

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## Begäran om översyn av kreditupplysningslagen

### Sammanfattning

Datainspektionen hemställer att regeringen snabbtredet frågan om det är möjligt att låta kreditupplysningstjänster i form av tekniska upptagningar omfattas av kreditupplysningslagens krav på legitimt behov och kreditupplysningskopia. Datainspektionen hemställer vidare att regeringen tar initiativ till en översyn av kreditupplysningslagen i dess helhet. Datainspektionens redogör nedan för sina motiv till detta.

### Bakgrund

Den 1 januari 2011 trädde ett flertal lagändringar i kreditupplysningslagen i kraft. Syftet med lagändringarna var att stärka skyddet för enskildas personliga integritet när kreditupplysningar tillhandahålls ur en databas på ett sådant sätt som avses i den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen.

De viktigaste ändringarna innebar att kravet på legitimt behov i 9 § kreditupplysningslagen och kravet på kreditupplysningskopia i 11 § kreditupplysningslagen måste efterlevas även när kreditupplysningar tillhandahålls via webb- eller SMS-tjänster anknutna till databaser på Internet.

Regeringen har redogjort för bakgrunden till dessa förändringar i promemorian "Ett starkare skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning" (Ds 2008:34) och i propositionen med samma namn (prop. 2009/10:151).

Datainspektionen har mot bakgrund av dessa lagändringar genomfört ett tillsynsprojekt under 2011 i syfte att kontrollera hur de nya bestämmelserna

efterlevs. Datainspektionen har inom ramen för detta projekt inspekterat Sveriges samtliga större kreditupplysningsföretag (10 stycken).

Datainspektionens tillsyn visar att de flesta kreditupplysningsföretag ändrade sina webbtjänster vid årsskiftet i enlighet med den nya lagstiftningen. I två fall fortsatte dock kreditupplysningsföretagen att lämna ut kreditupplysningar via sina webbplatser utan att beakta bestämmelserna om legitimt behov och kreditupplysningskopia. I det ena fallet åberopade kreditupplysningsföretaget att utlämnandet omfattades av den s.k. bilageregeln i 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen. I det andra fallet hävdade kreditupplysningsföretaget att ändringarna i kreditupplysningslagen inte behövde följas eftersom bestämmelserna står i strid med grundlag. Datainspektionen förelade de aktuella kreditupplysningsföretagen att, vid äventyr av vite om 1 000 000 kr, upphöra med utlämnandet i fråga. Kreditupplysningsföretagen har sedermera rättat sig efter Datainspektionens förelägganden.

Den nya lagstiftningen ledde således inledningsvis till ett starkare skydd för den enskildes personliga integritet vid kreditupplysning. Framgången visade sig dock vara endast temporär p.g.a. av utvecklingen av nya typer av kreditupplysningstjänster.

Det framgår av såväl departementspromemorian som propositionen att fördraganden redan i samband med lagstiftningsarbetet uppmärksammade att kreditupplysningsföretag kunde tänkas försöka ”komma runt” den nya lagstiftningen genom att i stället lämna ut kreditupplysningsinformation via s.k. tekniska upptagningar. En teknisk upptagning som är utgiven omfattas av 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen och berörs således inte av de aktuella lagändringarna som enbart tog sikte på utlämnande av kreditupplysningsinformation med stöd av databasregeln i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen. I departementspromemorian (s. 31-33) sägs bl.a. följande:

*”Promemorians bedömning är att integritetsproblemen inte är lika påtagliga vad avser den nya kreditupplysningsverksamhet som bedrivs genom spridning av datadisketter, CD-romskivor eller andra s.k. tekniska upptagningar enligt YGL. Den verksamheten kan på många sätt likställas med kreditupplysningar genom tryckt skrift. Det finns visserligen en del likheter med kreditupplysningsverksamhet där information överförs ur en databas. Till exempel kan datadisketter, CD-romskivor och andra tekniska upptagningar normalt rymma en stor mängd kreditupplysningsinformation om många personer utan att bli enorm och oläslig. Distributionen blir därmed enklare och billigare. På en CD-romskiva kan innehållet dessutom göras sökbart, vilket gör den avsevärt mer användarvänlig än t.ex. en katalog. Sökningar kan ofta göras utifrån såväl namn och personnummer som andra faktorer såsom inkomst, fastighetsinne-*

hav och näringsförbud. Detta innebär i sin tur att informationen kan användas även för andra ändamål än att bedöma någons kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende, t.ex. för riktade marknadsföringsinsatser. Samtidigt har ett tillhandahållande av kreditupplysningar lagrade på en datadiskett eller en CD-romskiva många likheter med ett tillhandahållande genom en kreditupplysningspublikation.

En viktig likhet är att innehållet, både i en teknisk upptagning och en tryckt skrift, per definition utgörs av historiska fakta. **Möjligheten att löpande kunna tillhandahålla en aktuell och fullständig kreditupplysningsinformation är därför, precis som hos kreditupplysningspublikationerna, begränsad i jämförelse med verksamheter där informationen överförs enligt databasregeln i YGL.** En annan likhet ligger i att innehållet och presentationsformen måste bestämmas redan i samband med färdigställandet av den tekniska upptagningen. **Beställaren har alltså inga möjligheter att själv precisera vilken information han vill förvärva, vilket förstås medför att kreditupplysningsinformation i denna form i allmänhet får karaktären av omfångsrika kataloger.** De nu nämnda begränsningarna påverkar både tillgängligheten till informationen **och priset för den**, särskilt i jämförelse med information som överförs på sätt som avses i databasregeln i YGL.

Det nu sagda gör också att intresset hos andra än dem som har ett legitimt behov av kreditupplysningsinformation att beställa en datadiskett, CD-romskiva eller en annan teknisk upptagning med sådan information bedöms vara begränsat. Problemen ur integritetssynpunkt är därmed inte heller lika påtagliga som vid kreditupplysningsverksamhet genom överföringar enligt databasregeln.”

Regeringen gjorde samma bedömning i propositionen (s. 17) med följande tillägg:

”Regeringen avser dock att följa utvecklingen och vidta lämpliga åtgärder om de integritetsskyddande reglerna i kreditupplysningslagen skulle komma att kringgås.”

Föredraganden synes sammanfattningsvis mena att risken för otillbörliga integritetskränkningar när kreditupplysningsinformation lämnas ut via tekniska upptagningar är begränsad på samma sätt som när utlämnandet sker via tryckta skrifter. Produkten blir snabbt föråldrad och beställaren saknar möjlighet att själv precisera vilken information denne vill ta del av. Priset för en så innehållsrik produkt befaras dessutom bli högt.

## Datainspektionens tillsyn

Datainspektionens tillsyn visar att utvecklingen på kreditupplysningsområdet har blivit en annan än den som regeringen förutsåg. Kreditupplysningsföretaget Business Check i Sverige AB (Business Check) har under våren 2011 utvecklat en kreditupplysningstjänst som heter "Personkontroll och kundspärr". "Personkontroll och kundspärr" består av en teknisk upptagning i form av ett USB-minne som uppdateras en gång i veckan. Tjänsten i fråga tillåter abonnenten att precisera exakt vilka upplysningar denne vill ta del av, något som i sin tur innebär att kreditupplysningsföretaget kan ta betalt per utlämnad kreditupplysning. Detta har åstadkommit genom att abonnentens sökningar efter person görs, med alla tänkbara sökkriterier, på Business Checks webbplats [www.businesscheck.se](http://www.businesscheck.se), medan utlämnandet av själva kreditupplysningen sker från USB-minnet som abonnenten installerar lokalt på sin egen dator.

Utlämnandet sker på följande sätt:

På USB-minnet finns mycket omfattande kreditupplysningsinformation om hela Sveriges befolkning över 16 år lagrad i krypterad form. USB-minnet uppdateras en gång i veckan och skickas till abonnenten per post. När en abonnent vill ta del av uppgifter på USB-minnet loggar abonnenten in med sina användaruppgifter på sidan [www.personkontroll.se/Businesscheck](http://www.personkontroll.se/Businesscheck) på Business Checks webbplats [www.businesscheck.se](http://www.businesscheck.se) och går in på sitt personliga konto. Där gör abonnenten en personsökning efter personen som han eller hon vill hämta in en kreditupplysning om. Flera olika sökkriterier, t.ex. namn, personnummer eller adress, kan kombineras. Abonnenten kan exempelvis söka fram personer som bor på en viss adress eller personer som har ett visst efternamn. Resultatet av sökningen presenteras i en träfflista. När rätt person identifierats kan abonnenten välja mellan olika typer av kreditupplysningar (personkontroll, anmärkningskontroll, fastighetskontroll, inkomstkontroll och scoringkontroll). I nästa steg visas den unika nyckeln i form av en kod som abonnenten behöver för att dekryptera kreditupplysningen som finns lagrade på USB-minnet. Abonnenten markerar sin kod genom att dubbelklicka med musen på kodfältet. Abonnenten kopierar sin kod genom att högerklicka på musen och välja "kopiera".

Det hittills beskrivna förloppet genomförs uteslutande på Business Checks webbplats [www.businesscheck.se](http://www.businesscheck.se). Det bör framhållas att när en abonnent på detta sätt söker fram information om enskilda personers identitet så innebär denna personuppgiftsbehandling inte i sig att någon kreditupplysningsinformation lämnas ut. Det kan därmed tyckas att dessa sökningar och sammanställningar borde stå i strid med ändamålsbestämmelsen i 5 § andra stycket kreditupplysningslagen. Ändamålet med den aktuella personuppgiftsbehand-

lingen spelar dock ingen roll. Webbplatsen [www.businesscheck.se](http://www.businesscheck.se) omfattas av ett sådant utgivningsbevis som sägs i 1 kap 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen. Detta innebär att kreditupplysningsregistret enligt 5 § femte stycket kreditupplysningslagen i praktiken kan utnyttjas för vilket ändamål som helst så länge det rör sig om en webbtjänst.

Det efterföljande flödet sker lokalt på abonnentens dator utan åtkomst till Internet. USB-minnet ansluts till abonnentens lokala dator. När programmet på USB-minnet är öppnat kan den valda kreditupplysningen hämtas genom att koden klistras in i USB-minnets användargränssnitt. Då öppnas filen "USB Personkontroll" som ligger på USB-minnet och ett nytt fönster öppnas där den önskade kreditupplysningen presenteras. Abonnenten får på så sätt del av kreditupplysningen på sin lokala dator i klartext. Kreditupplysningsföretaget kan sedan debitera abonnenten per inhämtad kreditupplysning.

Datainspektionen har bedömt att Business Checks kreditupplysningstjänst "Personkontroll och kundspärr" är en sådan teknisk upptagning som omfattas av bestämmelserna i 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen. Kreditupplysningstjänsten "Personkontroll och kundspärr" påverkas således inte av ändringarna i 9 och 11 §§ kreditupplysningslagen.

USB-minnen av denna typ tillhandahålls för närvarande av Business Check, Svensk Handelstidning Justitia AB och Infotorg AB. Det har kommit till Datainspektionens kännedom att även andra kreditupplysningsföretag av konkurrensskäl överväger att utveckla egna liknande tjänster.

Datainspektionen kan därmed konstatera att det återigen har uppstått en möjlighet för en abonnent att på ett lättillgängligt sätt ta del av kreditupplysningar om enskilda personer utan att det krävs något legitimt behov och utan att det skickas ut någon kreditupplysningskopia till den omfrågade. Beställaren har, precis som i webbtjänstfallet, obegränsade möjligheter att själv precisera vilken information som denne vill förvärva. Priset beror på hur många kreditupplysningar som faktiskt inhämtas och informationen är aldrig äldre än sju dagar. Det extra besvär det innebär att stoppa in ett USB-minne i den egna datorn torde inte förmå t.ex. försäkringsbolag, arbetsgivare eller försäkringskassor att avstå från att prenumerera på en tjänst av detta slag. De för integritetsskyddet viktiga bestämmelserna om legitimt behov och kreditupplysningskopior håller således återigen på att förlora sin betydelse.

Datainspektionen konstaterar sammanfattningsvis att syftet med den nya lagstiftningen inte har uppnåtts. Vi lämnar med anledning av detta följande två förslag till åtgärder.

## Ändringar i 9 och 11 §§ kreditupplysningslagen

Datainspektionen föreslår därför att regeringen snabbtredet frågan om det är möjligt att göra ändringar i 9 och 11 §§ kreditupplysningslagen så att kravet på legitimt behov och kreditupplysningskopia fortsättningsvis ska gälla även vid utlämnande av kreditupplysningar via sådana tekniska upptagningar som avses i 1 kap 10 § yttrandefrihetsgrundlagen. Att det är tekniskt fullt möjligt att beakta bestämmelserna om legitimt behov och kreditupplysningskopia även i dessa fall har kreditupplysningsbranschen redan bevisat genom kreditupplysningstjänsten "Personkontroll och kundspärr".

## En översyn av kreditupplysningslagen i dess helhet

Datainspektionen vill även framhålla att det finns anledning att genomföra en mer övergripande översyn av kreditupplysningslagen. Tidigare genomförda ändringar i grundlagarna och den tekniska utvecklingen har gjort kreditupplysningslagen allt mindre ändamålsenlig. I vissa avseenden är den för närvarande till och med direkt skadlig för den personliga integriteten. Orsakerna till detta står att finna i kreditupplysningslagens konstruktion.

I samband med kreditupplysningslagens ikraftträdande 1974 fastslogs att syftet med kreditupplysningslagen i första hand är att undanröja riskerna för att kreditupplysningsverksamhet ska medföra otillbörligt intrång i de kreditöskandes personliga integritet. Samtidigt framhölls att hänsyn måste tas också till kreditgivarnas intresse av en effektivt fungerande kreditupplysningsverksamhet.

För att uppnå kreditupplysningslagens andra syfte, nämligen att underlätta för en effektivt fungerande kreditupplysningsverksamhet, har lagstiftaren gett kreditupplysningsföretagen en privilegierad ställning vid insamlande, lagring och utlämnande av information. Enligt 11 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet får uppgifter i beskattningsdatabasen lämnas ut på medium för automatiserad behandling till den, som har Datainspektionens tillstånd enligt 3 § första stycket kreditupplysningslagen att bedriva kreditupplysningsverksamhet eller bedriver kreditupplysningsverksamhet som är undantagen från tillståndsplikt enligt andra eller fjärde stycket nämnda paragraf. Enligt 12 resp. 14 §§ förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet får den, som har Datainspektionens tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet, ta del av uppgifter från utsöknings- och indrivningsdatabasen resp. betalningsföreläggande- och handräckningsdatabasen på medium för automatiserad behandling.

Enligt 8 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret får uppgifter om make eller vårdnadshavare lämnas ut till kreditupplysningsföretag i elektronisk form. Till detta kommer att kreditupplysningsföretag får behandla uppgifterna utan den registrerades samtycke.

Numera kan ett kreditupplysningsföretag med stöd av 5 § femte stycket kreditupplysningslagen och sitt utgivningsbevis använda sin information för i princip vilket ändamål som helst, exempelvis marknadsföringsändamål och födelsedagssajter. Så länge kreditupplysningsföretag har möjlighet att genom smarta tekniska lösningar kringgå bestämmelserna i 9 och 11 §§ kreditupplysningslagen finns alltid möjligheten att det dyker upp nya tjänster där kreditupplysningsinformation lämnas ut till vem som helst när som helst utan att den registrerade får någon information över huvud taget, vare sig när uppgifter samlas in eller när de lämnas ut.

Det bör även nämnas att Skatteverket har informerat Datainspektionen om att de fått ta emot klagomål från personer som är upprörda över att uppgifter från beskattningsverksamheten publiceras på webbplatser som drivs av företag som saknar Datainspektionens tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet. Skatteverket känner inte till hur dessa ofta okända aktörer på Internet kommit över uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Till detta kommer att bestämmelserna om tillståndspflicht i 3 § kreditupplysningslagen har blivit allt mer urvattnade. En viktig orsak till att kreditupplysningsföretag getts ensamrätt att samla in en mängd ekonomisk information om samtliga Sveriges invånare är att verksamheten kan antas bli bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. I dagsläget kan den som uteslutande tillhandahåller grundlagsskyddade kreditupplysningstjänster såsom webbtjänster, tekniska upptagningar eller tryckta skrifter bedriva kreditupplysningsverksamhet tillståndsfritt. Detta gäller exempelvis två av de tre företag som tillhandahåller USB-minnestjänster. Med hänsyn till att samtliga större kreditupplysningsföretag har skaffat utgivningsbevis och/eller ger ut tryckta skrifter kan dessutom Datainspektionens eventuella tveksamhet kring företagets förmåga att bedriva sakkunnig och omdömesgill kreditupplysningsverksamhet enbart ta sikte på den del av företagets verksamhet som består av traditionell kreditupplysningsverksamhet, vilket i de flesta fall bara är en liten del av den totala verksamheten. Detta gör Datainspektionens tillståndsprövning i stort sett överflödig.

Det råder vidare delade meningar om vilka av kreditupplysningslagens bestämmelser som gäller för grundlagsskyddad verksamhet. Vad föredraganden anförde i förarbetena till kreditupplysningslagen (prop. 1973:155 s. 142) kan inte längre tas för givet:

*I 3 § andra stycket i utredningens lagförslag har angetts vilka av lagens bestämmelser som gäller beträffande kreditupplysning i tryckt skrift. Jag har inte ansett det erforderligt att i mitt förslag ta in någon motsvarighet till denna föreskrift. I stället gäller att samtliga paragrafer i lagen är tillämpliga på kreditupplysningsverksamhet som bedrivs genom utgivande av tryckt skrift, i den mån inte annat särskilt anges.*

Det har vid flera tillfällen förekommit att kreditupplysningsföretag ifrågasatt Datainspektionens rätt att över huvud taget utöva tillsyn över sådan kreditupplysningsverksamhet som är grundlagsskyddad. Som exempel kan nämnas att kreditupplysningsföretag har åberopat källskyddet för att slippa uppge varifrån uppgifter om betalningsanmärkningar inhämtas.

Kreditupplysningsföretagen har med andra ord sluppit undan mycket av sitt konsumenträttsliga ansvar samtidigt som man behållit sin privilegierade ställning vid insamlande, lagring och utlämnande av information.

Datainspektionen anser mot bakgrund av ovanstående att utvecklingen har nått en sådan punkt att lagstiftaren behöver fastställa vilket skydd de registrerade ska ha i samband med kreditupplysningsverksamhet. Det handlar då i första hand om i vad mån uppgifter om fysiska personers ekonomiska förehavanden är skyddsvärda eller inte. Om ekonomisk information även fortsättningsvis ska anses skyddsvärd bör bestämmelserna i kreditupplysningslagen snarast ses över. Om ekonomisk information däremot inte anses ha något större skyddsvärde finns det i stället anledning att ifrågasätta kreditupplysningsföretagens privilegierade ställning i samband med inhämtande, lagring och utlämnande av sådan ekonomisk information. Om man gör den bedömningen måste man i förlängningen även ifrågasätta om det fortfarande finns anledning att förvägra andra företag som är beroende av ekonomisk information, i synnerhet sådana företag vars verksamhet är författningsreglerad och tillståndspliktig, t.ex. banker, försäkringsbolag och inkassobolag, direktåtkomst till Skatteverkets skattedatabas och/eller Kronofogdemyndighetens indrivnings- och handräckningsdatabas.

Det bör även tilläggas att straffbestämmelserna i 19 § kreditupplysningslagen kan behöva ses över. Det kan t.ex. framstå som märkligt att ett kreditupplysningsföretag riskerar böter eller fängelse i ett år om en personupplysning lämnas ut i strid med 9 § kreditupplysningslagen, samtidigt som det lämnas ut en mycket stor mängd kreditupplysningar varje dag via kreditupplysnings-tjänster som "Personkontroll och kundspärr".



Datainspektionen anser för sin del att såväl fysiska som juridiska personer har ett skyddsbehov i samband med kreditupplysningsverksamhet. Detta oberoende av vilken typ av kommunikationsmedium som används. Datainspektionen anser därför att det finns anledning att överväga om det finns möjlighet att göra kreditupplysningslagens bestämmelser mindre beroende av vilket medium som används i kreditupplysningsverksamheten. Bestämmelserna bör i stället knytas till ändamålet med behandlingen. Det bör kanske redan här nämnas att en sådan lösning torde tillåta bl.a. att ändamålet journalistisk verksamhet kan särskiljas från ändamålet kommersiell kreditupplysningsverksamhet.

Datainspektionen konstaterar att föredraganden i regeringens proposition kreditupplysningslagen och dataskyddsdirektivet (prop. 2000/01:50 s. 18) kommenterade frågan om kreditupplysningslagens förhållande till grundlagarna:

*Regeringen avser dock att i lämpligt sammanhang återkomma till frågan om en generell reglering av förhållandet mellan reglerna i kreditupplysningslagen och reglerna i TF och YGL.*

Datainspektionen föreslår därför att regeringen även tillsätter en utredning med uppdrag att utreda frågan om nödvändiga ändringar i kreditupplysningslagen och 1 kap. 8 och 9 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 12 § yttrandefrihetsgrundlagen så att riksdagen ges möjlighet att fatta ett första beslut om återställande av den personliga integriteten på kreditupplysningsområdet innan 2014 års riksdagsval.

Denna hemställan har beslutats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av chefsjuristen Hans-Olof Lindblom, tillsynschefen Catharina Fernquist samt avdelningsdirektören Hans Kärnlöf, föredragande.

Göran Gräslund

Hans Kärnlöf

Kontaktperson: Hans Kärnlöf, tel. 08-657 61 17