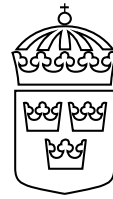


Regeringens proposition

2021/22:92



Ändrade regler för att möjliggöra utlämning av uppgifter för inkomststudier

Prop.
2021/22:92

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 januari 2022

Magdalena Andersson

Mikael Damberg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition lämnas förslag till ändringar i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), som syftar till att den statistikansvariga myndigheten ska kunna lämna ut uppgifter på individnivå om inkomstförhållanden, skulder och förmögenhet till det internationella data- och forskningscentret Luxembourg Income Study (LIS) i Luxemburg. Uppgifterna ska inte direkt kunna hänföras till någon enskild person och endast i begränsad utsträckning utgöras av känsliga personuppgifter.

Förslagen innebär att en stor mängd personuppgifter kommer att lämnas ut till LIS för att, utan hinder av statistiksekretessen, kunna användas för statistik- och forskningsändamål. Riskerna för de enskildas personliga integritet bedöms som obefintliga.

Lagändringarna föreslås träda kraft den 1 maj 2022.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Regeringen har följande förslag till lagtext.	4
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund.....	6
4.1	Luxembourg Income Study (LIS)	6
4.2	Inga nya svenska uppgifter lämnas till LIS	8
4.3	Statistiksekretessen och Statistiska centralbyråns bedömning.....	9
4.4	Tidigare behandling av frågeställningen	9
5	Gällande rätt.....	11
5.1	Statistik, sekretess och integritetsskydd	11
5.2	Lagen och förordningen om den officiella statistiken	11
5.3	Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten.....	12
5.3.1	Regleringen i regeringsformen	12
5.3.2	Regleringen i EU:s dataskyddsförordning.....	13
5.4	Sekretessbestämmelser	17
6	Överväganden och förslag	19
6.1	Behovet av att kunna lämna uppgifter till LIS	19
6.2	En ny uppgiftsskyldighet införs.....	21
6.3	En sekretessbrytande bestämmelse införs	26
7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	29
8	Konsekvenser.....	29
8.1	Konsekvenser för staten	29
8.2	Konsekvenser för den personliga integriteten	29
8.3	Övriga konsekvenser.....	30
9	Författningskommentar.....	30
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken.....	30
9.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	31
Bilaga 1	Sammanfattning av utredningens delrapport Utlämnande av mikrodata till Luxembourg Income Study (LIS).....	32
Bilaga 2	Utredningens författningsförslag.....	33
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	36
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	37
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	39
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 januari 2022.....	40

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2021/22:92

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken,
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2001:99) om den officiella statistiken ska införas en ny paragraf, 18 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹

Den statistikansvariga myndighet som regeringen bestämmer ska lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden, skulder och förmögenhet som den behandlar enligt denna lag till organisationen Luxembourg Income Study. Uppgifter ska dock lämnas ut endast i den utsträckning som krävs för att svenska förhållanden ska återspeglas i de forskningsdatabaser som organisationen tillhandahåller. Uppgifterna ska inte direkt kunna hänföras till någon enskild person.

De enda känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning som får lämnas ut till organisationen är uppgifter om sådana förmåner vid sjukdom eller arbetsskada som avses i 23 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2022.

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

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 24 kap. 8 b §, och närmast före 24 kap. 8 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

Luxembourg Income Study

8 b §

Sekretessen enligt 8 § hindrar inte att en uppgift lämnas till organisationen Luxembourg Income Study enligt 18 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2022.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 28 januari 2021 att ge en särskild utredare uppdrag att belysa och analysera hur individbaserad statistik över de svenska hushållens tillgångar och skulder skulle kunna tas fram och användas för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning, utan att den personliga integriteten och skyddet av personuppgifter åsidosätts (dir. 2021:4). Utredaren skulle också analysera vad som behövs för att registerhållande myndigheter ska kunna lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden och förmögenheter på individnivå till organisationen Luxembourg Income Study (LIS) i Luxemburg och lämna nödvändiga författningsförslag. Den del av uppdraget som avsåg frågan om att lämna ut uppgifter till LIS skulle redovisas i april 2021.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om statistik över hushållens tillgångar och skulder (Fi 2021:02), överlämnade i april 2021 delrapporten Utlämnande av mikrodata till Luxembourg Income Study (LIS). En sammanfattning av delrapporten finns i *bilaga 1*.

Utredningens förslag till ändringar i lagen (2001:99) om den officiella statistiken, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken finns i *bilaga 2*.

Delrapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2021/02171)

Lagrådet

Regeringen beslutade den 9 december 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnade förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

I förhållande till lagrådsremissen föreslås, i fråga om offentlighets och sekretesslagen (2009:400), en annan lagteknisk lösning av innebörden att det förs in en ny paragraf och en ny rubrik i 24 kap. Ändringarna är författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte inhämtat Lagrådets yttrande över de förslagen.

I förhållande till lagrådsremissen har dessutom vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Bakgrund

4.1 Luxembourg Income Study (LIS)

LIS är ett icke vinstdrivande internationellt data- och forskningscenter med säte i Luxemburg. Organisationen har därutöver en filial vid The City University of New York i USA.

LIS är registrerad i det luxemburgska handels- och associationsregistret som en förening utan vinstsyfte, vilket i svensk rätt närmast motsvarar en

ideell förening. LIS är registrerad i verksamhetskategorin forskning och utveckling inom humaniora och samhällsvetenskap.

LIS anses vara en högt respekterad organisation i forskarsamhället. Organisationens verksamhetsmål är att möjliggöra, underlätta, främja och bedriva gränsöverskridande komparativ forskning om socioekonomiska utfall och de institutionella förhållanden som bidrar till att skapa dessa utfall. LIS driver och tillhandahåller två databaser som är avsedda för forskning om inkomstfördelning, fattigdom och förmögenhetsfördelning, Luxembourg Income Study Database (LIS-databasen) och Luxembourg Wealth Study Database (LWS-databasen).

För att kunna analysera fördelningen av inkomster på hushålls- eller individnivå behövs uppgifter på individnivå (mikrodata). LIS-databasen innehåller därför uppgifter om individers inkomster, skattebetalningar, socialförsäkringar, offentliga bidrag och vissa kostnader från nästan 50 olika länder. Uppgifter lämnas av samtliga nordiska länder förutom Sverige, och de flesta övriga EU-länder, samt av Schweiz, Storbritannien, USA, Kanada och Australien. Uppgifter lämnas också av länder i Sydamerika, Afrika och Asien. LWS-databasen innehåller uppgifter om bl.a. individers tillgångar och skulder från ett 20-tal länder, bl.a. flera EU-länder samt Storbritannien, Norge, Kanada och USA. Att färre länder lämnar uppgifter till den senare databasen beror bl.a. på att många länder saknar fullständig statistik på de områden som efterfrågas.

För att uppgifterna ska vara jämförbara, och kunna användas vid komparativa studier, behandlar LIS uppgifterna från respektive land på ett standardiserat och systematiskt sätt enligt vissa mallar. Harmoniseringen av datamaterialet möjliggör detaljerade jämförelser och beräkningar av olika slag. Det är t.ex. möjligt att göra avancerade granskningar av progressiviteten i skattesystemet eller av transfereringssystemets utjämnande effekt på inkomstfördelningen hos befolkningen.

Forskare från olika länder och vissa internationella organisationer, såsom Världsbanken, OECD och Internationella Valutafonden (IMF), använder i sin tur uppgifterna i databaserna till olika forskningsprojekt. I genomsnitt genomför användarna 65 000 förfrågningar per år från databasen. Under det senaste decenniet har 350 svenska användare skickat omkring 80 000 förfrågningar till LIS.

Vetenskapliga artiklar eller andra publikationer som grundas på uppgifter i någon av de båda databaserna ska publiceras på LIS:s webbplats. I februari 2021 fanns det fler än 800 sådana publikationer på webbplatsen, varav minst 400 behandlar uppgifter från Sverige.

LIS lagrar uppgifterna i databaserna på organisationens server i Luxemburg. Genom ett programvarudefinierat nätverk omgärdas lagringen av ett antal säkerhetsåtgärder för att förhindra obehörigt tillträde till, och obehörig användning, av uppgifterna:

- statistiska åtgärder (kontroll av utlämnande, pseudonymisering m.m.),
- organisatoriska åtgärder (användarvillkor, intern tillgång endast för personal med tillstånd, överföring av data genom en säker server m.m.),
- logiska åtgärder (autentisering, kryptering, lösenord, brandvägg m.m.), och

- fysiska åtgärder (begränsad tillgång till och lås på server, lager och nätverksförvaring).

Endast personal vid LIS har direkt tillgång till uppgifterna. Vissa forskare, som har registrerats efter ett särskilt ansökningsförfarande, ges möjlighet att begära ett svar på en viss statistisk fråga med hjälp av ett system som kallas LISSY. För att registreras som användare av LISSY krävs bl.a. att man intygar att uppgifterna i databaserna endast ska användas i ett vetenskapligt syfte eller för utbildningsändamål, och inte till någon del i ett kommersiellt syfte.

Teknisk sett kallar LIS sin lösning LISSY ”remote execution”, vilket innebär att användarna inte har direktkontakt med eller direktåtkomst till forskningsdatabasen. I stället skickar de in en begränsad kommandouppställning från de vanligaste statistikprogramvarorna till LIS genom ett e-postbaserat program. Det finns ett särskilt filter som söker av vissa nyckelord bland de kommandon som skickas in. Detta filter ska säkerställa att användaren inte försöker kringgå regelverket för LISSY för att få del av uppgifter som är hänförliga till en viss individ. Det är alltså förbjudet enligt regelverket för LISSY att göra en sådan sökning. Om kommandot fastnar i filtret, krävs det en särskild granskning av personal vid LIS innan sökningen kan genomföras.

Resultatet i form av tabeller eller liknande sammanställningar avseende den aktuella frågan skickas sedan tillbaka till användaren via e-post. LIS menar att dess lösning innebär en högre säkerhetsnivå än andra statistiksystem där s.k. ”remote access” används. Det senare möjliggör för användaren att observera data på individnivå. Användaren har vid ”remote execution” via LISSY inte vid något tillfälle möjlighet att observera eller ladda ner den mikrodata som finns lagrad i databaserna.

Uppgifterna i de båda databaserna kommer från de berörda länderna. I många länder görs regelbundet undersökningar som finns tillgängliga vid landets statistikmyndighet. I Sverige är det Statistiska centralbyrån (SCB) som sammanställer uppgifter av nu aktuellt slag. SCB har levererat uppgifter till LIS sedan organisationen startade 1983, avseende förhållanden under delar av perioden 1967–2005. LIS samarbetar med i princip samtliga europeiska nationella statistikmyndigheter och med EU:s statistikorgan Eurostat.

4.2 Inga nya svenska uppgifter lämnas till LIS

SCB har de senaste 15 åren bedömt att det saknas rättsligt stöd i den svenska lagstiftningen för att lämna ut svenska uppgifter av nu aktuellt slag till LIS. Den senaste leveransen av data från Sverige som har lämnats till LIS avser därför 2005. Sverige ingår därmed inte längre i den internationella forskning om inkomstskillnader och fattigdom som utförs med utgångspunkt i LIS:s databaser. Visserligen tillhandahåller SCB undersökningar av svenska förhållanden som ger möjlighet att studera inkomstutveckling för olika grupper över tid, men dessa möjliggör inte sådana jämförelser av förhållandena i olika länder som hade kunnat utföras om uppgifterna ingått i LIS:s databaser.

Bland de uppgifter som SCB har tillgång till har LIS tidigare efterfrågat bl.a. den mikrodata som ligger till grund för undersökningen Hushållens ekonomi, som numera i huvudsak motsvaras av undersökningarna Inkomster och skatter, Boendegifter och Hushållens boende. Såvitt framkommit har LIS inte efterfrågat uppgifter som är knutna till personnummer eller som på annat sätt direkt går att hänföra till en enskild person. Några sådana uppgifter finns inte heller lagrade i LIS:s databaser.

4.3 Statistiksekretessen och Statistiska centralbyråns bedömning

Enligt 24 kap. 8 § första stycket OSL gäller sekretess i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Denna s.k. statistiksekretess är absolut.

Enligt 24 kap. 8 § tredje stycket OSL får dock uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål, och som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. SCB har dock ansett sig förhindrad att lämna uppgifter till LIS, eftersom myndigheten menar att det inte går att bedöma att det står klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att någon enskild lider skada eller men. Myndigheten har motiverat sitt ställningstagande med att uppgifterna ska lämnas ut till en generell databas, i syfte att användas för framtida, ospecificerade forskningsprojekt.

4.4 Tidigare behandling av frågeställningen

SCB:s ställningstagande i fråga om möjligheten att lämna ut uppgifter till LIS berördes i ett betänkande från Registerforskningsutredningen, dock utan att något förslag lades fram (SOU 2014:45 s. 344 och 355).

Riksrevisionen har därefter granskat om det finns rättsliga förutsättningar för SCB att lämna ut data till LIS (se Riksrevisionens rapport Internationella jämförelser av inkomstskillnader – Sveriges möjligheter att bidra med statistik, RiR 2016:24). Enligt myndigheten var syftet med granskningen inte att pröva SCB:s ställningstagande, utan att belysa hur SCB har motiverat sitt ställningstagande och, med utgångspunkt i detta, om möjligt, peka på alternativa lösningar. Riksrevisionen konstaterade i rapporten att intresset för frågor som rör inkomstfördelning har ökat, samt att både FN och EU har beslutat om mål för fattigdom och inkomstspridning. Vidare framhöll myndigheten att det behövs data på individnivå för att kunna analysera fördelningen av inkomster på individ- eller hushållsnivå. Myndigheten anförde också att data om svenska förhållanden är viktiga i ett internationellt perspektiv, och att LIS-databasen är en viktig internationell databas för forskare på det aktuella området. Riksrevisionen konstaterade även att de uppgifter som LIS har behov av torde omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL, och att det krävs en sekretessbrytande

bestämmelse för att uppgifterna ska kunna lämnas ut. Myndigheten rekommenderade mot denna bakgrund regeringen att, utifrån en avvägning mellan databasens nytta för forskningen och den enskildes behov av integritet, ta ställning till frågan om de aktuella uppgifterna ska lämnas ut till LIS.

I sin skrivelse till riksdagen med anledning av granskningsrapporten instämde regeringen i Riksrevisionens bedömning av intresset för inkomstfördelningsfrågor i samhället och politiken (skr. 2016/17:65 s. 3 och 4). Vidare delade regeringen myndighetens bedömning av betydelsen av LIS och av att uppgifter från svenska myndigheter ingår i den aktuella databasen. Mot bakgrund av att SCB hade bedömt att det finns hinder mot att lämna ut uppgifterna till LIS delade regeringen Riksrevisionens bedömning att det krävs en sekretessbrytande bestämmelse för att SCB ska kunna lämna ut uppgifterna.

Regeringen beslutade den 7 juli 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. föreslå en kompletterande reglering av behandling av personuppgifter för forskningsändamål med anledning av dataskyddsförordningen (dir. 2016:65). Utredaren gavs också genom tilläggsdirektiv i uppdrag att bl.a. analysera vilken rättslig reglering som behövs och är lämplig för att SCB ska ha möjlighet att lämna ut uppgifter om individers inkomstförhållanden ur sina register till LIS samt att lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2017:61).

Utredningen, som antog namnet Forskningsdatautredningen, lämnade i betänkandet Rätt att forska (SOU 2018:36) förslag till en ny bestämmelse om forskningssekretess i OSL. Förslaget innebar att sekretess skulle gälla hos en forskningshuvudman för uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden med ett omvänt skaderekvisit. Forskningsdatautredningen föreslog också en ny bestämmelse i OSL för att möjliggöra utlämnande av uppgifter till europeiska forskningsdatabaser som drivs av forskningshuvudmän med verksamhetsställen utanför Sverige och som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad EU:s dataskyddsförordning.

Förslaget, som inte har lett till lagstiftning, omfattade således utlämnande av uppgifter till europeiska forskningsdatabaser generellt, och inte enbart utlämnande till LIS. Förslaget var dock avsett att bl.a. ge SCB möjlighet att lämna ut uppgifter om individers inkomstförhållanden ur sina register till LIS (SOU 2018:36 s. 378 och 391). Den föreslagna bestämmelsen i OSL innebar att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt lagen enbart skulle få röjas för en forskningshuvudman med verksamhetsställe utanför Sverige som ansvarar för en forskningsdatabas och som omfattas av EU:s dataskyddsförordning, om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en forskningshuvudman med verksamhetsställe i Sverige, och om forskningshuvudmannen bl.a. omfattades av motsvarande skyddsregler som gäller enligt OSL.

Den föreslagna bestämmelsen skulle enligt Forskningsdatautredningen vara sekretessbrytande (se SOU 2018:36 s. 379 och 389–391). SCB anförde dock i sitt remissvar med anledning av utredningens betänkande att den problematik som förelegat tidigare (se avsnitt 4.3) även skulle kvar-

stå efter ett införande av den föreslagna bestämmelsen. Enligt myndigheten skulle det inte heller vid en tillämpning bestämmelsen kunna konstateras att uppgifterna kan lämnas ut utan att någon enskild lider skada eller men. SCB konstaterade därför att den föreslagna bestämmelsen inte var sekretessbrytande, och därmed inte möjliggjorde ett utlämnande. SCB anförde vidare att förslaget inte heller innebar någon författningsreglerad uppgiftsskyldighet för myndigheten. Enligt SCB:s uppfattning fyllde den föreslagna bestämmelsen således inte någon funktion och det var svårt att bedöma vad den skulle innebära. SCB konstaterade avslutningsvis att problemet lagtekniskt hade kunnat lösas med en sekretessbrytande bestämmelse som innebar en uppgiftsskyldighet för registerhållande myndigheter.

5 Gällande rätt

5.1 Statistik, sekretess och integritetsskydd

Den statliga statistiken består av officiell statistik och övrig statistik. För den officiella statistiken finns det ett särskilt regelverk. Även annan statlig statistik omfattas i vissa avseenden av detta regelverk. Den officiella statistiken regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

I OSL finns det, som framgått av avsnitt 4.3, sekretessbestämmelser till skydd för de uppgifter som används vid framställning av statistik.

En stor del av den statistik som framställs är registerbaserad. Det finns ett stort antal registerförfattningar som reglerar användningen av viktiga register inom den offentliga sektorn. Sådana författningar reglerar myndigheternas behandling av personuppgifter. Det huvudsakliga syftet med regleringen är att skydda enskildas personliga integritet.

Grundläggande bestämmelser om skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen. Även i EU:s dataskyddsförordning samt i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning finns bestämmelser som har stor betydelse för skyddet av den personliga integriteten i fråga om dataskydd. Registerförfattningarna kan innehålla regler som kompletterar eller avviker från det integritetsskydd som följer av denna reglering.

5.2 Lagen och förordningen om den officiella statistiken

Grundläggande bestämmelser om det allmännas statistikinsamling finns i lagen om den officiella statistiken. Officiell statistik ska enligt denna lag finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning (3 §). Statistiken ska vara objektiv och allmänt tillgänglig (3 a §). Näringsidkare

m.fl. är skyldiga att lämna uppgifter till de statistikansvariga myndigheterna (7 och 8 §§). Bestämmelser om statistikansvariga myndigheters rätt att behandla personuppgifter för framställning av statistik finns i 14–15 a §§ lagen om den officiella statistiken. Enligt 14 § första stycket finns en generell rätt att, utan samtycke av den registrerade, behandla personuppgifter för framställning av statistik. För sådan behandling är den statistikansvariga myndigheten personuppgiftsansvarig. Behandling av personuppgifter får omfatta uppgift om personnummer. När en statistikansvarig myndighet lämnar ut uppgifter som inte direkt kan hänföras till en enskild, får myndigheten förse dem med en beteckning som hos den statistikansvariga myndigheten kan kopplas till personnummer eller motsvarande för att göra det möjligt att senare komplettera uppgifterna (16 § första stycket). En sådan åtgärd får vidtas om den som uppgifterna lämnas ut till ska använda dessa för forskning eller statistik samt har ett särskilt behov av att senare kunna komplettera uppgifterna. Uppgifter som lämnats ut på detta sätt får av den som uppgifterna lämnas ut till endast behandlas för forskning eller statistik (17 §). Regeringen meddelar enligt 1 § lagen om den officiella statistiken föreskrifter om vilka myndigheter som ansvarar för officiell statistik (statistikansvariga myndigheter).

Förordningen om den officiella statistiken innehåller kompletterande föreskrifter till lagen om den officiella statistiken. Vad som är officiell statistik, och vilka myndigheter som är statistikansvariga myndigheter, framgår av bilagan till förordningen. En statistikansvarig myndighet ska besluta om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde, om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen (2 § andra stycket). Av bilagan till förordningen framgår att det ska produceras officiell statistik inom bl.a. områdena Hushållens ekonomi och Nationalräkenskaper. Området Hushållens ekonomi består av statistikområdena Inkomster och inkomstfördelning samt Hushållens utgifter. SCB är statistikansvarig myndighet för de aktuella områdena. Myndigheten ansvarar enligt 1 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån för att utveckla, framställa och sprida officiell statistik och annan statlig statistik, samt för att samordna systemet för den officiella statistiken.

5.3 Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten

5.3.1 Regleringen i regeringsformen

De grundläggande bestämmelserna till skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen. I 1 kap. 2 § regeringsformen anges att den offentliga makten ska utövas med bland annat respekt för den enskilda människans frihet och värdighet samt att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv.

För att stärka skyddet för den personliga integriteten infördes den 1 januari 2011 ett nytt andra stycke i 2 kap. 6 § regeringsformen. I bestämmelsen anges att var och en är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervak-

ning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Uttrycket ”personliga förhållanden” omfattar bl.a. uppgifter om en persons ekonomi (prop. 2009/10:80 s. 177). I förarbetena till bestämmelsen nämns att information om enskildas personliga förhållanden finns lagrad hos en rad olika myndigheter, bl.a. hos SCB och andra statistikansvariga myndigheter, samt att lagringen och behandlingen av uppgifterna i flertalet fall kan sägas innebära att enskilda kartläggs, även om det huvudsakliga ändamålet med behandlingen är ett helt annat (prop. 2009/10:80 s. 180 och 181).

Skyddet för den personliga integriteten är inte absolut, utan kan under vissa förutsättningar begränsas med hänsyn till andra motstående intressen. Begränsningen måste dock ske genom lag (2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen). Denna begränsning får vidare ske endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen).

Regleringen avser enligt förarbetena att understryka kravet på att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften. Eftersom begränsningen inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet, måste ett lagstiftningsarbete som påverkar skyddet av den personliga integriteten inkludera en integritetsanalys. Det intrång som sker i den enskildes personliga integritet måste vidare vara befogat och stå i rimlig proportion till de fördelar som intrånget bidrar med till det motstående intresset (prop. 1975/76:209 s. 53).

5.3.2 Regleringen i EU:s dataskyddsförordning

EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna, men både förutsätter och möjliggör kompletterande nationella bestämmelser.

Det huvudsakliga syftet med dataskyddsförordningen är att ytterligare harmonisera och effektivisera skyddet för personuppgifter för att förbättra den inre marknadens funktion och öka enskildas kontroll över sina personuppgifter. Förordningen är bl.a. avsedd att tillämpas på behandling av personuppgifter för statistiska ändamål (skäl 162 till förordningen).

För att dataskyddsförordningen ska vara tillämplig krävs att den personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträdet är etablerad i EU eller EES eller att de behandlar personuppgifter som har anknytning till varor och tjänster till personer i EU eller EES eller behandlar personuppgifter i samband med övervakning av människors beteende inom EU eller EES (artikel 3).

Definitioner

Dataskyddsförordningen innehåller en rad definitioner av olika begrepp som används i förordningen (artikel 4).

Personuppgifter är varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar levande fysisk person (kallad registrerad). Den registrerade kan identifieras av namn, identifikationsnummer, lokaliseringssuppgift

eller onlineidentifikatorer samt av en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

Behandling av personuppgifter är en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller inte, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring.

Pseudonymisering avser behandling av personuppgifter på ett sätt som innebär att personuppgifterna inte längre kan tillskrivas en specifik registrerad utan att kompletterande uppgifter används, under förutsättning att dessa kompletterande uppgifter förvaras separat och är föremål för tekniska och organisatoriska åtgärder som säkerställer att personuppgifterna inte tillskrivs en identifierad eller identifierbar fysisk person.

Med statistiska ändamål avses enligt skäl 162 till förordningen varje åtgärd som vidtas för den insamling och behandling av personuppgifter som är nödvändig för statistiska undersökningar eller för framställning av statistiska resultat. De statistiska resultaten kan vidare användas för olika ändamål, inbegripet vetenskapliga forskningsändamål. Resultatet av behandlingen för statistiska ändamål består inte av personuppgifter, utan av aggregerade personuppgifter. Varken personuppgifterna eller resultatet av behandlingen får användas till stöd för åtgärder eller beslut som avser någon särskild fysisk person.

Grundläggande principer

För all behandling av personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning gäller ett antal grundläggande principer (artikel 5). Personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt och de ska samlas in för på förhand bestämda och berättigade ändamål, som tydligt har angivits. Personuppgifterna ska vara riktiga. Alla rimliga åtgärder ska vidtas för att felaktiga uppgifter rättas eller raderas. Personuppgifter ska enligt den s.k. principen om uppgiftsminimering dessutom vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet. Behandlingen av personuppgifter ska ske på ett säkert sätt, och inte pågå under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Personuppgifter kan dock under vissa förutsättningar lagras under längre perioder, i den mån uppgifterna enbart behandlas för bl.a. vetenskapliga forskningsändamål eller statistiska ändamål.

Personuppgifter får som huvudregel samlas in endast för ett visst ändamål och får inte behandlas för något ändamål som strider mot det ursprungliga ändamålet, s.k. ändamålsbegränsning. Ytterligare behandling för bl.a. vetenskapliga forskningsändamål och statistiska ändamål ska dock inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen (artikel 5.1 b). Vid en sådan vidarebehandling som inte hindras av principen om ändamålsbegränsning krävs det inte någon annan separat rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs (skäl 50 till förordningen). Behandling för bl.a. vetenskapliga forskningsändamål och statistiska ändamål ska enligt artikel 89 i förordningen omfattas av lämp-

liga skyddsåtgärder för den registrerades rättigheter och friheter. Skyddsåtgärderna ska säkerställa att tekniska och organisatoriska åtgärder har införts för att se till att särskilt principen om uppgiftsminimering iakttas.

Skyddsåtgärderna får inbegripa pseudonymisering, under förutsättning att ändamålen kan uppfyllas efter en sådan åtgärd.

I dataskyddsförordningen föreskrivs ett antal rättigheter för den registrerade och motsvarande skyldigheter för den personuppgiftsansvarige. Om personuppgifter behandlas för bl.a. vetenskapliga forskningsändamål eller statistiska ändamål, får det i EU-rätten eller i medlemsstaternas nationella rätt föreskrivas undantag från vissa av den registrerades rättigheter (artikel 89.2).

Laglig grund för behandling av personuppgifter

För att en behandling av personuppgifter över huvud taget ska vara tillåten, krävs det enligt EU:s dataskyddsförordning att det finns en laglig grund för behandlingen (artikel 6). Minst ett av de i artikel 6 angivna villkoren måste vara uppfyllt. Det första villkoret är att den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Behandling kan också ske om den är nödvändig för att fullgöra ett avtal eller en rättslig förpliktelse, för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för en fysisk person eller för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Personuppgifter kan slutligen behandlas med stöd av en intresseavvägning. Offentliga myndigheter får, när de fullgör sina uppgifter, inte stödja sin behandling av personuppgifter på en intresseavvägning.

Grunden för sådan behandling av personuppgifter som är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna uppfylla en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c, utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e, måste fastställas i nationell rätt eller EU-rätt (artikel 6.3).

Ytterligare ett krav när det gäller behandling med stöd av grunderna i artikel 6.1 c och artikel 6.1 e är att syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, att syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning.

Det finns också möjlighet att i nationell rätt mer detaljerat reglera olika krav på sådan behandling av personuppgifter som är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna uppfylla en rättslig skyldighet, utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.2 i EU:s dataskyddsförordning). I artikel 6.3 i förordningen anges dessutom att den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av förordningen. Denna möjlighet ger utrymme för s.k. registerförfattningar för bl.a. myndigheter.

Dataskyddslagen innehåller kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning (1 kap. 6 §). Det möjliggör avvikande bestämmelser i registerförfattningar.

Av artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning framgår att behandling av vissa känsliga personuppgifter, bl.a. uppgifter om hälsa, som huvudregel är förbjuden.

I 2 kap. dataskyddslagen finns bestämmelser som förtydligar när behandling av personuppgifter är laglig enligt dataskyddsförordningen.

Behandling av personuppgifter för statistikändamål

Den grundläggande regleringen av statistikansvariga myndigheters rätt att behandla personuppgifter för framställning av statistik finns i 14 och 15 §§ lagen om den officiella statistiken.

I 14 § första stycket ges en generell rätt att, utan samtycke av den registrerade, behandla personuppgifter för framställning av statistik. För sådan behandling är den statistikansvariga myndigheten personuppgiftsansvarig. Bestämmelsen gäller även vid framställning av annan statistik hos en statistikansvarig myndighet än officiell statistik (1 § tredje stycket). Den officiella statistiken och annan reglerad statistik framställs av särskilt utpekade myndigheter, som genom författning har tilldelats en uppgift av allmänt intresse. Statistikansvariga myndigheter har således en generell rätt att utan samtycke behandla personuppgifter för framställning av statistik (se prop. 2017/18:107 s. 26 och 27). Genom regleringen i lagen och förordningen om den officiella statistiken har statistikansvariga myndigheter en rättslig grund för att i enlighet med artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning behandla personuppgifter för statistikändamål.

Enligt 15 § första stycket lagen om den officiella statistiken får sådana känsliga personuppgifter som omfattas av artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning endast behandlas om det följer av föreskrifter som regeringen meddelat.

Statliga myndigheter kan enligt svensk rätt tilldelas rättsliga förpliktelser och uppgifter av allmänt intresse även genom regeringsbeslut (se prop. 2017/18:105 s. 51 och 52). Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter kan således preciseras i de statistikansvariga myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Som exempel kan nämnas den ovan nämnda förordningen med instruktion för Statistiska centralbyrån. Av förordningen framgår att SCB ansvarar för att utveckla, framställa och sprida officiell statistik och annan statlig statistik, samt att myndigheten inom ramen för sin statistikverksamhet ska utföra uppdrag åt andra myndigheter, i den utsträckning som den har tillgängliga resurser för det. SCB har därmed en rättslig grund enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning för att, också utanför de statistikområden inom vilka myndigheten ska producera officiell statistik, samla in och i övrigt behandla personuppgifter för statistiska ändamål utan samtycke från de registrerade (se prop. 2017/18:107 s. 26 f).

Överföring av personuppgifter till tredjeländer

Genom EU:s dataskyddsförordning har alla medlemsstater ett skydd för personuppgifter. Detta gäller även EES-länderna. Därför kan personuppgifter överföras fritt mellan länder inom detta område, om behandlingen sker i enlighet med dataskyddsförordningen. För länder utanför EU eller EES, s.k. tredjeländer, finns däremot inga generella regler som ger motsvarande garantier. I kapitel V i förordningen (artiklarna 44–50) har det därför införts särskilda bestämmelser om att överföring av personuppgifter till sådana länder kan ske under vissa förutsättningar.

- det finns ett beslut från Europeiska kommissionen om att det aktuella landet, en internationell organisation eller en eller flera sektorer i ett tredjeland säkerställer en s.k. adekvat skyddsnivå (artikel 45),
- lämpliga skyddsåtgärder vidtas, t.ex. standardiserade dataskyddsbestämmelser och bindande företagsbestämmelser (artiklarna 46 och 47), eller
- ett undantag är tillämpligt i särskilda situationer och enstaka fall (artikel 49), t.ex. om den registrerade uttryckligen har samtyckt till att uppgifterna får överföras efter att först ha blivit informerad om de eventuella riskerna med sådana överföringar, om överföringen är nödvändig för att fullgöra ett avtal mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige eller för att genomföra åtgärder som föregår ett sådant avtal på den registrerades begäran eller om överföringen är nödvändig för att kunna fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk.

Vad som närmare ska förstås med att personuppgifter överförs till tredjeland är inte reglerat i dataskyddsförordningen. I skäl 101 till förordningen anges dock att

”[d]et är viktigt att den skyddsnivå som fysiska personer säkerställs inom unionen genom denna förordning inte undergrävs när personuppgifter överförs från unionen till personuppgiftsansvariga, personuppgiftsbiträden eller andra mottagare i tredjeland [...] vilket inbegriper vidarebefordran av personuppgifter från tredjelandet [...] till personuppgiftsansvariga, personuppgiftsbiträden i samma eller ett annat tredjeland”.

EU-domstolen har uttalat att åtgärden att låta överföra personuppgifter från en medlemsstat till ett tredjeland i sig utgör en behandling av personuppgifter (dom den 6 oktober 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 45).

5.4 Sekretessbestämmelser

Med sekretess avses ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom att en allmän handling lämnas ut eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL).

I OSL regleras också sekretess mellan myndigheter. En uppgift för vilken sekretess gäller får inte röjas för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL).

Enligt 24 kap 8 § OSL gäller sekretess i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. För en uppgift i en allmän handling gäller sekre-

tessen i högst 70 år om uppgiften avser en enskilds personliga förhållanden, och annars i högst 20 år (24 kap. 8 § fjärde stycket OSL).

Sekretessens föremål utgörs av uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Härigenom skyddas inte bara sådana uppgifter som innehåller identitetsbeteckningar som namn och personnummer på en enskild, utan även uppgifter som över huvud taget kan – direkt eller indirekt – hänföras till en viss enskild.

Uttrycket statistik definieras varken i OSL eller i någon annan lagstiftning. I allmänt språkbruk används ordet ”statistik” huvudsakligen i två olika betydelser. Ordet kan för det första användas som en beteckning på en vetenskaplig disciplin. Ursprungligen avsågs med statistik en vetenskap som behandlade rådande förhållanden, i synnerhet politiska, sociala och ekonomiska förhållanden, inom en stat eller olika stater. Statistiken som vetenskaplig disciplin kom senare att, även inom fler områden, behandla metoder för insamling, bearbetning, redovisning och analys av data. Ordet statistik kan för det andra även avse sammanställningar av data som ofta åstadkoms med de olika metoder för insamling, bearbetning, redovisning och analys som utvecklats inom den statistiska vetenskapen. I 24 kap. 8 § OSL nämns uttrycket framställning av statistik. Med statistik avses således i detta sammanhang den senare av de nämnda betydelserna, dvs. sammanställning av data.

All statistikframställning omfattas emellertid inte av bestämmelsen om statistiksekretess. Det beror på att regleringen i 24 kap. 8 § OSL endast är tillämplig i viss verksamhet som avser framställning av statistik. Bestämmelserna om statistiksekretess gäller i första hand i ”särskild verksamhet för framställning av statistik”. Ett typexempel på detta utgörs av den verksamhet som avser framställning av den officiella statistiken, som enligt 3 § lagen om den officiella statistiken ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning.

SCB ägnar sig huvudsakligen åt framställning av statistik. Andra myndigheter, framför allt de som är statistikansvariga myndigheter enligt statistikförordningen, framställer av statistik vid sidan av sin övriga verksamhet.

Eftersom uppgifter som omfattas av statistiksekretess har ett så starkt skydd innebär ett utlämnande som medför att uppgifterna kommer att omfattas av ett svagare sekretesskydd i sig en risk för skada. Även om användningen av uppgifterna hos mottagaren inte medför någon skada kan nämligen det svagare sekretesskyddet hos mottagaren medföra att uppgifterna lämnas vidare på ett sätt som medför skada. Utlämnande av uppgifter till någon annan myndighet som tillämpar statistiksekretess torde normalt kunna ske. Omvänt torde ett utlämnande som innebär att uppgifterna inte längre omfattas av statistiksekretess ofta medföra en skaderisk.

Sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL gäller för personuppgift, om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen eller 6 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor. Bestämmelsen ändrades i samband med att dataskyddsförordningen trädde i kraft. Den tidigare hänvisningen i paragrafen till personuppgiftslagen ersattes med en hänvisning till EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen. Tidigare

gällde sekretess enligt den aktuella bestämmelsen inte om de utlämnade uppgifterna skulle behandlas av personuppgiftsansvariga etablerade utomlands. Genom hänvisningen till dataskyddsförordningen gäller bestämmelsen numera även utlämnanden till utländska mottagare som omfattas av förordningens tillämpningsområde (prop. 2017/18:105 s. 136).

6 Överväganden och förslag

6.1 Behovet av att kunna lämna uppgifter till LIS

Regeringens bedömning: Det finns ett stort behov av att uppgifter om svenska förhållande kan lämnas ut till Luxembourg Income Study (LIS) för att behandlas i de databaser som organisationen tillhandahåller.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna ifrågasätter behovet av att kunna lämna ut uppgifter till LIS.

Skälen för regeringens bedömning: De senaste 30 åren har det funnits en trend med stigande inkomstskillnader i många utvecklade länder. Utvecklingen har medfört att flera internationella organisationer, såsom IMF, OECD och Världsbanken, i större utsträckning än tidigare har intresserat sig för frågor som rör inkomstfördelning. FN och EU har därutöver satt upp mål som handlar om fattigdom och inkomstspridning.

Forskning om inkomstfördelning och anslutande frågeställningar bedrivs inom flera vetenskapliga discipliner, såsom nationalekonomi, sociologi, statskunskap och folkhälsovetenskap. Som exempel på frågor som behandlas kan nämnas hur skatte- och transfereringssystemet påverkar inkomstspridningen, hur stor andel av befolkningen som kan betraktas som fattig i jämförelse med den övriga befolkningen, vilka skillnader det innebär för inkomsttagare på olika nivåer om ekonomiskt stöd ges i form av bidrag eller genom nedsatt skatt eller hur inkomstskillnaderna påverkas av en åldrande befolkning eller av migration. En annan fråga som har fått allt mer uppmärksamhet de senaste åren är penningpolitikens effekter på fördelningen av inkomster och förmögenheter. För att en sådan analys ska kunna genomföras behövs data på mikronivå, dvs. på individ- eller hushållsnivå.

Mikrodata ger en mer komplett bild och förbättrar möjligheten att göra djupare analyser och utvärdera effekter av ekonomisk-politiska beslut. Utöver LIS tillhandahåller Eurostat en databas (EU- SILC) med mikrodata över hushållens inkomster och levnadsförhållanden. Till skillnad från LIS-databasen ingår dock endast EU-länder i denna databas, och data finns tillgänglig endast från den tidpunkt då respektive land blev medlem i EU. Detta innebär bl.a. att det är svårt att belysa frågor kopplade till hur EU-medlemskapet påverkar inkomstnivåer m.m. Det är inte heller möjligt att göra jämförande analyser med länder utanför EU. LIS-databasen innehåller uppgifter från ett större antal länder både inom och utanför EU, vilket möjliggör andra typer av studier. Därtill innehåller databasen längre daterier.

De svenska uppgifter som enligt regeringens bedömning närmast torde vara av betydelse för LIS-databasen avser uppgifter om följande förhållanden för respektive person eller hushåll:

- fastställd inkomst av tjänst, kapital och näringsverksamhet,
- skatter och sociala avgifter,
- typ av anställning, anställningsform, lön, branschtillhörighet, m.m.,
- utbetalningar till följd av socialförsäkringar och andra offentliga transfereringar såsom barnbidrag, sjukpenning, föräldrapenning, akassa, m.m.,
- utbetalningar till följd av allmän pension, tjänstepension och privat pensionssparande,
- utbetalningar till följd av privata transfereringar såsom underhållsbidrag och stipendium,
- kön, civilstånd, ålder, antal medlemmar i hushållet och övriga förhållanden vad gäller hushållens sammansättning,
- boende, däribland boendeform (hyresrätt eller äganderätt i vid mening), räntebetalningar och amorteringar, och
- levnadsomkostnader, bl.a. vad gäller utgifter för livsmedel, kläder, hyror, transport, hälsa, kommunikation, fritidsaktiviteter och kultur samt utbildning.

De uppgifter som torde vara av betydelse för LWS-databasen avser uppgifter om följande förhållanden för respektive person eller hushåll:

- reala och finansiella tillgångar,
- varaktiga konsumtionsvaror,
- bostadslån, studieskulder och övriga skulder,
- bostadsköp såsom köpesumma och förvärvstidpunkt, och
- arv.

För att jämförande studier ska vara möjliga krävs att inkomst- och förmögenhetsuppgifter från olika länder regelbundet sammanställs på ett systematiskt sätt, enligt en viss mall, så att de blir jämförbara. Det är inte tillräckligt att uppgifterna finns tillgängliga hos respektive lands statistikmyndighet. Det räcker alltså inte med att forskare under vissa förutsättningar, i enlighet med vad som anges i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL, kan få ta del av svenska uppgifter från SCB för ett specifikt forskningsprojekt.

Som framgår av avsnitt 4.4 är det av stor betydelse för samhället i stort, för såväl forsknings- och undervisningsändamål som för den offentliga debatten om exempelvis ekonomisk politik i vid mening, att fördelningen av inkomster samt inkomstutvecklingen generellt, och inom olika grupper av befolkningen, kan studeras och analyseras.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det finns ett stort behov av att kunna lämna statistiska uppgifter om svenska förhållanden till LIS, i syfte att de därefter ska kunna behandlas i LIS-databasen och LWS-databasen.

Regeringens förslag: Den statistikansvariga myndighet som regeringen bestämmer ska lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden, skulder och förmögenhet som den behandlar enligt lagen om den officiella statistiken till LIS i den utsträckning som krävs för att svenska förhållanden ska återspeglas i de forskningsdatabaser som organisationen tillhandahåller. Dessa uppgifter ska inte direkt kunna hänföras till någon enskild.

Känsliga personuppgifter ska dock inte lämnas ut, bortsett från uppgifter om socialförsäkringsförmåner vid sjukdom eller arbetsskada.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har föreslagit att regeringen ska bemyndigas att i förordning föreskriva att en statistikansvarig myndighet ska lämna ut vissa uppgifter till LIS. Utredningen har också föreslagit att det i en sådan förordning ska anges dels att det är SCB som ska lämna ut uppgifterna, dels de närmare förutsättningarna för utlämnandet.

Remissinstanserna Det stora flertalet av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget har tillstyrkt eller inte framfört några invändningar mot det. *Integritetsskyddsmyndigheten* avstyrker förslaget i dess helhet, eftersom myndigheten anser att det innebär en omfattande behandling av personuppgifter, utan de registrerades samtycke, som rör stora delar av den svenska befolkningen och som även kommer att omfatta integritetskänsliga personuppgifter om hälsa. Myndigheten bedömer vidare att en sådan behandling, för att vara förenlig med kraven i 2 kap. 6 § andra stycket och 2 kap. 20–21 §§ regeringsformen och i EU:s dataskyddsförordning, måste regleras i lag. Enligt myndigheten bör det även i lagen anges vilken myndighet som ska lämna ut uppgifterna. *Pensionsmyndigheten* anser inte att utredningen undersökt om det finns någon risk för att personuppgifter förs över från Luxemburg till USA i strid med EU:s dataskyddsförordning.

Skälen för regeringens förslag

En uppgiftsskyldighet i förhållande till LIS bör regleras i lag

Av 2 kap. 6 § regeringsformen följer att var och en är skyddad i förhållande till det allmänna mot olika slag av integritetsintrång. Grundlagsskyddet innefattar ett skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Detta skydd kan endast begränsas genom lag (jfr 2 kap. 20 § regeringsformen). Av förarbetena framgår att avvägningen i fråga om vad som utgör ett betydande integritetsintrång ska göras utifrån en rad omständigheter (prop. 2009/10:80 s 184). När det gäller myndigheternas tillgång till och behandling eller utlämnande av uppgifter om enskilda privatpersoner kan t.ex. behöva beaktas hur integritetskänsliga uppgifterna kan anses vara och hur mycket information om enskilda som hanteras samlat. Det är också naturligt att stor vikt läggs vid ändamålet för behandlingen (jfr prop. 2009/10:80 s. 183). Utlämnandet av uppgifter till LIS kommer att omfatta en stor mängd information, som är hänförlig till i stort sett hela den svenska befolkningen. Många av upp-

gifterna kan antas vara av integritetskänslig natur. Det talar för att integritetsintrånget kan anses betydande. Mot detta talar samtidigt att uppgifterna kommer att lämnas ut i avidentifierad form. Det kommer med andra ord inte vara möjligt att hänföra en viss integritetskänslig uppgift till en enskild individ. Enligt regeringen är det vidare av stor betydelse att uppgifterna kommer att behandlas av LIS uteslutande för statistikändamål.

I motsats till utredningen gör regeringen sammantaget bedömningen att utlämnandet av uppgifter till LIS inte innefattar ett sådant betydande integritetsintrång som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Eftersom utlämnandet ska ske till en enskild mottagare behöver en sekretessbrytande bestämmelse tas in i OSL eller en lag eller förordning som OSL hänvisar till (se vidare avsnitt 6.3). Systematiska och lagtekniska skäl talar därför för att också regleringen av utlämnandet tas in i lag. Regeringen anser dock, till skillnad från *Integritetsskyddsmyndigheten*, att frågan om vilken myndighet som ska ansvara för utlämnandet inte är av sådan karaktär att den bör beslutas i lag. Det kan i sammanhanget konstateras att SCB överhuvudtaget inte omnämns i lagen om den officiella statistiken.

Vilka uppgifter ska lämnas ut till LIS?

De uppgifter som LIS har behov av för sina databaser utgörs av uppgifter om inkomstförhållanden, skulder och förmögenhet, som redan behandlas enligt lagen om den officiella statistiken. För att dessa uppgifter ska vara meningsfulla behöver de knytas till personliga uppgifter, såsom kön, ålder, civilstånd m.m. (se vidare avsnitt 6.1). De behöver dock inte vara direkt hänförliga till någon enskild. Skyldigheten att lämna ut uppgifter bör mot denna bakgrund begränsas till uppgifter om inkomstförhållanden, skulder och förmögenhet, som redan behandlas enligt lagen om den officiella statistiken och som inte är direkt hänförliga till någon enskild.

Utlämnandet av uppgifter bör vidare begränsas till sådana uppgifter som krävs för att svenska förhållanden ska återspeglas i de forskningsdatabaser som LIS tillhandahåller. De databaser som LIS för närvarande behöver uppgifter till är LIS-databasen och LWS-databasen. Regeringen utesluter dock inte att någon liknande databas kan tillkomma. Den statistikansvariga myndigheten för de områden som då kan vara aktuella, för närvarande SCB, bör ges ansvaret för att bedöma vilka närmare uppgifter som krävs för att svenska förhållanden ska återspeglas i de databaser som LIS tillhandahåller. Urvalet av uppgifter bör dock begränsas av att de aktuella uppgifterna redan ska behandlas av den statistikansvariga myndigheten enligt lagen om den officiella statistiken.

Enligt utredningens lagförslag ska uppgifter om hälsa vara de enda känsliga personuppgifter som får lämnas ut. Av motiveringen och författningsskommentaren framgår emellertid att det är uppgifter om sjukpenning som avses. Uppgifter om hälsa kan framgå indirekt om uppgifter om t.ex. utbetalad sjukpenning lämnas ut till LIS. Uppgifter av det senare slaget efterfrågas av LIS. Det bedöms vara av stort intresse ur ett forskningssperspektiv att uppgifter om utbetalningar till följd av rätt till sjukpenning och andra liknande förmåner kan redovisas särskilt. Detta talar starkt för att uppgifter om sådana utbetalningar ska kunna lämnas ut till LIS. Av betydelse är också att en uppgift om utbetalning av t.ex.

sjukpenning får anses vara betydligt mindre känslig än t.ex. en uppgift om en medicinsk diagnos. Enligt regeringen bör inte bara uppgifter om sjukpenning kunna lämnas ut till LIS. Även uppgifter om sjukersättning och andra liknande ersättningar enligt 23 kap. 2 § socialförsäkringsbalken bör omfattas. Uppgiftsskyldigheten kommer därmed enligt den nuvarande lydelsen av 23 kap. 2 § att omfatta sjukpenning, rehabiliteringsersättning, sjukersättning, arbetsskadeersättning, statlig personskadeersättning, krigsskadeersättning, smittbärrersättning och närståendepenning.

Rättslig grund för behandlingen av personuppgifter

De uppgifter som det enligt regeringen finns behov av att lämna ut till LIS avser en identifierbar person och utgör därmed personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning. Förordningen är därmed tillämplig på utlämnandet. Som konstaterats i avsnitt 5.4 måste all behandling av personuppgifter ha stöd i någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. En sådan grund är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som den personuppgiftsansvarige har (artikel 6.1 c). Enligt artikel 6.3 i förordningen ska en rättslig förpliktelse fastställas i unionsrätten eller den nationella rätten för att kunna läggas till grund för personuppgiftsbehandlingen. Även syftet med behandlingen måste i ett sådant fall fastställas i den nationella rätten. Den nationella rätten som grunden fastslås i ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att den statistikansvariga myndigheten ska lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden, skulder och förmögenhet till LIS i den utsträckning som krävs för att svenska förhållanden ska återspeglas i de forskningsdatabaser som LIS tillhandahåller. Uppgiftsskyldigheten kommer att vara begränsad till sådana uppgifter som myndigheten redan behandlar enligt lagen om den officiella statistiken. Uppgiftsskyldigheten får anses utgöra en sådan rättslig förpliktelse som avses i artikel 6.1 c. Behandlingen av personuppgifter i form av utlämnande av uppgifter till LIS kommer att vara nödvändig för att fullgöra denna förpliktelse. Syftet med personuppgiftsbehandlingen framgår av bestämmelsen. Som framgår nedan anser regeringen att den föreslagna regleringen är proportionell i förhållande till det legitima mål som eftersträvas. Den rättsliga grunden kommer därmed att vara fastställd i enlighet med artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

Behandling av känsliga personuppgifter

Behandling av uppgifter om en persons hälsa är som framgår av avsnitt 5.4.3 som huvudregel förbjuden enligt EU:s dataskyddsförordning. I artikel 9.2 i dataskyddsförordningen finns ett antal undantag från förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter. Undantagen är direkt tillämpliga, men i vissa fall krävs stöd i rättsordningen, utöver det som dataskyddsförordningen ger. Detta gäller t.ex. undantaget i artikel 9.2.g som anger att behandlingen av känsliga personuppgifter är tillåten om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Unionsrätten eller den nationella rätten ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd

och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Även undantaget i artikel 9.2.j, som gäller behandling som är nödvändig för bl.a. statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, innehåller sådana krav.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer att reglera vilka slags känsliga uppgifter som kan bli föremål för ett utlämnande till LIS. Det rör sig endast om uppgifter om sådana förmåner vid sjukdom eller arbetsskada som avses i 23 kap. 2 § socialförsäkringsbalken. Utlämnandet till LIS sker för att svenska förhållanden om inkomst, skulder och förmögenhet ska återspeglas i organisationens databaser. Genom den föreslagna bestämmelsen kommer utlämnandet av de känsliga uppgifterna ske på grundval av nationell rätt. Behandlingen kommer att ske för att LIS ska ha möjlighet att behandla svensk statistik i sina databaser. Regeringen har i avsnitt 6.1 redogjort för vikten av att ett uppgiftslämnande kommer till stånd. De uppgifter som lämnas ut kommer inte att vara av det känsligare slaget. Vidare kommer uppgifterna inte att vara direkt hänförliga till enskilda personer. Behandlingen av uppgifterna hos LIS är, som framgår av avsnitt 4.1, underkastad stränga regler. Som regeringen konstaterar nedan står den föreslagna regleringen i proportion till det eftersträvade syftet. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska uppgifter endast lämnas ut i den utsträckning som krävs för att svenska förhållanden ska återspeglas i de forskningsdatabaser som organisationen LIS tillhandahåller. Uppgifterna ska inte direkt kunna hänföras till någon enskild person. Härigenom kommer svensk rätt också att innehålla sådana bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen som krävs för att undantaget mot förbudet att behandla känsliga personuppgifter i de nämnda artiklarna ska vara tillämpligt. Sammantaget anser regeringen att behandlingen av de känsliga personuppgifterna är tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning.

Dataskydd i förhållande till tredjeland

Pensionsmyndigheten har ifrågasatt om utredningen i tillräcklig grad utrett frågan om svenska uppgifter från LIS kan föras över till USA. Regeringen utgår från att LIS i sin verksamhet följer EU:s dataskyddsförordning, som i enlighet med vad som anförs i avsnitt 5.3.2, ställer särskilda villkor för att uppgifter ska kunna föras över till tredje land. Regeringen utgår också från att myndigheterna i Luxemburg ser till att förordningen följs. Om den statistikansvariga myndigheten skulle få indikationer på att förordningen inte följs kan den enligt 21 kap. 7 § OSL inte lämna ut några uppgifter (se vidare avsnitt 6.3). Som framgår av avsnitt 4.1 förekommer det att forskare i tredjeland, dvs. utanför EU- och EES-området, får möjlighet att begära sammanställningar från någon av de databaser som LIS tillhandahåller. Dessa forskare får dock inte tillgång till någon mikrodata, utan endast ett resultat i form av statistik avseende en viss frågeställning. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att frågan inte behöver utredas ytterligare.

Ändamålsbegränsning

Såsom tidigare konstaterats får personuppgifter som har samlats in för ett visst ändamål som huvudregel inte behandlas för något annat ändamål som

strider mot det ursprungliga ändamålet, s.k. ändamålsbegränsning. Ytterligare behandling för bl.a. forskningsändamål eller statistiska ändamål är dock tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning. Regeringen bedömer att framställningen av de databaser som LIS tillhandahåller utgör exempel på sådana ändamål. Det åligger dock alltid LIS att säkerställa att organisationen vid sin behandling av personuppgifter följer EU:s dataskyddsförordnings bestämmelser om bl.a. ändamålsbegränsning (se vidare avsnitt 6.3).

Behovet av att lämna ut uppgifter väger tyngre än skyddet av den personliga integriteten

Som Integritetsskyddsmyndigheten påpekat innebär utredningens förslag en omfattande behandling av personuppgifter och att vissa känsliga personuppgifter kan komma att lämnas ut. Samtidigt finns det som framhållits i avsnitt 6.1 ett stort behov av att kunna lämna ut statistiska uppgifter om svenska förhållanden till LIS. Detta behov väger enligt regeringen tyngre än inskränkningen av den personliga integriteten. I detta hänseende gör alltså regeringen en annan bedömning än Integritetsskyddsmyndigheten. De uppgifter som överlämnas till LIS ska vidare inte kunna vara direkt hänförliga till någon enskild person. Som framgår av avsnitt 4.1 finns det heller inte anledning att anta att någon person som ges tillgång till organisationens databaser kommer att få del av uppgifter som går att hänföra till någon enskild individ i Sverige. LIS:s behandling av uppgifter måste vidare ske i enlighet med bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. Det finns heller inte någon risk för att uppgifterna kommer att överföras till något tredjeland, förutom under de förutsättningar som dataskyddsförordningen medger.

Regeringen anser därför att den föreslagna regleringen är proportionerlig i förhållande till de mål som eftersträvas.

Sammanfattande bedömning

Regeringen gör sammanfattningsvis bedömningen att det i lag bör införas en bestämmelse om att den statistikansvariga myndighet som regeringen bestämmer ska lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden, skulder och förmögenhet som den behandlar enligt lagen om den officiella statistiken till organisationen LIS i den utsträckning som krävs för att svenska förhållanden ska återspeglas i de forskningsdatabaser som LIS tillhandahåller. Dessa uppgifter ska inte direkt kunna hänföras till någon enskild. Känsliga personuppgifter ska dock inte lämnas ut, bortsett från uppgifter om socialförsäkringsförmåner vid sjukdom och arbetskada.

Bestämmelsens utformning

Förslaget medför att en ny paragraf, 18 §, införs i lagen om den officiella statistiken. I bestämmelsen ska det uttryckligen anges att det är till LIS som den myndighet som regeringen bestämmer ska lämna ut uppgifter. Uppgiftsskyldigheter mellan namngivna aktörer är frekvent förekommande i författningar. Enligt regeringens bedömning finns det inga hinder mot en sådan utformning av bestämmelsen i detta fall heller, särskilt då uppgiftsskyldigheten kommer att gälla för ett obestämt antal utlämnanden.

Regeringens förslag: Statistiksekretessen ska inte hindra att en uppgift lämnas till organisationen LIS.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast *SCB* har närmare berört frågan om en sekretessbrytande bestämmelse. Myndigheten har betonat statistiksekretessens betydelse, och därutöver framhållit att en sekretessbrytande bestämmelse endast bör införas om det finns mycket starka skäl och om riskerna för integritetsskyddet bedöms som obefintliga.

Skälen för regeringens förslag

Uppgiftsskyldighet räcker inte för att uppnå sekretessbrytande verkan

De uppgifter som regeringen föreslår ska lämnas ut omfattas enligt vad som anförts i avsnitt 4.3 av sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL hos den statistikansvariga myndigheten. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § första stycket OSL). Eftersom LIS inte är någon svensk myndighet är det dock inte tillräckligt att införa en skyldighet för den statistikansvariga myndigheten att lämna ut de nu aktuella uppgifterna till LIS för att en sekretessbrytande verkan ska uppnås.

I fråga om utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer finns det en särskild bestämmelse i OSL som i vissa fall medger att uppgifter som omfattas av sekretess ändå kan lämnas ut (8 kap. 3 § OSL). Eftersom LIS varken är en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation är dock denna reglering inte tillämplig på det nu aktuella utlämnandet.

Undantag från statistiksekretessen

Från huvudregeln om att det råder absolut sekretess för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i en särskild statistikframställande verksamhet hos en myndighet finns det vissa undantag i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL. Undantag har införts bl.a. för att uppgifter som behövs för statistik- eller forskningsändamål ska kunna lämnas ut. En förutsättning för utlämnande i dessa fall är att det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men, ett s.k. omvänt skaderekvisit. Det råder alltså en presumtion för sekretess. Lämnas uppgifter till en myndighet i dess forskningsverksamhet överförs sekretessen dit, om uppgifterna inte omfattas av en annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse hos den mottagande myndigheten (jfr 11 kap. 3 och 8 §§ OSL).

Undantaget som möjliggör utlämnande av uppgifter för forsknings- eller statistikändamål infördes 1995 genom en lagändring i den dåvarande sekretesslagen (1980:100), se prop. 1994/95:200, s. 25–29 och 38. I förarbetena uttalas att undantaget främst kommer att aktualiseras beträffande uppgifter i mindre känsliga register, för vilka möjligheter till uppgiftsutbyte bör skapas, utan att varje register regleras i lag eller förordning. Undantaget bör dock, såsom varit fallet i fråga om utlämnande

för forskningsändamål, tillämpas restriktivt och i realiteten endast komma i fråga för mottagare som själva tillämpar statistiksekretess. Då blir skyddet för de uppgifter som lämnas ut lika gott som hos den utlämnande myndigheten (prop. 1994/95:200 s. 28 och 38).

En menprövning enligt det omvända skaderekvisitet torde normalt leda till att utlämnande av uppgifter till en annan myndighet som tillämpar statistiksekretess kan ske. Omvänt torde ett utlämnande som innebär att uppgifterna inte längre omfattas av statistiksekretess ofta medföra en skaderisk. I enlighet med vad som anförts i avsnitt 4.3 har SCB ansett sig förhindrad att lämna ut uppgifter till LIS med stöd av undantaget i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL, eftersom det enligt myndigheten inte går att bedöma om det står klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att någon enskild lider skada eller men.

I vissa fall kan det förekomma att uppgifter som omfattas av statistiksekretess ändå lämnas ut till en viss fysisk person med ett särskilt förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgifterna vidare eller utnyttja dem (se 10 kap. 14 § OSL). Brott mot ett sådant förbehåll är straffsanktionerat i 20 kap. 3 § brottsbalken. Det är dock inte realistiskt att lämna ut uppgifterna till LIS med förbehåll. För det första är det förenat med betydande svårigheter att beivra brott mot tystnadsplikten utomlands. För det andra har LIS ett behov av att registrera uppgifterna i en databas, som ska användas av ett stort antal användare. Det bedöms därför inte vara möjligt att uppställa ett förbehåll av det aktuella slaget i samband med utlämnandet till LIS.

Det finns behov av en ny sekretessbrytande bestämmelse

Som SCB framhållit är statistiksekretessen av mycket stor vikt för att statistik av hög kvalitet ska kunna framställas. Tilliten till statistikmyndigheternas hantering av data är avgörande för viljan att delta i olika undersökningar och på sikt för förtroendet för den officiella statistiken. Det innebär att stor restriktivitet är påkallad vid överväganden om att införa en bestämmelse som bryter den sekretessen

Som redovisats i avsnitt 6.1 finns det mycket starka skäl för att också Sverige ska bidra med uppgifter till LIS:s databaser.

Enligt regeringen står det klart att mikrodata i allmänhet kan lämnas ut till LIS utan att någon enskild lider skada eller men. Uppgifterna bör dock kunna lämnas till LIS utan att en menprövning behöver göras i samband med utlämnandet. Regeringen har i avsnitt 6.2, i likhet med utredningen, gjort bedömningen att behovet av att data från Sverige ingår i LIS:s databaser väger tyngre än det intrång i de enskildas personliga integritet som utlämnandet innebär. De uppgifter som kommer att lämnas ut till LIS kommer inte att vara direkt hänförliga till någon enskild. Uppgifterna kommer vidare att omfattas av ett starkt skydd hos LIS. Med tanke på dessa omständigheter gör regeringen bedömningen att förtroendet för statistikframställningen i Sverige inte heller riskeras om uppgifterna lämnas ut. En sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av uppgifter till LIS bör därför införas.

Enligt regeringens mening bör den nya bestämmelsen utformas efter förebild av de sekretessbrytande bestämmelser som redan finns i OSL och med beaktande av bestämmelsen i 24 kap. 8 a § OSL (prop. 2020/21:141).

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att en ny bestämmelse bör införas i OSL och att dess innebörd ska vara att sekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL inte ska hindra att en uppgift lämnas till LIS enligt den nya bestämmelse som föreslås i lagen om den officiella statistiken. Genom att undantaget från statistiksekretessen knyts till statistikregleringen begränsas det bl.a. på så sätt att uppgifter inte ska kunna hänföras direkt till någon enskild person. Det bör framhållas att det är fråga om ett av särskilda skäl betingat undantag från den stränga regleringen av statistiksekretessen.

Dataskyddssekretess

När uppgifterna lämnas ut till LIS aktualiseras – utöver vad följer av bestämmelsen om statistiksekretess – en bedömning av om uppgifterna omfattas av sekretess enligt 21 kap. 7 § 1 eller 2 OSL. I bestämmelsen anges att sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddslagen. Den utlämnande myndigheten måste således pröva om det kan antas att uppgifterna efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med förordningen eller lagen. Om myndigheten bedömer att så är fallet innebär bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL en skyldighet för den statistikansvariga myndigheten att avstå från att lämna ut uppgifter till organisationen. Om en prövning enligt 21 kap. 7 § OSL resulterar i att uppgifterna omfattas av sekretess ska denna bestämmelse enligt 7 kap. 3 § OSL ha företräde framför den nu föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen.

Det kan här nämnas att SCB tidigare har anfört att myndigheten är förhindrad att lämna ut registeruppgifter till LIS om myndigheten vid en utlämnandeprövning i enlighet med 21 kap. 7 § OSL skulle göra bedömningen att ett utlämnande till en forskningsdatabas står i strid med principen om ändamålsbegränsning i dataskyddsförordningen. Regeringens förslag syftar dock till att SCB ska lämna uppgifter till LIS under vissa förutsättningar som anges i lag, och förslaget har tagits fram med beaktande av att uppgifterna ska användas för forskning eller statistik.

Bestämmelsens utformning

Förslaget bör genomföras genom att en ny paragraf, 24 kap. 8 b §, införs i OSL. I den nya bestämmelsen bör det uttryckligen anges att statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL inte hindrar att uppgifter lämnas till LIS (jfr med vad som i avsnitt 6.2 anförts om utformningen av bestämmelsen i lagen om den officiella statistiken).

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Prop. 2021/22:92

Regeringens förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 maj 2022.

Regeringens bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med delvis med regeringens. Utredningen har föreslagit att de nya bestämmelserna ska träda ikraft den 1 mars 2022.

Remissinstanserna: Endast *Stockholms universitet* har berört frågan om när de nya reglerna ska träda i kraft. Myndigheten har framhållit att detta bör ske så snart som möjligt.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det är angeläget att svensk mikrodata kan börja levereras till LIS. De föreslagna lagändringarna bör därför träda ikraft så snart som möjligt. Regeringen bedömer, med hänsyn till den tid som behövs för lagstiftningsärendets fortsatta beredning, att detta kan ske tidigast den 1 maj 2022.

De nu föreslagna lagändringarna innebär att sådana uppgifter som ska registreras i LIS:s databaser ska kunna lämnas ut av den statistikansvariga myndigheten. Ändringarna möjliggör även att historiska data, i den mån sådana uppgifter finns tillgängliga hos den statistikansvariga myndigheten, kan lämnas ut till LIS. Ändringarna omfattar således inte endast uppgifter som har samlats in efter ikraftträdandet. Några övergångsbestämmelser bedöms därför inte vara nödvändiga.

8 Konsekvenser

8.1 Konsekvenser för staten

De föreslagna lagändringarna innebär att den statistikansvariga myndighet som regeringen bestämmer får ansvaret för att uppgifter för inkomststudier lämnas ut till LIS. De tillkommande arbetsuppgifterna består främst av att ta fram och bearbeta mikrodata, genom att exempelvis förse data med löpnummer och överlämna denna till LIS. Arbetsuppgifterna torde i stor utsträckning kunna ske genom automatisk databehandling. SCB är för närvarande ansvarig myndighet för den aktuella statistiken. De direkta effekterna på SCB:s verksamhet i form av ökad arbetsbelastning bör vara begränsade och bedöms kunna hanteras inom myndighetens befintliga anslag.

8.2 Konsekvenser för den personliga integriteten

Förslagen möjliggör att en stor mängd personuppgifter hänförliga till stora delar av eller i vissa fall hela den svenska befolkningen som har samlats

in för officiell statistik, kan lämnas ut till LIS för att där användas för statistik- eller forskningsändamål, utan hinder av statistiksekretessen. Det är emellertid inte frågan om att fler uppgifter än tidigare ska hämtas in. Det är inte heller frågan om att uppgifter från register hos olika myndigheter i större utsträckning än tidigare ska sammanföras så att graden av kartläggning av den enskilde ökar.

Efter utlämnandet kommer dock uppgifterna även att finnas lagrade hos LIS. Detta innebär i sig en viss risk ur ett integritetsperspektiv. Uppgifterna som ska lämnas ut omfattar dock inte sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning, med undantag för vissa uppgifter om förmåner vid sjukdom eller arbetsskada. Det rör sig vidare om uppgifter som inte direkt kan hänföras till någon enskild. Risken för att någon efter ett utlämnande ska kunna härleda uppgifter till en viss fysisk person i Sverige bedöms vara mycket liten.

8.3 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för kommuner, regioner eller företag. Förslagen bedöms inte heller få några direkta effekter när det gäller samhällsmål som brottsbekämpning, regional balans, jämställdhet, integration eller kommunalt självstyre. Inte heller förväntas de leda till att småföretagens arbetsförutsättningar förbättras.

Det bör dock framhållas att individbaserad statistik om bl.a. inkomstförhållanden är av intresse ur ett jämställdhetsperspektiv, på så sätt att frågeställningar som är kopplade till kvinnors respektive mäns inkomster m.m. kan analyseras. Det förekommer också i praktiken att sådana analyser görs med uppgifterna i LIS-databasen som grund. I den meningen kan således förslagen sägas vara ägnade att bidra till att öka förutsättningarna för att frågor som rör den ekonomiska fördelningen mellan kvinnor och män i Sverige blir belysta även ur ett internationellt perspektiv.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken

18 § Den statistikansvariga myndighet som regeringen bestämmer ska lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden, skulder och förmögenhet som den behandlar enligt denna lag till organisationen Luxembourg Income Study. Uppgifter ska dock lämnas ut endast i den utsträckning som krävs för att svenska förhållanden ska återspeglas i de forskningsdatabaser som organisationen tillhandahåller. Uppgifterna ska inte direkt kunna hänföras till någon enskild person.

De enda känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning som får lämnas ut till organisationen är uppgifter om sådana

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om utlämnande av uppgifter till LIS.

I *första stycket* finns en bestämmelse om skyldigheten att lämna uppgifter till LIS. Enligt bestämmelsen ska den statistikansvariga myndighet som regeringen bestämmer lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden, skulder och förmögenhet som den behandlar enligt lagen om den officiella statistiken till LIS. Utlämnande ska ske i den utsträckning som krävs för att svenska förhållanden på ett ur ett statistiskt perspektiv godtagbart sätt ska återspeglas i de forskningsdatabaser som organisationen tillhandahåller. Vilka uppgifter som krävs för att de svenska förhållandena ska återspeglas får avgöras av den statistikansvariga myndigheten. Att uppgiftsskyldigheten är begränsad till sådana uppgifter som den statistikansvariga myndigheten behandlar enligt lagen om den officiella statistiken innebär bl.a. att myndigheten inte ska samla in uppgifter från andra statistikansvariga myndigheter. De uppgifter som avses innefattar personuppgifter. Av bestämmelsen följer dock att uppgifterna inte direkt ska kunna hänföras till någon enskild. Det innebär bl.a. att namn eller personnummer inte får anges i samband med att uppgifter lämnas ut.

Av *andra stycket* följer att uppgiftsskyldigheten inte gäller andra känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning än sådana förmåner som gäller vid sjukdom och arbetsskada enligt 23 kap. 2 § socialförsäkringsbalken. Uppgifter om exempelvis medicinska diagnoser får alltså inte lämnas ut.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

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

24 kap.

Luxembourg Income Study

8 b § Sekretessen enligt 8 § hindrar inte att en uppgift lämnas till organisationen Luxembourg Income Study enligt 18 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

Paragrafen är ny och innehåller en sekretessbrytande bestämmelse.

Enligt paragrafen hindrar inte statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § att uppgifter lämnas till LIS enligt den föreslagna bestämmelsen i 18 § lagen om den officiella statistiken. Av hänvisningen följer att de krav som anges i 18 § lagen om den officiella statistiken måste vara uppfyllda för att en sekretessbrytande verkan ska uppnås. Dessa krav avser bl.a. att uppgifterna inte direkt ska kunna hänföras till någon enskild.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Sammanfattning av utredningens delrapport Utlämnande av mikrodata till Luxembourg Income Study (LIS)

Denna delrapport innehåller förslag som syftar till att uppgifter på individnivå om inkomstförhållanden, skulder och förmögenheter ska kunna lämnas till det internationella data- och forskningscentret Luxembourg Income Study (LIS) i Luxemburg.

Utredningen gör bedömningen att behovet av att kunna lämna ut uppgifter till LIS väger tyngre än behovet av sekretess och integritetsskydd. Enligt utredningens förslag ska regeringen enligt ett nytt normgivningsbemyndigande i lagen (2001:99) om den officiella statistiken (statistiklagen) få föreskriva att en statistikansvarig myndighet ska lämna ut uppgifter till LIS. Dessa uppgifter ska inte direkt kunna hänföras till en enskild och ska som huvudregel inte avse s.k. känsliga personuppgifter m.m.

Utredningen föreslår också att Statistiska centralbyrån (SCB) enligt en ny bestämmelse i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ska åläggas att lämna uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen i statistiklagen. Uppgifter ska enligt förslaget lämnas i den utsträckning som krävs för att svenska förhållanden i tillräcklig grad ska återspeglas i de forskningsdatabaser som LIS tillhandahåller och i den utsträckning myndigheten har tillgång till uppgifter av sådant slag som ska registreras i dessa databaser.

Vidare föreslår utredningen att en ny sekretessbrytande bestämmelse tas in i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL (statistiksekretessen) att en uppgift lämnas till LIS enligt den föreslagna nya bestämmelsen i statistiklagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av den bestämmelsen.

Författningsändringarna förslås träda i kraft den 1 mars 2022.

Förslagen innebär att en stor mängd personuppgifter kan lämnas ut från SCB till LIS för att där användas för statistik- eller forskningsändamål, utan hinder av statistiksekretessen. Trots detta bedömer utredningen att förslagen får begränsade konsekvenser för integritetsskyddet. Vidare bör också de direkta effekterna på SCB:s verksamhet vara begränsade.

Förslag till lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2001:99) om den officiella statistiken ska införas en ny paragraf, 18 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Regeringen får föreskriva att en statistikansvarig myndighet ska lämna ut uppgifter som inte direkt kan hänföras till en enskild till organisationen Luxembourg Income Study (LIS).

Första stycket gäller inte sådana personuppgifter som avses i 15 § första stycket, bortsett från uppgifter om hälsa.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

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

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 24 kap. 8 b §, och närmast före 24 kap. 8 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

Luxembourg Income Study

8 b §

Sekretess enligt 24 kap. 8 § hindrar inte att en uppgift lämnas till organisationen Luxembourg Income Study (LIS) enligt 18 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken och föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

Prop. 2021/22:92
Bilaga 2

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ska införas en ny paragraf, 11 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Statistiska centralbyrån ska lämna uppgifter enligt 18 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken i den utsträckning som krävs för att svenska förhållanden i tillräcklig grad ska återspeglas i de forskningsdatabaser som organisationen Luxembourg Income Study (LIS) tillhandahåller och i den utsträckning myndigheten har tillgång till uppgifter av sådant slag som ska registreras i dessa databaser.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över delrapporten Utlämnande av mikrodata till Luxembourg Income Study (LIS) kommit in från Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Integritetsskyddsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm, Luxembourg Income Study, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Stockholms universitet (Institutet för social forskning) och Vetenskapsrådet.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att yttra sig: Handelshögskolan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Riksrevisionen.

Förslag till lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2001:99) om den officiella statistiken ska införas en ny paragraf, 18 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹

Den statistikansvariga myndighet som regeringen bestämmer ska lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden, skulder och förmögenhet som den behandlar enligt denna lag till organisationen Luxembourg Income Study. Uppgifter ska endast lämnas ut i den utsträckning som krävs för att svenska förhållanden ska återspeglas i de forskningsdatabaser som organisationen tillhandahåller. Uppgifterna ska inte direkt kunna hänföras till någon enskild person.

De enda känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning som får lämnas ut till organisationen är uppgifter om sådana förmåner vid sjukdom eller arbetsskada som avses i 23 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2022.

¹ Tidigare 18 § upphävd genom 2018:352.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att nuvarande 24 kap. 8 a § ska betecknas 24 kap. 8 b §, dels att det ska införas en ny paragraf, 24 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

8 a §

Sekretessen enligt 8 § hindrar inte att en uppgift lämnas till organisationen Luxembourg Income Study enligt 18 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2022.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-12-17

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson samt justitierådet Petter Asp

Ändrade regler för att möjliggöra utlämning av uppgifter för inkomststudier

Enligt en lagrådsremiss den 9 december 2021 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunnige Hases Per Sjöblom.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 januari 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Johansson, Hallengren, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkran, Hallberg, Nordmark, Säterberg, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Damberg

Regeringen beslutar proposition Ändrade regler för att möjliggöra utlämning av uppgifter för inkomststudier