

Justitiedepartementet
Enheten för familjerätt och
allmän förmögenhetsrätt
Att: Henrik Holmberg
103 33 STOCKHOLM

Yttrande över Ds 2008:34; Ett starkare skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning

Sammanfattning

Kreditupplysningslagen (KuL) har garanterat ett väl fungerande konsumentskydd på kreditupplysningsområdet sedan lagens tillkomst 1974 fram till dess kreditupplysningar började lämnas ut enligt den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Sedan dess har integritetsskyddet på kreditupplysningsområdet i praktiken satts ur spel. Datainspektionen anser att de förslag som lämnas i promemorian är nödvändiga för att ett fungerande integritetsskydd ska kunna återupprättas.

Datainspektionen tillstyrker förslaget att beställaren av en kreditupplysning ska ha ett legitimt behov av upplysningen och att en kreditupplysningskopia ska sändas till den omfrågade även när upplysningen lämnas ut enligt databasregeln. Datainspektionen delar utredningens uppfattning att dessa ändringar kan genomföras utan grundlagsändring.

Datainspektionen tillstyrker förslaget på en beloppsgräns på 2 500 kronor och förslaget på en gallringsfrist på ett år om fordran understiger 4 000 kronor.

Datainspektionen tillstyrker förslaget att omfrågeuppgifter ska gallras senast efter ett år.

Datainspektionen har inget att erinra mot att kreditinstitut ska anses ha legitimt behov av kreditupplysningar när dessa ska användas som underlag för beräkning av kapitalkravet för kreditrisker inom ramen för internmetoden, s.k. kapitaltäckningsändamål. Datainspektionen delar utredningens uppfattning att den omfrågade bör ha rätt till en kreditupplysningskopia när en upplysning lämnas ut för detta ändamål.

Datainspektionen anser att det är av stor vikt att de föreslagna förändringarna träder i kraft så snart som möjligt.

Allmänt

Ett modernt samhälle är beroende av en fungerande kreditmarknad. Kreditmarknaden är i sin tur beroende av att det finns en fungerande kreditupplysningsverksamhet. Eftersom kreditupplysningsverksamhet är av stor samhällsnytta har kreditupplysningsföretag getts unika möjligheter att samla in stora mängder information om alla fysiska personer över 15 år som är bosatta i Sverige. I särskilda författningar, exempelvis förordning (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, finns bestämmelser som ger kreditupplysningsföretag möjlighet att ta del av ekonomisk information om fysiska personer på medium för automatiserad behandling.

I KuL finns bestämmelser om hur kreditupplysningsverksamhet ska bedrivas. KuL tillkom framför allt i syfte att skapa garantier mot otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet (prop. 1973:155 s. 14). Kreditupplysningslagen har karaktären av en konsumentskyddslag som enligt Datainspektionens erfarenhet fungerat väl sedan tillkomsten 1974 fram till tidigt 2000-tal. Såväl konsumenter som kreditupplysningsföretag synes ha varit nöjda med lagens grundläggande principer. En av lagens centrala tankegångar är att kreditupplysningsinformation ska lämnas ut endast till den som har ett legitimt behov av upplysningen. Den omfrågade har dessutom rätt att få en kopia av den kreditupplysning som lämnats ut bl.a. för att kunna kontrollera att uppgifterna i kreditupplysningen är korrekta. Till detta kommer att kreditupplysningsinformation endast får samlas in för kreditupplysningsändamål.

Kreditupplysningsföretagens verksamhet 2008 ser dock inte ut som lagstiftaren ursprungligen hade tänkt sig. Tillkomsten av webbplatser där kreditupplysningsinformation lämnas ut med stöd av databasregeln har revolutionerat svensk kreditupplysningsverksamhet. Kreditupplysningsregister används numera för andra ändamål än som ursprungligen var tänkt, exempelvis för direktreklamändamål och adressuppdateringsändamål. Kreditupplysningar lämnas numera ut till vem som helst som är intresserad av informationen. Till dessa hör många som inte skulle anses ha något legitimt behov av en kreditupplysning. Det kan exempelvis handla om arbetsgivare som vill sälla bort arbetssökande som har betalningsanmärkningar eller försäkringsbolag som anser det nödvändigt att höja försäkringspremien för personer som visar ett ekonomiskt riskbeteende. En ideell förening kan tänkas vilja slippa representeras av en person med låga inkomster. Till detta kommer alla privatpersoner som av nyfikenhet vill kontrollera sina vänners och bekantas ekonomi. Detta intresse synes närmast omätligt. En enskild webbplats påstås ha levererat 14 000 000 kreditupplysningar på ett halvår.

Kreditupplysningsföretag, som lagstiftaren gett en privilegierad ställning vid informationsinsamling från olika statliga personregister för att verka för en fungerande kreditmarknad, har således de senaste åren kunnat utvecklas till formidabla skvallercentraler för ekonomisk information. I vilken omfattning detta lett till skada för de enskilda kommer aldrig att kunna kartläggas. Det

finns ingen statistik som visar i vilken omfattning enskilda personer exempelvis gått miste om arbeten och förtroendeuppdrag eller utan kännedom drabbats av grannars och bekantas avund eller förakt som en följd av att kreditupplysningar lämnats ut via databaser på Internet.

Det är mot denna bakgrund som Datainspektionen lämnar sitt yttrande.

4. Kreditupplysningar och nya medier

9 och 11 §§ om legitimt behov och kreditupplysningskopia

I promemorian föreslås att beställaren av en kreditupplysning ska ha ett legitimt behov av upplysningen (9 § KuL) och att en kreditupplysningskopia ska sändas till den omfrågade även när upplysningen lämnas ut enligt databasregeln (11 § KuL).

Datainspektionen tillstyrker förslagen. Datainspektionen delar utredningens uppfattning att de aktuella ändringarna kan ske med stöd av den s.k. delegationsbestämmelsen i 1 kap. 9 § 4 tryckfrihetsförordningen (TF) respektive 1 kap. 12 § YGL. Enligt delegationsbestämmelsen får i lag stadgas om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet.

Principen om att kreditupplysningsverksamhet inte får leda till otillbörligt intrång i personlig integritet kom redan från början till uttryck genom en allmän lagregel (5 § KuL). Denna bestämmelse kompletteras med mer konkreta föreskrifter om kreditupplysningarnas innehåll, utlämnande av kreditupplysning m.m.

Att lämna en kreditupplysning om en enskild till en person, som saknar legitimt behov av kreditupplysningen, har ända sedan kreditupplysningslagens tillkomst framhållits som ett exempel på otillbörligt intrång i personlig integritet (prop. 1973:155 s. 88-90). Intrånget i personlig integritet har setts som så pass allvarligt att lagstiftaren har förbjudit ett sådant utlämnande i 9 § KuL. Lagstiftaren har dessutom straffbelagt ett utlämnande i strid med 9 § KuL med upp till ett års fängelse. Det vore enligt Datainspektionens mening märkligt om ett intrång i personlig integritet som har föranlett en sådan lagstiftning inte skulle betraktas som ”otillbörligt”.

Bestämmelsen om kreditupplysningskopia i 11 § KuL är ännu ett exempel på en konkret föreskrift som tillkommit för att undvika otillbörligt intrång i personlig integritet. Den omfrågades rätt att få ta del av en kreditupplysningskopia är nödvändig för att kreditupplysningslagens regler om legitimt behov och rättelse av felaktiga och missvisande uppgifter ska fungera i praktiken. Det är kreditupplysningskopian som gör det möjligt för den omfrågade att kontrollera att frågeställaren har legitimt behov av upplysningen och att uppgifterna som lämnats ut är korrekta. Datainspektionen anser således att den omfrågade utsätts för ett otillbörligt intrång i personlig integritet, när ett kreditupplysningsföretag lämnar ut en kreditupplysning om denne utan att skicka ut någon kreditupplysningskopia.

Datainspektionen delar utredningens uppfattning att de föreslagna ändringarna i 9 och 11 §§ KuL ska gälla utlämnanden som sker med stöd av såväl första som andra stycket databasregeln. De flesta större kreditupplysningsföretag publicerar någon form av tryckt katalog med kreditupplysningsinformation och anses därmed ha en redaktion för en tryckt periodisk skrift. Samtliga större kreditupplysningsföretag har dessutom ett utgivningsbevis.

Datainspektionen förutsätter att kravet på legitimt behov och kreditupplysningskopia inte kommer att gälla publicering av ekonomisk information på exempelvis dagspressens webbplatser eftersom dessa inte bedriver yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet.

Enligt utredningen är det inte motiverat att ändra reglerna för icke-databasanknutna kreditupplysningstjänster som bedrivs genom spridning av datadisketter, CD-romskivor eller andra s.k. tekniska upptagningar enligt YGL. Datainspektionen anser dock att det finns anledning att varna för att enstaka kreditupplysningsföretag kan komma att försöka kringgå det eftersträvade integritetsskyddet genom att utnyttja sådana icke-databasanknutna kreditupplysningstjänster. Det är redan i dag tämligen enkelt att producera och sprida CD-romskivor. Det är inte orimligt att tänka sig att kreditupplysningsföretag kan komma att uppdatera och sprida kreditupplysningsinformation om Sveriges befolkning på CD-romskivor dagligdags till i vart fall de större resursstarka kunderna. Det kan även utvecklas nya former av tekniska upptagningar enligt YGL som gör produktion och spridning av kreditupplysningsinformation ännu enklare och billigare. Om utvecklingen går åt det hållet så kommer många av de positiva effekterna av de föreslagna lagändringarna att utebli.

Det bör även framhållas att det enligt Datainspektionens erfarenhet ofta uppstår svåra gränsdragningsproblem mellan grundlagsskyddade och icke grundlagsskyddade tjänster. Det kan ifrågasättas om alla de utlämnanden som hittills skett med åberopande av databasregeln verkligen omfattas av grundlagsskydd. Kreditupplysningsföretag tycks i vissa fall anse att redan innehavet av ett utgivningsbevis gör att i princip vilket utlämnande som helst, oavsett om det sker via en webbplats eller inte, omfattas av grundlagsskydd. Trots att sådana utlämnanden som inte sker via webbplatser sannolikt inte omfattas av databasregeln har det varit svårt för Datainspektionen att komma till rätta med problemen eftersom det i 1 kap. 4 § TF respektive 1 kap. 5 § YGL föreskrivs att en myndighet som granskar en påstådd grundlagsskyddad verksamhet vid tvivelsmål hellre ska fria än fälla. Datainspektionen befarar att liknande problem kan komma att uppstå om enskilda kreditupplysningsföretag försöker kringgå integritetsskyddet genom att utnyttja (påstådd) icke-databasanknutna kreditupplysningstjänster.

Datainspektionen anser därför att lagstiftaren bör överväga att utreda frågan om en generell reglering av förhållandet mellan reglerna i kreditupplysningslagen och reglerna i YGL och TF. Redan i propositionen 'Kreditupplysningslagen och dataskyddsdirektivet' (prop. 2000/01:50 s. 18) framhölls vikten av en sådan översyn. I dagsläget är det i många fall oklart om en viss lagparagraf kan tillämpas på grundlagsskyddad kreditupplysningsverksamhet. Även Datainspektionens roll som tillsynsmyndighet har ifrågasatts.

12 § om rättelse

Datainspektionen tillstyrker förslaget. De skärpta kraven på legitimt behov och kreditupplysningskopia innebär att kreditupplysningsföretagen måste ha kännedom om sina kunder även när kreditupplysningar lämnas ut med stöd av databasregeln. Det uppstår således inga särskilda svårigheter att genomföra rättelser när den felaktiga uppgiften lämnats ut via en webbplats. Det finns därmed ingen anledning att göra skillnad på kraven på rättelse när personupplysningar lämnas ut på vanligt sätt eller med stöd av databasregeln.

19 § om straff

Datainspektionen tillstyrker förslaget.

5. Mindre betalningsförsummelse

7 § om beloppsgräns

Datainspektionen tillstyrker förslaget. När en beloppsgräns införs måste hänsyn tas inte bara till de registrerades personliga integritet utan även till kreditgivarnas intresse av en effektivt fungerande kreditupplysningsverksamhet. Det är generellt sett svårt för Datainspektionen att uttala sig om vad en beloppsgräns får för påverkan på kreditupplysningarnas kvalitet. Ett grundläggande problem är att det bara är kreditupplysningsföretagen själva som har möjlighet att producera, selektera och tolka sådan statistik.

Datainspektionen har tagit del av Upplysningscentralen UC AB:s (UC) yttrande över promemorian. UC kan visa upp statistik som tyder på att en person som en gång drabbats av en betalningsanmärkning, även om skulden är liten, löper större risk att i framtiden drabbas av en ny betalningsanmärkning. Det kan i sin tur innebära att effektiviteten i kreditupplysningsverksamheten påverkas negativt om småbelopp inte får registreras.

I vad mån denna kunskap bidrar till att minska kreditinstitutens kreditförluster är dock en annan sak. Det kan tänkas att en person som en gång restförs för en obetald parkeringsavgift löper större risk att drabbas av en ny restförd parkeringsavgift inom ett år än en person som inte drabbats av en restförd parkeringsavgift. Det är däremot oklart i vad mån en restförd parkeringsavgift talar för att den restförde inte kommer att betala tillbaka exempelvis ett bostadslån i det enskilda fallet. Det är möjligt att en person, som upprepade gånger restförs för parkeringsavgifter, innebär en ökad kreditrisk för en bank. Att denna person har ett riskbeteende kommer dock även med det lagda förslaget att framgå för banken så snart summan av personens sammanlagda parkeringsavgifter hos Kronofogdemyndigheten, dvs. skuldsaldot, överstiger 2500 kr.

Det bör även framhållas att kreditupplysningsföretag inte själva fattar några kreditbeslut. Det är således inte alltid kreditupplysningsföretaget självt som avgör hur en liten skuld ska värderas vid en kreditprövning. Många kreditprövningar görs genom s.k. kreditmallprövningar. En sådan kreditmall innehåller bl.a. scorepoäng som kreditupplysningsföretaget självt räknar ut med

hjälp av en egenhändigt utvecklad scoremodell. En kreditmall tar dock ofta hänsyn till särskilda villkor som den enskilde kreditgivaren själv bestämmer. Det är vanligt förekommande att enskilda kreditgivare bestämmer att förekomsten av en enstaka betalningsanmärkning, oavsett skuldens storlek, ska leda till ett omedelbart avslagsbeslut. Detta är ett exempel på ett tillfälle när en obetydlig skuld kan få orimligt stora konsekvenser för den enskilde.

Till saken hör att beloppsgränser inte är någonting nytt för kreditupplysningsföretagen. Fram till 1998 fick inte kreditupplysningar innehålla uppgifter om restföringar (A-mål) som understeg 2500 kronor. Kreditupplysningsbranschen har således åtskilliga års erfarenhet av att bedriva kreditupplysningsverksamhet utan tillgång till restföringar som understiger 2500 kr. Kreditupplysningsföretag som Datainspektionen talat med har själva uppgett att de kreditupplysningar som lämnades innan beloppsgränsen slopades 1998 var av god kvalité.

I promemorian görs ingen skillnad mellan betalningsanmärkningar som har sin grund i enskilda mål (E-mål) respektive allmänna mål (A-mål). Ett E-mål rör en privaträttslig fordran som uppkommit genom att ett kreditavtal frivilligt ingåtts mellan gäldenär och borgenär. Indrivningen sker genom ett betalningsföreläggande som delges gäldenären. A-mål rör obetalda skatter eller statliga avgifter som överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Skatter och många statliga avgifter bygger inte på individuella avtal som frivilligt ingåtts mellan gäldenär och borgenär. Nya skatter och avgifter tillkommer oavbrutet, även om gäldenären av någon anledning inte betalat tidigare skatter och avgifter. Till detta kommer att en restföring sker utan ett formellt delgivningsförfarande. Det finns dessutom vissa medelsslag, parkeringsavgifter och trängselskatter, där den betalningsskyldige (bilens ägare) inte nödvändigtvis känner till att det finns någon skuld (om bilen exempelvis var utlånad då fordran uppkom).

Det är enligt Datainspektionens mening inte orimligt att tänka sig att ett utslag i ett E-mål ger större indikation på ett riskbeteende än en restföring i ett A-mål. Även om exempelvis ett kreditinstitut kan ha mer vägande skäl att ha tillgång till en uppgift om ett utslag avseende ett mindre belopp än en restföring avseende samma belopp finns det ändå mycket som talar emot att ett utslag avseende ett obetydligt belopp ska ges avgörande betydelse för den enskildes möjligheter att skaffa en lägenhet eller ett telefonabonnemang.

Datainspektionen anser vidare att man måste beakta att kreditupplysningar även i fortsättningen kommer att finnas tillgängliga för personer som saknar legitimt behov av upplysningen. Även om det aktuella lagförslaget kommer att minska utlämnandet av kreditinformation till sådana personer, kommer inte all kreditupplysningsverksamhet att omfattas av de nya bestämmelserna. Framtiden kommer att utvisa om kreditupplysningsföretag kommer att övergå till sådan kreditupplysningsverksamhet som bedrivs med icke-databasanknutna kreditupplysningstjänster som omfattas av YGL, exempelvis CD-romskivor. I dessa fall kommer kreditupplysningar även i fortsättningen att lämnas ut till vem som helst, för vilket ändamål som helst, utan den omfrågades kännedom. Om utvecklingen blir sådan är det endast en beloppsgräns som kan hindra att enskilda drabbas orimligt hårt av enstaka mindre betalningsförsummelser.

Datainspektionen anser att en beloppsgräns på 2500 kronor är lämplig. En betalningsförsummelse som är mindre än så bör upprepas åtminstone en andra gång (för att sedan synas i skuldsaldot när det sammanlagda beloppet överstiger 2500 kronor) för att gäldenären ska riskera att utestängas från kredit-, hyres- och arbetsmarknaden.

Datainspektionen anser att de förändringar som gjordes i 9 kap. 19 § sekretesslagen för att undvika att enstaka mindre betalningsförsummelser fick orimliga följder för den enskilde har lett till att många gäldenärer genom en snabb betalning av skulden till Kronofogdemyndigheten har undgått betalningsanmärkningar i kreditupplysningar. Dessa förändringar är dock enligt Datainspektionens mening inte tillräckliga för att förhindra att mindre betalningsförsummelser kan få orimliga konsekvenser för den enskilde. Det beror bl.a. på att uppgiften om restföring kommer att publiceras av kreditupplysningsföretag i kreditupplysningar från dagen för restföring tills dess uppgiften sekretessbeläggs i samband med att fordringen betalas. Det innebär bl.a. att uppgiften ofta hinner spridas till allmänheten innan sekretess uppstår både i vanliga kreditupplysningar och genom kreditupplysningsverksamhet som omfattas av TF eller YGL.

8 § om förkortad gallringsfrist för mindre betalningsförsummelser

Datainspektionen tillstyrker förslaget.

6. Behandlingen av omfrågeuppgifter

8 § om gallring av omfrågeuppgifter

Datainspektionen tillstyrker förslaget. Datainspektionen anser att en uppgift om antalet kreditupplysningar som lämnats ut om en enskild person under ett kortare tidsintervall kan vara adekvat och relevant under förutsättning att kreditupplysningsföretaget har tillgång till omfrågeuppgifter från ett större, representativt, antal kunder, i synnerhet de större kreditinstituten.

Det är enligt Datainspektionens erfarenhet få uppgifter i kreditupplysningsverksamhet som orsakar sådan oro och irritation bland allmänheten som omfrågeuppgifter. Registreringen har ibland uppfattats som kränkande och orättvis och det har förekommit att personer som haft en rimlig anledning att begära offerter från kreditinstitut avstått från detta på grund av oro för sänkt kreditvärdighet. I dessa och liknande fall snarast motverkar omfrågeuppgifterna en väl fungerande kreditmarknad.

Datainspektionen anser därför att omfrågeuppgifterna bör gallras så snart det uppstår tvivel om uppgifternas relevans. Även om omfrågeuppgifterna är adekvata och relevanta från början kan uppgifternas betydelse antas minska med tiden. Om en person drabbas av betalningssvårigheter till följd av en kortare tids överaktivitet på kreditmarknaden, kommer dessa problem sannolikt att framgå av annan kreditupplysningsinformation inom loppet av ett år. Datainspektionen anser därför att den föreslagna gallringstiden på ett år är väl avvägd.

7. Kreditupplysningar och nya kapitaltäckningsregler

Datainspektionen delar utredningens uppfattning att kreditinstitut har legitimt behov av kreditupplysningar när dessa ska användas som underlag för beräkningen av kapitalkravet för kreditrisker inom ramen för internmetoden, s.k. kapitaltäckningsändamål.

Den tveksamhet som tidigare förelegat på denna punkt beror bl.a. på att det varit oklart om kreditinstituten ska inhämta kreditupplysningsinformationen för att göra en ekonomisk bedömning av den omfrågade själv eller om informationen inhämtas endast för statistikändamål, dvs. för att utvärdera den tillämpade kreditbedömningsmodellens tillförlitlighet. Det torde numera stå klart att riskbedömningen av ekonomisk art görs avseende kunder under befintliga avtal på individuell nivå.

Datainspektionen tillstyrker kravet på kreditupplysningskopia när upplysningen inhämtas för kapitaltäckningsändamål. Eftersom kreditinstituten inhämtar kreditupplysningar för ekonomiska riskbedömningar av enskilda kunder finns det ingen anledning att frånga kravet på kreditupplysningskopia i 11 § KuL när kreditupplysningar inhämtas för kapitaltäckningsändamål.

8. Ikraftträdande

Datainspektionen anser att det är av stor vikt att de föreslagna lagändringarna träder i kraft senast den 1 april 2009. Varje månads fördröjning torde innebära att flera miljoner personupplysningar lämnas ut till personer som saknar legitimt behov av upplysningarna. Till detta kommer att Skatteverket börjar skicka ut 2009 års taxeringsuppgifter till kreditupplysningsföretagen i början av juni 2009. Om ikraftträdandet försenas till exempelvis den 1 juli 2009 så innebär detta att även 2008 års inkomstuppgifter kan komma att spridas via kreditupplysningsföretagens webbplatser utan hänsyn till bestämmelserna om legitimt behov, kreditupplysningskopia och rättelse.

Datainspektionen delar utredningens uppfattning att övergångsregler inte är nödvändiga.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av teamledaren Catharina Fernquist, datarådet Hans-Olof Lindblom och avdelningsdirektören Hans Kärnlöf, föredragande.

Göran Gräslund

Hans Kärnlöf