

Kammarrätten i Stockholm
Box 2302
103 17 STOCKHOLM

ÖVERKLAGANDE

KLAGANDE

Datainspektionen
Box 8114
104 20 Stockholm

MOTPART

Syna AB, 556049-7114

Ombud:

N.N

N.N

Danowsky & Partners Advokatbyrå KB
Box 16097
103 22 STOCKHOLM

ÖVERKLAGAT BESLUT

Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 1 september 2012 i Mål nr 14578-11

SAKEN

Kreditupplysning

YRKANDE

Datainspektionen yrkar att kammarrätten med upphävande av förvaltningsrättens dom avseende de förelägganden som rör kreditupplysningskopior (föreläggande 2-4), med undantag för upphävande av vitesföreläggande (föreläggande 2), fastställer Datainspektionens beslut.

Skäl för ändring

Inställning

Datainspektionen anser att 11 § kreditupplysningslagen inte står i strid med grundlag.

För det fall kammarrätten skulle komma fram till att 11 § kreditupplysningslagen står i strid med grundlag så finns det ändå inte tillräckliga skäl för att inte tillämpa bestämmelsen i 11 § kreditupplysningslagen i detta fall.

Datainspektionen vidhåller därför sitt beslut och vad som åberopats och tidigare sagts i målet.

Bakgrund

Förvaltningsrätten har efter sådan lagprövning som sägs i 11 kap. 14 § regeringsformen funnit att 11 § kreditupplysningslagen inte får tillämpas i målet.

Förvaltningsrätten har däremot inte klargjort på vilket sätt 11 § kreditupplysningslagen står i strid med grundlag.

Förvaltningsrätten synes anse att den ändring i 11 § fjärde stycket kreditupplysningslagen som trädde i kraft den 1 januari 2011 saknar stöd i den s.k. delegationsbestämmelsens (1 kap. 9 § 4 p. tryckfrihetsförordningen (TF) ordalydelse. Delegationsbestämmelsen avser enligt 1 kap. 12 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) även sådan databas enligt 1 kap. 9 § YGL som är aktuell i målet. Datainspektionen har därmed, som Datainspektionen förstår saken, enligt förvaltningsrättens mening inte haft laglig grund för de förelägganden som rör kopieplikten för sådan kreditupplysningsverksamhet som är grundlagskyddad med stöd av 1 kap. 9 § YGL.

Närmare om Datainspektionens inställning

I.

Datainspektionen anser i första hand att ändringen i 11 § fjärde stycket kreditupplysningslagen har meddelats i överensstämmelse med delegationsbestämmelsen.

Förvaltningsrätten framhåller att delegationsbestämmelsen tar sikte på förbud mot offentliggörande av kreditupplysning under vissa förutsättningar. Förvaltningsrätten konstaterar sedan att en kreditupplysningskopia är en

underrättelse i efterhand till den omfrågade om att en fråga ställts och vilka uppgifter som lämnats ut. Som Datainspektionen förstår saken menar förvaltningsrätten att sändandet av en kreditupplysningskopia sker i en efterföljande fas skiljd från själva offentliggörandet och att en bestämmelse som reglerar vad som sker i en efterföljande fas skiljd från offentliggörandet inte omfattas av delegationsbestämmelsens räckvidd. Datainspektionen anser att 11 § kreditupplysningslagen inte ska förstås på detta sätt. Datainspektionen anser att kopieplikten ingår som en del i offentliggörandet av en kreditupplysning. I 11 § första stycket stadgas att:

”När en kreditupplysning om en fysisk person lämnas ut, ska till den som avses med upplysningen samtidigt och kostnadsfritt sändas ett skriftligt meddelande...”

Av 11 § kreditupplysningslagen framgår således att offentliggörandet av en kreditupplysning är villkorat av att en kreditupplysningskopia sänds ut och att denna kreditupplysningskopia måste sändas till den omfrågade samtidigt som offentliggörandet sker.

Av detta följer att 11 § kreditupplysningslagen reglerar vad som sker i en och samma fas i samband med offentliggörandet av en kreditupplysning och att bestämmelsen således omfattas av delegationsbestämmelsens räckvidd.

En ytterligare förutsättning för att 11 § kreditupplysningslagen ska anses omfattas av delegationsbestämmelsens räckvidd är att det innebär ett intrång i den omfrågades personliga integritet om denne inte får del av en kreditupplysningskopia.

I förslaget till kreditupplysningslagen (prop. 1973:155 s. 110) kommenterade föredraganden de åsikter om den registrerades insyn i kreditupplysningsverksamhet som framförts i den s.k. kreditupplysningsutredningen (Kreditupplysning och integritet SOU 1972:79) enligt följande:

För min del anser jag liksom utredningen att det från flera synpunkter är värdefullt att de som berörs av kreditupplysningar får en ökad insyn i kreditupplysningsverksamheten. Som utredningen har framhållit är det i första hand önskvärt att de som berörs får möjlighet att kontrollera att de uppgifter som lämnas om dem är korrekta och så fullständiga som behövs för ett säkert ställningstagande från kreditgivarens sida. Även från integritetssynpunkt är en ökad insyn av värde, så att den enskilde bl. a. får möjlighet att kontrollera att de regler som har ställts upp för verksamheten iakttas.

Regeln om att en kreditupplysningskopia ska innehålla uppgift om vem som beställt kreditupplysningen, s.k. beställaruppgift, infördes i kreditupplysningslagen genom en lagändring 1981. I förarbeten till denna lagändring (prop. 1980/81:10 s. 53)

För egen del ansluter jag mig till uppfattningen att det från integritetsskyddssynpunkt är angeläget att den enskilde omedelbart och på egen hand kan konstatera vem som har begärt en personupplysning om honom. F. n. kan den enskilde, när uppgift om beställaren inte har lämnats, visserligen få denna uppgift via datainspektionen, som med stöd av sina tillsynsbefogenheter enligt kreditupplysningslagen kan inhämta uppgiften från den som lämnat personupplysningen. Detta är emellertid ett omständligt förfarande, som enligt vad datainspektionen har utvecklat i sitt tidigare nämnda yttrande till riksdagens näringsutskott (se NU 1977/78:9) är resurskrävande för både kreditupplysningsföretagen och inspektionen.

Jag förordar därför att 11 § kreditupplysningslagen kompletteras med en bestämmelse som innebär att den som avses med en personupplysning skall, samtidigt som han erhåller en personupplysningskopia, lämnas skriftligt besked om vem som har begärt personupplysningen.

Vid bedömningen av bestämmelsens bakgrund bör den centrala roll som kreditupplysningskopian har för upprätthållandet av ett fungerande konsumentskydd på kreditupplysningsområdet även i övrigt tas i beaktande.

Kreditupplysningslagen innehåller ett flertal bestämmelser som tillkommit med hänsyn till den registrerades personliga integritet. Detta gäller bl.a. bestämmelserna om verksamhetens bedrivande (5 §), känsliga uppgifter m.m. (6 och 7 §§) och gallring (8 §). Samtliga dessa bestämmelser gäller i grundlagsskyddad verksamhet mot bakgrund av att de meddelats, helt eller delvis, med stöd av den möjlighet delegationsbestämmelsen ger att utan hinder av TF och YGL i lag meddela förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet. En förutsättning för att dessa bestämmelser ska ha någon praktisk betydelse är att den registrerade har rätt till insyn i kreditupplysningsverksamheten. Särskilt som den registrerade inte har rätt till något registerbesked enligt 10 § kreditupplysningslagen när det handlar om grundlagsskyddad verksamhet är det ur integritetssynpunkt av största vikt att den omfrågade får del av en kreditupplysningskopia för att denne ska kunna kontrollera att kreditupplysningsverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de övriga bestämmelserna i kreditupplysningslagen som reglerar konsumentskyddet.

Datainspektionen anser således att det innebär ett uppenbart intrång i den omfrågades personliga integritet om denne inte får del av en kreditupplysningskopia i enlighet med 11 § kreditupplysningslagen.

Datainspektionen anser sammanfattningsvis att sändandet av en kreditupplysningskopia utgör en del av offentliggörandet av en kreditupplysning. Därmed får en bestämmelse om kopleplikt meddelas med stöd i delegationsbestämmelsen.

II.

För det fall kammarrätten skulle komma fram till att 11 § fjärde stycket kreditupplysningslagen skulle falla utanför delegationsbestämmelsens räckvidd på grund av att sändandet av en kreditupplysningskopia inte utgör en del av offentliggörandet av en kreditupplysning anser Datainspektionen i andra hand att en bestämmelse om kopleplikt under dessa förutsättningar får meddelas i vanlig lag även utan stöd i delegationsbestämmelsen.

Delegationsbestämmelsen i 1 kap. 9 § punkt 4 TF är utformad som undantag främst från bestämmelsen om förbud mot förhandsgranskning och andra hindrande åtgärder i 1 kap. 2 § TF respektive 1 kap. 3 § YGL. Dessa bestämmelser kallas vanligen för censurförbudet och är – tillsammans med meddelarskyddet – några av de mest centrala i TF. De avser skyddet före offentliggörandet till skillnad mot t.ex. ensamansvaret och brottskatalogen som gäller skyddet efter offentliggörandet.

I delegationsbestämmelsen görs undantag i första hand från censurförbudet. Delegationsbestämmelsen innebär att grundlagstiftaren överlåter till lagstiftaren att besluta om bl.a. förbud mot offentliggörande vad gäller viss kreditupplysningsverksamhet. Vidare omfattar delegationen rätten att stifta lag om ersättningsskyldighet samt rättelse. Ersättningsskyldighet kan innebära ett sådant hinder som avses i 1 kap. 2 § TF medan skyldighet att rätta en oriktig eller missvisande uppgift innebär ett ingrepp i den redaktionella friheten som följer av 3 kap. 4 § YGL.

För det fall sändandet av en kreditupplysningskopia sker i en efterföljande fas skiljd från själva offentliggörandet av kreditupplysningen kommer enligt Datainspektionens mening kopleplikten över huvud taget inte i konflikt med censurförbudet. Av 1 kap. 3 § första stycket YGL framgår att:

Det får inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra

allmänna organ att utan stöd i denna grundlag, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

Om sändandet av kreditupplysningskopior ska anses ske i en efterföljande fas skiljd från själva offentliggörandet av kreditupplysningen inträder enligt detta synsätt skyldigheten att sända en kopia till den omfrågade först efter det att kreditupplysningen redan är offentliggjord och spridd bland allmänheten. Kopieplikten i 11 § kreditupplysningslagen kan därmed inte ses som ett förbud eller hinder mot offentliggörande eller spridning av kreditupplysningar bland allmänheten. Det innebär i sin tur att kopieplikten i 11 § kreditupplysningslagen inte kan anses utgöra ett sådant hinder för offentliggörande eller spridning som 1 kap 2 § TF och 1 kap. 3 § YGL är tänkta att skydda. Kravet på att en kreditupplysningskopia ska skickas ut när en upplysning tillhandahålls ur en databas enligt 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen kan därmed meddelas i vanlig lag utan stöd i en delegationsbestämmelse.

Datainspektionen gör sammanfattningsvis gällande att för det fall sändandet av en kreditupplysningskopia inte är att anse som en del av offentliggörandet av en kreditupplysning får en bestämmelse om kopieplikt meddelas i vanlig lag utan stöd i en delegationsbestämmelse.

III.

För det fall kammarrätten trots allt skulle komma fram till att 11 § kreditupplysningslagen står i strid med grundlag anser Datainspektionen att det i vart fall saknas tillräckliga skäl för att med stöd av en lagprövning åsidosätta 11 § kreditupplysningslagen, särskilt med hänsyn till att frågan om 11 § kreditupplysningslagens förenlighet med grundlagen har diskuterats och varit föremål för ett uttryckligt ställningstagande av såväl riksdagen (Konstitutionsutskottet, 2009/10:KU8y) som regeringen (prop. 2009/10:151 s. 16).

Detta överklagande har beslutats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av chefsjuristen Hans-Olof Lindblom, juristen Martin Brinnen samt avdelningsdirektören Hans Kärnlöf, föredragande.

Göran Gräslund

Hans Kärnlöf