna mål handläggs offentligtrettsliga krav, dvs. statens eller en kommuns fordringar på

skatter, böter, allmänna avgifter m.m. Detta följer av 1 kap. 6 § UB samt 1 kap. 2 § UF och beskrivs närmare i avsnitt 7.6.

Med uppgift om betalningsförsummelse avses uppgift om den skuld som gäldenären har till sökanden.

Av *punkten 1* följer att KFM ska ha underrättat gäldenären om målet och den i underrättelsen angivna tidsfristen gått ut. Tidsfristen kallas för avitid och är den tid som en gäldenär får på sig att betala innan KFM påbörjar det egentliga indrivningsförfarandet. Avitiden är oftast 14 dagar efter avsändandedagen. Om gäldenären har en utländsk adress är avitiden 30 dagar.

När gäldenären betalar sin skuld före avitidens utgång avslutar KFM handläggningen av målet och uppgiften om skulden får inte ingå i en kreditupplysning.

Om en underrättelse kommer i retur upphör avitiden att löpa. För det fall KFM efter genomförd adressutredning lyckas få fram en annan adress skickar KFM en ny underrättelse till den adressen. En ny avitid börjar då löpa, beräknad från dagen för avsändandet av den nya underrättelsen. Om en underrättelse inte kommer i retur förutsätter KFM att underrättelsen har nått gäldenären, se mer om detta i avsnitt 7.4.

Om en underrättelse kommer i retur först sedan avitiden har gått ut eller om returen av annan anledning registreras efter avitidens utgång finns det en risk för att en uppgift om skulden redan har lämnats ut vid kreditupplysning. Det är därför viktigt att en underrättelse som kommer i retur registreras hos KFM utan fördröjning. Om en underrättelse kommer i retur efter det att en uppgift om skulden har lämnats ut ska KFM gallringsmarkera uppgiften om skulden i informationsöverföringen till kreditupplysningsföretagen, se avsnitt 3.3.3. Kreditupplysningsföretagen tar då bort uppgiften från sina register. Om ett kreditupplysningsföretag har hunnit lämna ut uppgiften vid kreditupplysning ska kreditupplysningsföretaget, i enlighet med vad som följer av 12 § kreditupplysningslagen, skicka en rättelse till mottagaren av den missvisande upplysningen.

I *punkten 2* regleras det förhållandet att KFM, med stöd av 4 kap. 12 § andra stycket UB, gör bedömningen att det inte behövs någon underrättelse till gäldenären om målet och registrerar bedömningen i utsöknings- och indrivningsdatabasen. En sådan bedömning aktualiseras i två situationer. Den vanligast förekommande är när KFM

inte kan klarlägga var gäldenären finns. En underrättelse behövs inte heller när KFM, i sällsynta fall, anser att det finns en risk för att gäldenären skaffar undan eller förstör egendom eller att saken på annat sätt är brådskande. För båda situationerna gäller att KFM i något skede gör ett aktivt val att avsluta, alternativt inte påbörja, underrättelseförfarandet och registrerar det i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

Att KFM:s handläggning ska ha fortsatt betyder att målet ska vara pågående hos KFM efter de i punkterna 1 och 2 beskrivna tidpunkterna. Det är inte nödvändigt att KFM i tiden därefter vidtar några särskilda handläggningsåtgärder. Om det nyligen gjorts en tillgångsundersökning av gäldenären i ett annat mål saknar KFM vanligtvis skäl att under en period därefter vidta ytterligare verkställighetsåtgärder mot gäldenären. Målet är dock trots det pågående hos KFM till dess att fordringen betalas, preskriberas eller målet återkallas av sökanden. Om skulden exempelvis har betalats, preskriberats eller återkallats inom avitiden ska handläggningen inte anses ha fortsatt i lagens mening. Det gäller även om KFM formellt inte har hunnit skilja målet från sig. På detta sätt drabbas inte en gäldenär av eventuella fördröjningar i KFM:s handläggning.

Det kan i undantagsfall förekomma att KFM redan under avitiden beslutar om uppskov med stöd av 7 § första stycket 3 indrivningslagen, dvs. i avvaktan på att fråga om anstånd med betalningen prövats av behörig myndighet. Om uppskovet består när avitiden går ut ska KFM:s handläggning givetvis inte anses ha fortsatt efter den tidpunkten. Detta gäller så länge uppskovet består. Om uppskovet senare upphör utan att målet har återkallats eller det har beslutats om anstånd ska handläggningen däremot anses ha fortsatt. Uppgifterna om målet ska då lämnas ut till kreditupplysningsföretagen.

I bestämmelsen uppställs det inte något förbud mot att kreditupplysningsföretagen samlar in uppgifter om sådana betalningsförsummelse som inte får ingå i en kreditupplysning. Däremot är det inte tillåtet för kreditupplysningsföretagen att lagra uppgifterna i de register som används vid kreditupplysningsverksamhet. Förbudet mot lagring innebär att kreditupplysningsföretagen omedelbart måste granska de uppgifter de samlar in. Uppgifter som inte får ingå i en kreditupplysning måste efter granskningen omedelbart

kasseras. I praktiken överför dock KFM endast sådan information till kreditupplysningsföretagen som dessa får lagra och lämna ut.

Tillämpningen av den nya bestämmelsen kan beskrivas med följande exempel.

Grundförutsättning: KFM inleder handläggningen av ett verkställighetsmål mot en gäldenär. Målet handläggs som ett allmänt mål. Uppgiften om förpliktelsen får inledningsvis inte lämnas ut vid kreditupplysning. En underrättelse om målet skickas till gäldenären och avitiden börjar löpa.

Alternativ 1: Innan avitiden har gått ut betalar gäldenären skulden och KFM avslutar handläggningen av målet. Eftersom KFM:s handläggning avslutas före avitidens utgång får uppgiften om förpliktelsen inte lämnas ut vid kreditupplysning.

Alternativ 2: Gäldenären har underrättats om målet men betalar inte skulden inom avitiden. Uppgiften om förpliktelsen får då lämnas ut vid kreditupplysning. Skulden blir sedermera betald, antingen på grund av inbetalning från gäldenären eller genom utmätning. KFM avslutar då handläggningen av målet. Vad som därefter gäller i fråga om användning av uppgiften vid kreditupplysning är beroende av vad som följer av sekretessreglerna i 34 kap. 1 § OSL, se avsnitt 10.2.

Alternativ 3: Underrättelsen kommer i retur innan avitiden har gått ut. KFM genomför en adressutredning. När KFM får fram en ny adress skickas ytterligare en underrättelse om målet till gäldenären. En ny avitid börjar löpa. Även denna underrättelse kommer dock i retur. KFM konstaterar att det inte kan klarläggas var gäldenären finns och registrerar bedömningen att det inte behövs någon underrättelse till gäldenären om målet. Uppgiften om förpliktelsen får därmed lämnas ut vid kreditupplysning. Skulden förblir obetald eftersom gäldenären saknar tillgångar. Handläggningen av målet pågår och uppgiften om förpliktelsen är fortsatt tillgänglig för kreditupplysning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2015.

2. I fråga om allmänna mål om verkställighet som inletts hos Kronofogdemyndigheten före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Lagändringen träder enligt *punkten 1* i kraft den 1 oktober 2015.

Enligt övergångsbestämmelsen i *punkten 2* ska kreditupplysningslagen i dess äldre lydelse tillämpas på allmänna mål om verkställighet som inletts hos KFM före ikraftträdandet. Med att ett mål har inletts avses att uppgiften om målet har registrerats i utsökning- och indrivningsdatabasen.

10.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

34 kap.

1 §

Sekretess gäller hos Kronofogdemyndigheten i mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (2014:836) om näringsförbud, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Sekretessen gäller inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten

1. i ett pågående mål, eller

2. i ett avslutat mål, om verkställighet för någon annan förpliktelse söks inom två år eller om verkställighet tidigare sökts och uppgiften inte är äldre än två år.

Bestämmelsen i andra stycket 2 tillämpas i fråga om ett allmänt mål om verkställighet endast om Kronofogdemyndighetens handläggning av målet har fortsatt efter det att

a. Kronofogdemyndigheten har underrättat gäldenären om målet i enlighet med 4 kap. 12 § första stycket utsökningensbalken och den i

underrättelsen angivna tidsfristen för gäldenären att betala skulden har gått ut, eller

b. Kronofogdemyndigheten med stöd av 4 kap. 12 § andra stycket utsökningsbalken har gjort bedömningen att det inte behövs någon underrättelse till gäldenären om målet och registrerat bedömningen i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

Sekretessen gäller inte heller beslut i mål eller ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Om uppgiften avser den enskildes personliga förhållanden, gäller dock sekretessen i högst femtio år.

Paragrafens tredje stycke är nytt.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7. Ändringen är föranledd av införandet av 7 a § i kreditupplysningslagen. Genom det tredje stycket har paragrafens andra stycke 2, dvs. tvåårsregeln, anpassats till den nya bestämmelsen i kreditupplysningslagen.

Anpassningen innebär att tillämpningen av tvåårsregeln begränsas i allmänna mål. För att tvåårsregeln ska vara tillämplig i ett allmänt mål krävs att KFM:s handläggning har fortsatt efter någon av de tidpunkter som beskrivs i punkterna a och b.

Som allmänna mål handläggs offentlighetsrättsliga krav, dvs. statens eller en kommuns fordringar på skatter, böter, allmänna avgifter m.m. Detta följer av 1 kap. 6 § UB samt 1 kap. 2 § UF och beskrivs närmare i avsnitt 7.6.

Enligt *punkten a* ska KFM:s handläggning ha fortsatt efter det att KFM har underrättat gäldenären om målet och den i underrättelsen angivna tidsfristen gått ut. Tidsfristen, som kallas avitid, är den tid som en gäldenär har på sig att betala innan KFM påbörjar det egentliga indrivningsförfarandet. Avitiden och vad som sker om en underrättelse kommer i retur behandlas i kommentaren till 7 a § kreditupplysningslagen, avsnitt 10.1.

Enligt *punkten b* ska handläggningen ha fortsatt efter det att KFM, med stöd av 4 kap. 12 § andra stycket UB, har gjort bedömningen att det inte behövs någon underrättelse till gäldenären om målet och registrerat bedömningen i utsöknings- och indrivningsdatabasen. En sådan bedömning kan aktualiseras i två situationer. Den vanligast förekommande är när KFM inte kan klarlägga var gäldenären finns. En underrättelse behövs inte heller när KFM, i sällsynta fall, anser att det finns en risk för att gäldenären skaffar

undan eller förstör egendom eller att saken på annat sätt är brådskande.

Om skulden exempelvis har betalats, preskriberats eller återkallats inom avitiden ska handläggningen inte längre anses pågå. Detta gäller även om KFM formellt inte har hunnit skilja målet från sig. På detta sätt drabbas inte en gäldenär av eventuella fördröjningar i KFM:s handläggning. I kommentaren till 7 a § kreditupplysningslagen beskrivs vad som ryms inom begreppet handläggningen av målet, avsnitt 10.1.

Tillämpningen av tvåårsregeln i allmänna mål och den följdverkan tillämpningen får på andra avslutade verkställighetsmål kan beskrivas med följande exempel. I exemplen ingår även enskilda mål. För samtliga enskilda mål gäller fortfarande att tvåårsregeln omedelbart blir tillämplig utan undantag.

Exempel 1:

År 1 inleds handläggningen av ett verkställighetsmål, mål A, mot en gäldenär. Mål A handläggs som ett allmänt mål. Eftersom målet är pågående blir uppgiften om förpliktelsen offentlig hos KFM. En underrättelse om mål A skickas till gäldenären och avitiden börjar löpa. Innan avitiden har gått ut betalar gäldenären skulden. KFM:s handläggning avslutas och uppgiften om förpliktelsen blir skyddad av sekretess hos KFM. Eftersom målet avslutades inom avitidens utgång blir tvåårsregeln inte tillämplig på målet.

Senare år 1 inleds ytterligare ett verkställighetsmål, mål B, mot gäldenären. Även mål B handläggs som ett allmänt mål. Eftersom mål B är pågående blir uppgiften om förpliktelsen offentlig hos KFM.

En underrättelse om mål B skickas till gäldenären och avitiden börjar löpa. Underrättelsen kommer i retur innan avitiden har gått ut. KFM genomför en adressutredning varefter ytterligare en underrättelse skickas till en ny adress. Även denna underrättelse kommer i retur. KFM konstaterar att det inte kan klarläggas var gäldenären finns och registrerar bedömningen att det inte behövs någon underrättelse till gäldenären om målet. Tvåårsregeln blir nu tillämplig på mål B. Uppgiften om förpliktelsen i mål A blir dock inte offentlig eftersom mål A avslutades innan tvåårsregeln blev tillämplig på målet.

KFM påbörjar indrivningsförfarandet i mål B varvid utmätning sker och skulden blir betald. KFM:s handläggning av mål B avslutas och uppgiften om förpliktelsen i mål B blir skyddad av sekretess hos KFM.

År 2 inleds ytterligare ett verkställighetsmål, mål C, mot gäldenären. Mål C handläggs som ett enskilt mål. Tvåårsregeln blir därmed omedelbart tillämplig på målet. Eftersom mål C är pågående blir uppgiften om förpliktelsen i mål C offentlig hos KFM. Även uppgiften om förpliktelsen i mål B blir offentlig på grund av tvåårsregeln. Uppgiften om förpliktelsen i mål A blir dock inte offentlig eftersom mål A avslutades innan tvåårsregeln blev tillämplig. Gäldenären betalar skulden i mål C och KFM:s handläggning avslutas. Uppgifterna om förpliktelserna i mål B och C fortsätter dock att vara offentliga på grund av tvåårsregeln.

Exempel 2:

År 1 inleds handläggningen av ett verkställighetsmål, mål A, mot en gäldenär. Mål A handläggs som ett enskilt mål. Tvåårsregeln blir därmed omedelbart tillämplig på målet. Eftersom mål A är pågående blir uppgiften om förpliktelsen i mål A offentlig hos KFM. Gäldenären betalar skulden i mål A och KFM:s handläggning av målet avslutas. Uppgiften om förpliktelsen i mål A blir skyddad av sekretess hos KFM.

År 2 inleds ytterligare ett verkställighetsmål, mål B, mot gäldenären. Mål B handläggs som ett allmänt mål. Eftersom mål B är pågående blir uppgiften om förpliktelsen i mål B offentlig hos KFM. KFM skickar ut en underrättelse om mål B till gäldenären och avitiden börjar löpa. Före avitidens utgång betalar gäldenären skulden i mål B. Uppgiften om förpliktelsen i mål B blir skyddad av sekretess hos KFM. Eftersom handläggningen av mål B avslutas innan tvåårsregeln blivit tillämplig på mål B blir uppgiften om förpliktelsen i mål A inte offentlig.

Senare år 2 inleds ytterligare ett verkställighetsmål, mål C, mot gäldenären. Mål C handläggs som ett enskilt mål. Tvåårsregeln blir därmed omedelbart tillämplig på målet. Eftersom mål C är pågående blir uppgiften om förpliktelsen i mål C offentlig hos KFM. Eftersom det inte gått två år sedan mål A inkom till KFM blir uppgiften om förpliktelsen i mål A offentlig på grund av tvåårsregeln. Eftersom mål B handlades som ett allmänt mål och avslutades

innan tvåårsregeln blev tillämplig är uppgiften om förpliktelsen i mål B fortsatt sekretesskyddad.

Gäldenären betalar skulden i mål C och KFM:s handläggning av målet avslutas. Uppgifterna om förpliktelserna i mål A och C är dock fortfarande offentliga på grund av tvåårsregeln.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2015.

2. I fråga om allmänna mål om verkställighet som inletts hos Kronofogdemyndigheten före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Lagändringen träder enligt *punkten 1* i kraft den 1 oktober 2015.

Enligt övergångsbestämmelsen i *punkten 2* ska OSL i dess äldre lydelse tillämpas på allmänna mål om verkställighet som inletts hos KFM före ikraftträdandet. Med att ett mål har inletts avses att uppgiften om målet har registrerats i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

Referenser

Offentligt tryck

Proposition 1973:155 *med förslag till kreditupplysningslag given den 12 oktober 1973.*

Proposition 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*

Proposition 1992/93:198 *om indrivning av statliga fordringar m.m.*

Proposition 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution.*

Proposition 2005/06:200 *En kronofogdemyndighet i tiden.*

Proposition 2006/07:99 *En fristående kronofogdemyndighet m.m.*

Proposition 2007/08:116 *Rättelse av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet m.m.*

Proposition 2009/10:151 *Ett starkare skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning.*

Betänkanden

SOU 1972:79 *Kreditupplysning och integritet.*

SOU 1999:105 *Skatt - Tull - Exekution - Normer för behandling av personuppgifter.*

SOU 2003:97 *En kronofogdemyndighet i tiden.*

Promemorior

Ds 2008:34 *Ett starkare skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning.*

Ds 2013:27 *Ett teknikoberoende skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning.*

Rättelse av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, Finansdepartementet, Skatte- och tullavdelningen, december 2007.

Övrigt

KFM:s promemoria av den 19 oktober 2010 *Handledning avseende sekretess enligt 34 kap. 1–3 §§ offentlighets- och sekretesslagen.*

KFM:s handbok *Utmätning*, utgåva 6.

Kronofogdemyndighetens interna handbok *HEX REX* för IT-stödet REX.

KFM:s postbeskrivningar för avisering av kreditupplysningsinformation om förändringar i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

Datainspektionens rapport 2001:1 *Missvisande uppgifter hos kreditupplysningsföretag.*

Datainspektionen informerar *Värt att veta om kreditupplysningar*, reviderad december 2010.

Webbplatsen Kronofogden, adress: www.kronofogden.se

Webbplatsen Datainspektionen, adress: www.datainspektionen.se

Webbplatsen Finlex, adress: www.finlex.fi/sv

Webbplatsen oikeus.fi, adress:
www.oikeus.fi/ulosotto/sv/index.html

Webbplatsen Justitieförvaltningens e-tjänster, adress:
asiointi.oikeus.fi

Webbplatsen Retsinformation.dk, adress: www.retsinformation.dk

Webbplatsen Datatilsynet, adress: www.datatilsynet.dk

Webbplatsen Lovdata, adress: lovdata.no

Kommittédirektiv 2013:72

Uppgifter om offentligrättsliga krav vid kreditupplysning

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till åtgärder som minimerar risken för att en uppgift om betalningsförsummelse (en betalningsanmärkning) på grund av ett krav från det allmänna förekommer i kreditupplysningsföretagens register utan att gäldenären dessförinnan har fått kännedom om kravet. Härigenom ska integritetsskyddet för enskilda stärkas och betalningsanmärkningar avseende såväl enskilda som företag bli mer relevanta vid kreditprövning.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2014.

Kreditupplysningsverksamheten

För att förenkla kreditgivning finns kreditupplysningsföretag som förser den som ger kredit med information om enskilda och företag som söker kredit – en kreditupplysning.

Kreditupplysningsföretagen har register med ekonomisk information om enskilda och företag. Informationen ska bland annat ge en bild av den registrerades betalningsvilja och betalningsförmåga. I registren registreras betalningsanmärkningar, vilket är kreditupplysningsföretagens namn på uppgifter som de samlar in och sedan använder vid kreditupplysning. Sådana uppgifter hämtas från olika myndigheter, bl.a. Kronofogdemyndigheten. En betalningsanmärkning betyder att den enskilde eller företaget i fråga inte har betalat sina skulder i tid.

Regleringen av kreditupplysningsverksamheten syftar till att balansera kreditgivarens intresse av att få kännedom om en enskilds ekonomiska förhållanden inför ett kreditbeslut mot den enskilde gäldenärens rätt till skydd för den personliga integriteten. En kreditgivare har intresse av att alla uppgifter som kan tänkas påvisa bristande betalningsvilja eller betalningsförmåga finns med i en kreditupplysning. Samtidigt innebär en registrering av sådana uppgifter för den enskilde ett intrång i den personliga integriteten.

För att en uppgift om en enskild eller ett företag ska få förekomma i en kreditupplysning krävs att den typiskt sett är av betydelse vid en kreditprövning. En uppgift om en betalningsförsummelse är typiskt sett av betydelse vid en kreditprövning, men det krävs dock att den har fastställts genom en domstols eller annan myndighets avgörande eller åtgärd. Endast en uppgift om en betalningsförsummelse som har fastställts på detta sätt får alltså lämnas ut i en kreditupplysning.

Privaträttsliga fordringar fastställs i huvudsak av domstol eller Kronofogdemyndigheten efter det att gäldenären har delgetts kravet. På så sätt säkerställs att gäldenären får kännedom om kravet och har möjlighet att betala innan verkställighet begärs hos Kronofogdemyndigheten och en betalningsanmärkning registreras i kreditupplysningsföretagens register.

Krav från det allmänna, det vill säga offentligrättsliga fordringar, till exempel felparkeringsavgifter, trängselskatter och underhållsstöd, fastställs genom myndighetsbeslut. När ett offentligrättsligt krav inte betalas lämnas det till Kronofogdemyndigheten för verkställighet utan krav på att gäldenären först delgetts detta. När ett krav restförs hos Kronofogdemyndigheten blir det i princip tillgängligt för kreditupplysningsföretag, som då registrerar uppgift om detta i sina register. Det innebär att en betalningsanmärkning i kreditupplysningsföretagens register kan uppstå utan att det dessförinnan har säkerställts att gäldenären fått kännedom om kravet.

Behovet av en utredning

Genom skärpta sekretessregler år 2001 för uppgifter som behandlas hos Kronofogdemyndigheten i dess exekutiva verksamhet stärktes skyddet för den enskildes personliga integritet vid kreditupplys-

ning. En regel som då infördes innebär att om gäldenären betalar ett krav som registrerats hos Kronofogdemyndigheten utan att någon verkställighetsåtgärd har behövt vidtas, blir uppgiften om kravet sekretessbelagd hos myndigheten med konsekvensen att uppgiften ska gallras i kreditupplysningsföretagens register. Om ytterligare krav mot samma gäldenär registreras inom två år eller om det finns tidigare krav inom motsvarande period bakåt i tiden, blir dock uppgiften offentlig och synlig i registren (se numera 34 kap. 1 § andra stycket 2 offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Regeln har visat sig vara komplicerad och svår att förstå. Det synes också många gånger bero på tillfälligheter om sekretess gäller för en uppgift om en enstaka restföring, vilket får till följd att regeln kan uppfattas träffa gäldenärer orättvist. Till exempel kan den ingivande myndighetens kravrutiner vara utformade på ett sådant sätt att det uppstår två krav mot gäldenären vid restföringen trots att kravet avser ett och samma förhållande. Så torde fallet vara med felparkeringsavgifter för fordon som under en längre tid stått uppställda i strid med gällande parkeringsregler. När så sker blir följden att sekretessen omedelbart upphör att gälla, eftersom verkställighet söks för två krav inom en tvåårsperiod. Regeln har alltså inte lett till ett tillfredsställande resultat.

Det kan få långtgående konsekvenser för enskilda och företag att registreras hos Kronofogdemyndigheten med tanke på uppgifternas spridning och användning utanför myndigheten. Det är därför inte rimligt att en betalningsanmärkning uppkommer i kreditupplysningsföretagens register om det är omständigheter utanför gäldenärens kontroll, till exempel att han eller hon aldrig har fått en betalningsavi, som är anledningen till att en restförd skuld hos Kronofogdemyndigheten inte har betalats. I ett sådant fall är det ju inte gäldenärens bristande betalningsvilja eller betalningsförmåga som är orsaken till att fordringen i fråga inte har betalats och en betalningsanmärkning blir därför missvisande. Det är inte befogat att betalningsanmärkningar ska kunna lämnas ut i kreditupplysningar om det varken finns en ovilja eller en oförmåga hos gäldenären att betala kravet.

Den 1 juni 2008 infördes en ny bestämmelse i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet som förbättrar möjligheten till rättelse av missvisande uppgifter hos Kronofogdemyndigheten (3 kap. 3 a §). För att rättelse ska ske

måste den som har registrerats hos Kronofogdemyndigheten ta kontakt med myndigheten och begära det. Om uppgiften rättas av Kronofogdemyndigheten ska uppgiften också gallras ur kreditupplysningsföretagens register (8 § kreditupplysningslagen [1973:1173]). I praktiken kan en betalningsanmärkning, som har registrerats i kreditupplysningsföretagens register, ha hunnit lämnas ut vid kreditupplysning innan gäldenären har haft möjlighet att hos Kronofogdemyndigheten begära rättelse av en uppgift. En betalningsanmärkning som registrerats i kreditupplysningsföretagens register på grund av ett offentligrättsligt krav som restförts hos Kronofogdemyndigheten kan ha lett till allvarliga konsekvenser för gäldenären redan innan han eller hon fått kännedom om kravet. Till exempel kan den enskilde på grund av betalningsanmärkningen ha nekats kredit eller nekats att hyra bostad.

Den 1 januari 2011 infördes nya bestämmelser i kreditupplysningslagen för att stärka den enskildes personliga integritet i kreditupplysningsverksamheten. I samband med lagstiftningsarbetet uppmärksammade regeringen bristerna i skyddet för den enskildes personliga integritet vid behandling av uppgifter om offentligrättsliga krav. Regeringen uttalade då att det kunde bli aktuellt att återkomma med förslag i frågan (se prop. 2009/10:151 s. 20).

Det kan mot den angivna bakgrunden konstateras att det finns brister med nuvarande ordning och ett behov, när det gäller offentligrättsliga krav, av att stärka skyddet för den enskildes personliga integritet och att göra betalningsanmärkningar avseende enskilda och företag mer relevanta vid kreditprövning. Det behöver vidtas åtgärder som gör att betalningsanmärkningar, på grund av sådana krav, i högre grad än i dag endast visar på bristande betalningsvilja eller betalningsoförmåga hos gäldenären.

En särskild utredare ska därför ges följande uppdrag.

Utredningsuppdraget

Utredaren ska lämna förslag till åtgärder som minimerar risken för att en betalningsanmärkning på grund av ett krav från det allmänna förekommer i kreditupplysningsföretagens register utan att gäldenären dessförinnan har fått kännedom om kravet.

Det kan finnas olika sätt att komma till rätta med nuvarande brister. Ett alternativ som utredaren ska analysera är om det verkligen är motiverat och ändamålsenligt att uppgifter om offentlig-rättsliga krav blir tillgängliga för kreditupplysningsföretag redan när mål anhängiggörs hos Kronofogdemyndigheten. Utredaren ska alltså överväga om uppgifter om offentligrättsliga krav ska omfattas av sekretess från det att kravet inkommer till Kronofogdemyndigheten och om sekretessen i målet i så fall bör gälla fram till dess gäldenären med hög grad av säkerhet fått kännedom om sin skuld. Frågan blir då vid vilken tidpunkt en sådan uppgift ska bli offentlig i ett pågående mål hos Kronofogdemyndigheten.

Ett annat alternativ som utredaren ska överväga är om det i kreditupplysningslagen bör införas ett krav på att Kronofogdemyndigheten har vidtagit en verkställighetsåtgärd för att uppgifter om offentligrättsliga krav ska få förekomma i kreditupplysningar. Utredaren ska i sammanhanget vidare överväga om regeln i 34 kap. 1 § andra stycket 2 offentlighets- och sekretesslagen bör tas bort eller förändras.

Utredaren får även överväga andra sätt för att komma till rätta med bristerna. Det ingår inte i utredningsuppdraget att se över myndigheternas rutiner för att kräva betalning eller förutsättningarna för myndigheterna att begära verkställighet.

Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska utarbeta fullständiga författningsförslag.

Utredaren ska se till att förslagen uppfyller kreditupplysningslagens syften: en effektivt fungerande kreditupplysningsverksamhet och enskildas behov av skydd för den personliga integriteten. Utredaren ska också fästa avseende vid att de ändringar som föreslås inte i onödan leder till ökade kostnader eller administrativa bördor för det allmänna eller kreditupplysningsföretagen.

Utredaren ska redovisa konsekvenserna för gäldenärer, kreditgivare, det allmänna och andra som berörs av de förslag som lämnas. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska i den utsträckning som det är nödvändigt inhämta synpunkter från berörda myndigheter och företag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2014.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsumentskyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. S.
15. Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende – några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerrätt och om museernas kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna – en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. Fi.

41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.
42. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. M.
43. Synnerligen grova narkotikabrott. Ju.
44. F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. Ju.
45. Unik kunskap genom registerforskning. U.
46. Marknadsmisbruk II. Fi.
47. Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. Ju.
48. Registerutdrag i arbetslivet. A.
49. Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. Ju.
50. Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. M.
51. Nya regler om upphandling. S.
52. Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. Fi.
53. Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. L.
54. Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. L.
55. Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. A.
56. Genomförande av Omnibus II-direktivet. Fi.
57. En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. Fi.
58. Privat införsel av alkoholdrycker. Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. S.
59. Bostadsförsörjning och riksintressen. M.
60. Tillförlitligare kreditupplysningar – ett förbättrat integritetsskydd vid offentligrättsliga krav. Ju.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]
- Lönsamt arbete
– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]
- Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]
- Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]
- Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]
- Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. [41]
- Registerutdrag i arbetslivet. [48]
- Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. [55]

Finansdepartementet

- Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]
- Översyn av statsskuldspolitiken. [8]
- De svenska energimarknaderna
– en samhällsekonomisk analys. [37]
- Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. [40]
- Marknadsmissbruk II. [46]
- Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. [52]
- Genomförande av Omnibus II-direktivet. [56]
- En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. [57]

Försvarsdepartementet

- Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]

- Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]
- Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]

Justitiedepartementet

- Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]
- Skärpta straff för vapenbrott. [7]
- Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]
- Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]
- Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]
- Tillträde till COTIF 1999. [26]
- Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]
- Jordbruks- och bostadsarrende
– några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. [32]
- Från hyresrätt till äganderätt. [33]
- Frågor om följerätt och om museernas kopiering. [36]
- Synnerligen grova narkotikabrott. [43]
- F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. [44]
- Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. [47]
- Våld i nära relationer – en folkhälsofråga.
Förslag för ett effektivare arbete.
+ Bilaga. [49]
- Tillförlitligare kreditupplysningar
– ett förbättrat integritetsskydd vid offentlighetsrättsliga krav. [60]

Landsbygdsdepartementet

- Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. [38]
- Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. [53]

Vildsvin och viltskador
– om utfodring, kameraövervakning
och arrendatorers jakträtt. [54]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2014. Forskningsdebatt, alternativ och
beslutsfattande. [11]

I vått och torrt – förslag till ändrade
vattenrättsliga regler. [35]

Kärnavfallsrådets yttrande över
SKB:s Fud-program 2013. [42]

Med miljömålen i fokus – hållbar
användning av mark och vatten. [50]

Bostadsförsörjning och riksintressen. [59]

Näringsdepartementet

En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. [13]

Bredband för Sverige in i framtiden. [21]

Olycksregister och djupstudier på trans-
portområdet. [24]

Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för
samverkan och service. [39]

Socialdepartementet

Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. [2]

Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga.
[3]

Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet.
[9]

Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för
att främja vidareutnyttjande av hand-
lingar. [10]

Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.
[14]

Läkemedel för särskilda behov. [20]

Rätt information på rätt plats i rätt tid.
Del 1, 2 och 3. [23]

Nya regler om upphandling. [51]

Privat införsel av alkoholdrycker.
Tydligare regler i konsekvens med
svensk alkoholpolitik. [58]

Utbildningsdepartementet

Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den
svenska skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]

Utvärdera för utveckling – om utvärdering
av skolpolitiska reformer. [12]

Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat
genomförande. [19]

Unik kunskap genom registerforskning.
[45]