



Ett starkare skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning

Till finansutskottet

Finansutskottet beslutade den 13 april 2010 att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2009/10:151 Ett starkare skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till den del av förslaget som har betydelse för tryck- och yttrandefriheten och som avser kreditupplysningar via Internet.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Kreditupplysningslagen

Kreditupplysningslagen (1973:1173) syftar till att skydda den enskildes personliga integritet och samtidigt bidra till en effektivt fungerande kreditupplysningsverksamhet. Ett generellt krav för all kreditupplysningsverksamhet är att den ska bedrivas så att den inte leder till ett otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet genom innehållet i de upplysningar som förmedlas eller på något annat sätt.

Härutöver gäller att kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare inte får lämnas ut, om det finns anledning att anta att upplysningen kommer att användas av någon annan än den som har ett s.k. legitimt behov av den, t.ex. på grund av ett ingånget eller ifrågasatt kreditavtal (9 §). Den som kreditupplysningen avser ska få ett skriftligt meddelande om vilka uppgifter som har lämnats ut och till vem (11 §). Vidare ska kreditupplysningsföretaget som huvudregel skicka en rättelse eller komplettering till alla som under den senaste tolv månadersperioden fått del av en kredituppgift om denna visar sig vara oriktig (12 §).

Grundlagsskydd för viss kreditupplysning

För kreditupplysningsverksamhet som består i offentliggörande av kreditupplysningar på ett sådant sätt som avses i tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) görs dock undantag från kraven på legitimt behov, kreditupplysningskopia och rättelse. Vid kreditupplysningslagens tillkomst omfattade undantaget endast kreditupplysningar i tryckta skrifter. Numera kan även tillhandahållande av kreditupplysningar via Internet omfattas, till följd av den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Databasregeln ger under vissa förutsättningar grundlagsskydd för tillhandahållande av information till allmänheten ur en databas.

Undantaget motiverades när det gällde tryckta skrifter med praktiska skäl. För utgivaren av en tryckt publikation är det inte möjligt att i förväg veta vem som kommer att ta del av den. Ett krav på att i förväg kontrollera att alla som tar del av kreditupplysningar har ett legitimt behov av informationen skulle i praktiken riskera att omöjliggöra utgivningen. Det samma kan sägas om kravet på att skicka en rättelse eller komplettering av en oriktig uppgift till alla som har tagit del av uppgiften (jfr prop. 1973:155 s. 132).

Den s.k. delegationsbestämmelsen

Enligt 1 kap. 12 § första stycket YGL jämförd med 1 kap. 9 § 4 TF finns det i fråga om offentliggöranden i grundlagsskyddade medier möjlighet att i lag meddela förbud mot bl.a. offentliggöranden i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysningar som innebär otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet eller som innehåller oriktiga eller missvisande uppgifter.

I förarbetena till denna s.k. delegationsbestämmelse uttalades att det är av utomordentligt stor vikt att TF:s grundläggande princip om rätten att framföra åsikter och meddela uppgifter i tryckt skrift inte urholkas. Det konstaterades dock samtidigt att de inskränkningar som med stöd av delegationsbestämmelsen kan komma ifråga för kreditupplysningspublikationer inte går ut på att begränsa den fria åsiktsbildningen i samhället eller hejda nyhetsförmedlingens informationsflöde. Informationen i dessa publikationer är enligt propositionen dessutom av sådan art att tryckfrihetsrättsliga hänsyn gör sig gällande i betydligt mindre grad än annars, medan intresset att skydda den enskildes personliga integritet framträder med särskild styrka (prop. 1973:123 s. 49).

I förarbetena uttalades också att det förhållandet att det är möjligt att i lag meddela förbud mot integritetskränkande offentliggöranden också innefattar möjligheten att föreskriva mindre omfattande begränsningar och att förena dessa med föreskrifter om påföljd (a. prop. s. 50).

Propositionen

Behovet av ett stärkt integritetsskydd vid kreditupplysningar via Internet

I propositionen föreslår regeringen att skyddet för den enskildes integritet ska stärkas när en kreditupplysning tillhandahålls ur en databas på ett sådant sätt som avses i 1 kap. 9 § YGL. Regeringen konstaterar att ett flertal kreditupplysningsföretag bedriver sin verksamhet på ett sådant sätt att den omfattas av det grundlagsskydd som följer av databasregeln och att detta innebär att vissa av kreditupplysningslagens bestämmelser till skydd för enskildes personliga integritet inte gäller. En följd av att kravet på legitimt behov inte gäller är att kreditupplysningar som tillhandahålls enligt databasregeln i princip görs tillgängliga för vem som helst som önskar ta del av informationen. Den person som upplysningen avser får i dessa fall heller inte information om att den har lämnats ut eftersom någon kreditupplysningskopia inte måste skickas ut. Regeringen anser att skyddet för den personliga integriteten vid kreditupplysning via Internet inte är tillräckligt till följd av undantagen i databasregeln.

De skäl som vid kreditupplysningslagens tillkomst motiverade undantagen tog sikte på offentliggörande i tryckta skrifter och gör sig enligt regeringen inte gällande för kreditupplysning via databaser på Internet. I dessa fall kan kreditupplysningsföretaget se till att beställaren av en kredit-

upplysning identifieras, och företaget kan därmed förvissa sig om att uppgifterna bara lämnas ut till den som har ett legitimt behov av dem. Företaget kan därmed också skicka en kreditupplysningskopia till den som uppgifterna rör och underrätta beställaren om eventuella rättelser eller kompletteringar. I dessa avseenden bör därför enligt regeringen de krav som allmänt gäller för kreditupplysningsverksamhet gälla också när kreditupplysningar tillhandahålls ur databaser. Flera kreditupplysningsföretag har också enligt regeringen förklarat att man redan i dag agerar på detta sätt.

Frågan om lagändringen kan göras utan grundlagsändring

I remissbehandlingen av den departementspromemoria (Ds 2008:34 Ett starkare skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning) som legat till grund för regeringens förslag anförde bl.a. Justitiekanslern att det inte kan anses utgöra ett otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet att lämna ut en kreditupplysning till en person som inte har ett legitimt behov av den. Den föreslagna lagändringen omfattas därför enligt Justitiekanslern inte av delegationsbestämmelsen utan måste föregås av en grundlagsändring.

Regeringen gör dock den motsatta bedömningen: ett utlämnande av en kreditupplysning till någon annan än den som har ett legitimt behov av den utgör ett intrång i den enskildes personliga integritet, som är så opåskallat och påtagligt att det är att anse som otillbörligt. Regeringen konstaterar att möjligheten att i lag uppställa krav på ett legitimt behov visserligen inte uttryckligen framgår av delegationsbestämmelsen men hänvisar till förarbetsuttalandet om att bestämmelsens uttryckliga delegering av rätten att förbjuda viss kreditupplysning också innefattar möjligheten att i lag föreskriva mindre omfattande begränsningar. Med hänvisning till vad som sades i förarbetena om att tryckfrihetsrättsliga hänsyn gör sig gällande i betydligt mindre grad för kreditupplysningspublikationer än annars, medan behovet av att skydda den enskildes personliga integritet är stort, anför regeringen att motsvarande synsätt också bör gälla för kreditupplysning ur databaser på det sätt som anges i YGL.

När det gäller kravet på att lämna en kreditupplysningskopia anför regeringen att detta ger den enskilde en möjlighet att kontrollera vilka uppgifter som lämnas om honom eller henne samt om den som beställt uppgifterna har ett legitimt behov av dem. Denna möjlighet till insyn och kontroll är enligt regeringen viktig för skyddet av den enskildes personliga integritet. Regeringen konstaterar vidare att möjligheten att i lag meddela föreskrifter om rättelse av oriktiga eller missvisande uppgifter uttryckligen framgår av delegationsbestämmelsen.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att de aktuella ändringarna i kreditupplysningslagen faller inom det område som enligt delegationsbestämmelsen får regleras i lag och att de därmed kan genomföras utan grundlagsändring.

Lagrådet har inte haft något att invända mot lagförslaget.

Utskottets ställningstagande

Den ökade förekomsten av kreditupplysningsverksamhet via Internet innebär många fördelar i fråga om exempelvis tillgänglighet och spridning. Den leder emellertid samtidigt till att en stor del av denna verksamhet har kommit att bedrivas utan att kreditupplysningslagens bestämmelser till skydd för enskildas personliga integritet tillämpas. Kreditupplysningar som tillhandahålls enligt databasregeln kan i dag, till följd av undantaget beträffande legitimt behov, göras tillgängliga för i princip vem som helst som önskar ta del av informationen. Utskottet ser därför positivt på att regeringen nu vidtar åtgärder för att stärka integritetsskyddet för den enskilde.

I frågan om de föreslagna lagändringarna ryms inom det område som får regleras genom lag enligt den s.k. delegationsbestämmelsen gör utskottet följande överväganden.

Bedömningen av i vilken utsträckning en kreditupplysning innebär ett otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet måste enligt utskottets mening ta sikte inte bara på vilka uppgifter som avses – exempelvis uppgifter om den enskildes inkomster, skulder, bostadsförhållanden, etnicitet eller facklig tillhörighet – utan även på vem som tar del av uppgifterna. En i och för sig relevant uppgift om t.ex. en betalningsanmärkning kan därmed ändå innebära att kreditupplysningen medför ett otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet, om den lämnas till någon som inte har ett legitimt behov av den. Utskottet delar därför regeringens bedömning att ett utlämnande av en kreditupplysning till någon annan än den som har ett legitimt behov av den utgör ett intrång i den enskildes personliga integritet som är så opåkallat och påtagligt att det måste anses som otillbörligt. En sådan tolkning av otillbörlighetsbegreppet är förenlig med förarbetena.

Utskottet noterar att det inte finns några uttalanden i grundlagspropositionen om hur begreppet ”otillbörligt intrång” ska tolkas. I stället får vägledning sökas i Kreditupplysningsutredningens betänkande Kreditupplysning och integritet (SOU 1972:79), där förslag lämnades till såväl bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen som hela kreditupplysningslagen. I betänkandet (s. 85) betonas att det otillbörliga kan avse det sätt på vilket en kreditupplysning tillhandahålls: ”De integritetsproblem som föreligger i kreditupplysningsverksamheten kan inte lösas enbart genom begränsningar i informationen [...]. Även om en kreditupplysning inte innehåller sådan ömtålig information som avses med begränsningarna, kan den leda till otillbörligt intrång i personlig integritet om den kommer i orätta händer. Det är därför av vikt att man i kreditupplysningsverksamheten utövar en viss kontroll över att beställaren har ett legitimt behov av kreditupplysningen (legitimitetskontroll).”

Ett utlämnande av en kreditupplysning till någon som saknar legitimt behov kan således anses utgöra ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten, oavsett i vilket medium som upplysningen lämnas. Att man trots detta hittills inte ställt krav på legitimt behov och utskick av kreditupplys-

ningskopia vid publicering av kreditupplysningar i tidningar innebär, som framgår av förarbetena, ett undantag från huvudregeln, och det motiveras av praktiska skäl. En utgivare av en tryckt skrift kan rimligen inte skicka en kreditupplysningskopia till alla som förekommer i publikationen eller fråga var och en som tar del av publikationen om de har ett legitimt behov. De praktiska hinder som motiverade undantaget beträffande tryckta skrifter gör sig dock enligt utskottets mening inte gällande i samma utsträckning vid kreditupplysning via Internet, där beställaren lätt kan identifieras. Det går därför att ta ställning till beställarens behov av uppgifterna och det går att skicka en omfrågekopia till den enskilde när någon har gjort en beställning. Där kan huvudregeln om krav på legitimt behov således upprätthållas.

Utskottet konstaterar vidare att det i delegationsbestämmelsens förarbeten dels uttalas att det förhållandet att ett förbud kan föreskrivas mot integritetskränkande offentliggörande också innefattar möjligheten att föreskriva mindre omfattande begränsningar, dels framhålls att tryckfrihetsrättsliga hänsyn i detta sammanhang gör sig gällande i betydligt mindre grad än annars, medan behovet av att skydda den enskildes personliga integritet framträder med särskild styrka (prop. 1973:123 s. 49–50). Att möjligheten att föreskriva förbud innefattar möjligheten att föreskriva mindre omfattande begränsningar måste enligt utskottet förstås på det sättet att begränsningar som är mindre ingripande än ett totalt publiceringsförbud, som exempelvis en föreskrift om att kreditupplysningar endast får lämnas till den som har ett legitimt behov av upplysningarna, är möjliga med stöd av delegationsbestämmelsen. Krav på omfrågekopia ger en av få reella möjligheter att kontrollera att de uppgifter som lämnas är korrekta och fullständiga och att kravet på legitimt behov efterlevs. Den bestämmelsen utgör därmed en integrerad och mycket betydelsefull del av kravet på legitimt behov.

Det har under ärendets beredning i konstitutionsutskottet gjorts gällande bl.a. att lagförslagen begränsar möjligheten att i journalistiskt syfte få kreditupplysningar om personer som bör granskas i offentlighetens ljus. Utskottet vill därför påpeka att det aldrig har varit möjligt enligt kreditupplysningslagen att begära ut kreditupplysningar med hänvisning till journalistiskt arbete. Den tekniska utvecklingen har medfört att allmänheten, inklusive journalister, under några år har kunnat begära ut kreditupplysningar via Internet av vilket skäl som helst och utan hinder av de integritetsskyddande bestämmelserna i kreditupplysningslagen. Det föreliggande lagförslaget innebär en återgång till den ordning som gällt alltsedan kreditupplysningslagens tillkomst och bygger på de avvägningar mellan integritet och offentlighet som gjordes då och som tidigare inte har ifrågasatts. En eventuell översyn av dessa avvägningar bör göras i ett sammanhang med avseende på alla former av kommersiella kreditupplysningar, inte enbart sådana som förmedlas via Internet. Utskottet skulle välkomna en utredning med detta uppdrag. Lagförslaget medför inte heller annat än

att merparten av informationen i upplysningarna fortfarande blir tillgänglig även för journalistiskt bruk, i form av offentliga, allmänna handlingar hos myndigheterna.

Utskottet anser att behovet av att stärka den enskildes personliga integritet i ärenden om kreditupplysning via Internet är så angeläget att lagförslaget bör godtas.

Utskottet konstaterar vidare att Lagrådet inte har haft något att invända mot lagförslagen och därmed har bedömt att det inte föreligger några grundlagsmässiga hinder mot förslagen. JO Mats Melin skrev i sitt remissyttande att förslagen inte ger anledning till några synpunkter från hans sida.

De föreslagna bestämmelserna ska också ses i ljuset av det stärkta skyddet för den personliga integriteten som – förutsatt riksdagens beslut – införs genom den nya föreskriften i 2 kap. 6 § regeringsformen. Utskottet menar därför att de föreslagna ändringarna i kreditupplysningslagen bör träda i kraft samtidigt som förändringarna i regeringsformen, dvs. den 1 januari 2011.

Mot den redovisade bakgrunden gör utskottet den bedömningen att de föreslagna lagändringarna kan genomföras utan grundlagsändring.

Stockholm den 25 maj 2010

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Morgan Johansson (s), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Tenje (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m) och Birgitta Sellén (c).

Avvikande mening

Avvikande mening (s, v, mp)

Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Mikael Johansson (mp) anför:

Regeringens förslag till ändring i kreditupplysningslagen innebär en begränsning och ett försvårande av det journalistiska arbetet och den offentliga granskningen på ett sätt som inte harmonierar med ändamålen bakom den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Den lätt åtkomliga kreditupplysningsinformationen via Internet är av stor betydelse för den journalistiska granskningen av makthavare. Även om avsikten med lagändringarna inte har varit att försvåra massmediernas åtkomst, är det en uppenbar konsekvens av de begränsningar som nu föreslås. Det hade heller inte varit omöjligt att förutse dessa konsekvenser när ändringarna i databasregeln genomfördes 2002. Vi är inte beredda att acceptera en lagändring som medför att massmediers granskning och journalistiska arbete hämmas och försvåras, vilket drabbar allmänhetens så betydelsefulla insyn i bl.a. den politiska och ekonomiska makten. Det finns dessutom utrymme att ifrågasätta grundlagsenligheten i regeringens förslag. Tunga juridiska instanser som bl.a. JK och JO har framfört invändningar som tar sikte på att det saknas förutsättningar att med stöd av den s.k. delegationsbestämmelsen genomföra dessa lagändringar utan att först ändra i grundlagen. Vi anser att det under sådana förhållanden är olämpligt att genomföra de lagändringar som har föreslagits. Genomförs ändringarna föreligger härutöver en risk för att lagens förenlighet med grundlagen ifrågasätts i en lagprövnings-situation. Detta vore enligt vår mening olyckligt. Mot denna bakgrund anser vi att propositionen bör avstyrkas.